



**IPN/CNMC/006/20 PROYECTO DE
REAL DECRETO DE
COMUNICACIONES COMERCIALES DE
LAS ACTIVIDADES DE JUEGO**

19 de mayo de 2020

Índice

I. ANTECEDENTES.....	4
II. CONTENIDO	7
III.EL MERCADO DE LA PUBLICIDAD DEL JUEGO	8
IV. VALORACIÓN.....	11
IV.1. Observaciones generales	11
IV.2. Observaciones particulares	18
IV.2.1. Necesidad de contemplar un marco normativo uniforme para servicios audiovisuales y online	18
IV.2.2 Replanteamiento de las franjas horarias	23
IV.2.3 Sistemas de autorregulación y corregulación	27
IV.2.4 Excesiva imprecisión de ciertas facultades de la DGOJ.....	28
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	29
ANEXO.....	33

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

IPN/CNMC/006/20

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 19 de mayo de 2020

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Consumo el **27 de febrero** de 2020, 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 de comunicaciones comerciales de las actividades de juego**.

I. ANTECEDENTES

La actividad del juego en ámbito estatal viene regulada por 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.

Este Proyecto de Real Decreto (**PRD**) trae causa de otros proyectos normativos previos sobre la materia, ya que desde el año 2015 se han elaborado distintas versiones del mismo sin que se haya aprobado hasta la fecha el texto definitivo. La CNMC se ha pronunciado sobre los anteriores borradores que le han sido remitidos y ha podido evaluar las modificaciones que se han ido realizando.

En efecto, con fecha **27 de mayo de 2015 el Pleno del Consejo de la CNMC**, aprobó un Informe sobre el Proyecto de Real Decreto sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable. Posteriormente, con fecha **24 de enero de 2018 el Pleno del Consejo de la CNMC**, aprobó un Informe sobre una nueva versión del Proyecto de Real Decreto. En dichos informes se analizaban las implicaciones desde el punto de vista de la regulación sectorial audiovisual, la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La base jurídica del PRD objeto de informe la constituyen los artículos 7 y 8 de la LRJ. 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 de 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

¹ Sobre el APL de Regulación del Juego, también puede consultarse este informe de la extinta CNC del año 2010 (<https://www.cnmc.es/expedientes/ipn-04810>).

comerciales y el juego responsable², 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 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 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 Conducta³).

Las razones expuestas que en la MAIN justifican este PRD son fundamentalmente: (i) los cambios estructurales experimentados en el mercado del juego *online* derivado de las nuevas modalidades de juego desde 2014; y (ii) la necesidad de adopción de medidas que incorporen a nivel interno el

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.

³ En la Comisión Mixta de Seguimiento del Código está representada la CNMC.

catálogo de iniciativas recogidas en el ámbito europeo, en concreto 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 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 detección de comportamientos problemáticos de juego o la canalización de tales comportamientos.

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

II. CONTENIDO

El PRD objeto de informe consta de 37 artículos agrupados en cuatro Títulos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria 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) y otros 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, cubriendo distintos aspectos relacionados con la publicidad, patrocinio o cualquier otra forma de promoción de las actividades de juego. Contiene el régimen jurídico de las comunicaciones comerciales y los principios generales a observar. Se incluyen previsiones específicas en función de los distintos canales publicitarios ofertados y respecto al mecanismo de corregulación.

El Título II “Políticas activas de información y protección de los usuarios” contiene el desarrollo reglamentario de las previsiones establecidas en el artículo 8 LRJ. 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 (ludopatía); se refuerzan las facultades de regulación y control del organismo estatal competente en esta materia, y se prevén fórmulas de colaboración de los operadores con la Administración.

El Título III “Régimen de supervisión, inspección y control” desarrolla 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 corregulación y autorregulación reconocidos.

Finalmente se prevén seis disposiciones adicionales. Se contempla la participación en determinados sorteos de lotería de determinados menores, y en la disposición adicional segunda se reproduce el régimen específico del Consejo del Protectorado de la ONCE. Se incluyen además previsiones análogas sobre publicidad de actividades de interés general o benéficas, distintas de la actividad del juego, que pueden realizarse por Loterías y Apuestas del Estado (SELAE) o por asociaciones de utilidad pública. El PRD también prevé tres disposiciones transitorias sobre la vigencia de los sistemas de correulación y sobre la adaptación de los contratos de patrocinio y de las campañas publicitarias asociadas a personajes famosos o de notoriedad pública, y dos disposiciones finales sobre las modificaciones de determinadas disposiciones 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, la habilitación competencial y la entrada en vigor.

III. EL MERCADO DE LA PUBLICIDAD DEL JUEGO

El PRD tiene como objeto la regulación de las actividades comerciales del juego, con especial atención a los servicios de comunicación audiovisual, tanto de televisión como radiofónico, así como las comunicaciones comerciales en el mundo online.

De acuerdo con la MAIN, el porcentaje de la **inversión publicitaria total** que corresponde a la publicidad de juego no ha variado excesivamente en estos últimos años, manteniéndose en cifras ligeramente superiores al 3% del total de inversión publicitaria, confirmadas para 2019.

Tal como señala la MAIN (datos de INFOADDEX), la **inversión publicitaria de los operadores de juego estatal** a través de radio y televisión en el período 2014-2019 es del 70 % del total de la inversión publicitaria del período. Si se toman los datos de 2018 y 2019 esa inversión alcanza el 75%.

A partir de la información de que se dispone por la CNMC⁵, se ha realizado un análisis de la publicidad emitida en televisión y radio durante el mes de

⁵ Se recuerda que la CNMC dispone de datos detallados sobre las comunicaciones comerciales emitidas por canales de televisión de ámbito nacional, lo que se debe a que es un ámbito sobre el que se ejercen el grueso de las funciones de control encomendadas por la LGCA a esta Comisión (tanto referida a prestadores de TDT, que cuentan con espectro radioeléctrico atribuido por el Ministerio competente, como a prestadores de servicios de televisión que emiten a través de plataformas de pago, inscritos igualmente en el registro del Ministerio del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital).

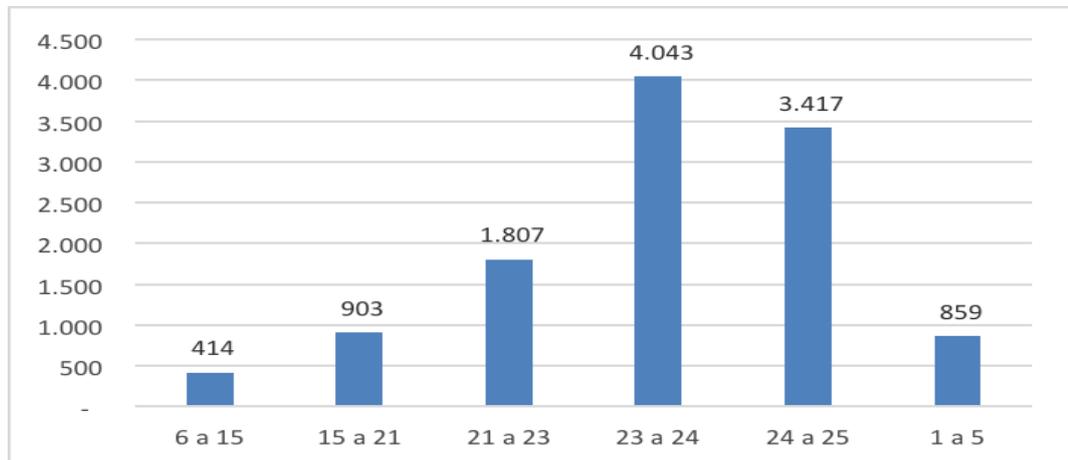
noviembre de 2019, teniendo en cuenta las comunicaciones comerciales referidas a las siguientes actividades de juego: ruleta, punto y banca, black Jack, póquer, apuestas con contrapartida, bingo y loterías.

En televisión, durante dicho mes, se han emitido 23.681 anuncios de este tipo.

Las principales **conclusiones** que se extraen de los resultados de este análisis de los **anuncios de juego emitidos en televisión en noviembre de 2019** se resumen en el Anexo. A los efectos de este informe cabe destacar lo siguiente:

- Las comunicaciones comerciales de juego se emiten en un elevado número de canales, abiertos y de pago. El número de canales en que se han emitido más de 100 anuncios es de 57.
- Los anunciantes con mayor número de anuncios son la ONCE con 6.132, seguido de TOMBOLA con 4.083 y de 88.COM con 1.760.
- En cuanto a la distribución de los anuncios de juego por días de la semana, destaca el sábado que concentra el 19 % de los anuncios, en el otro extremo, lunes y jueves con tan solo el 12%.
- En cuanto a la distribución por horas, la densidad de anuncios por hora (número medio de anuncios por hora para cada una de las bandas horarias contempladas) es más elevada a partir de las 21 horas, y principalmente entre las 23 y las 25 horas.
- Los anuncios que son más peligrosos para los menores, por su mayor grado de inmediatez, representan el 57% del total de anuncios (35 % de apuestas con contrapartida y 22% de ruleta, punto y banca, black Jack y póquer). Por su parte, los de menor inmediatez, loterías y bingo, suman el 43% restante.

Gráfico nº 1. Número medio de anuncios por franjas horarias.



Fuente: elaboración propia por la CNMC.

Por lo que se refiere a las **emisiones radiofónicas**, la presencia de comunicaciones comerciales del juego es menor. El número de inserciones publicitarias que se han realizado durante el mes de noviembre de 2019 sobre actividades de juegos y apuestas, teniendo en cuenta las cadenas SER, COPE, ONDACERO y ESRADIO, ascienden a 2.653. Por modalidades destacan los anuncios de loterías, que ascienden a 1.718, seguidas de apuestas a través de Internet con 521 inserciones.

Finalmente, es relevante comentar la evolución de la publicidad en **medios digitales**, que está ganando peso en todos los sectores⁶ y también en lo que respecta al juego. El juego es de hecho uno de los sectores más relevantes en la publicidad online, copando un 3,9% de la inversión en 2018⁷, con una tendencia al alza (pues en 2017 era un 3,1% y en años previos 2015-2016 rondaba el 1%-2%).

⁶ Según [Infoadex](#), los medios digitales se convirtieron en el principal soporte en 2019 con 2.296 millones de euros de inversión, superando los 2.110 millones de euros de la televisión (Estudio InfoAdex de la Inversión Publicitaria en España 2020).

⁷ Lo que equivaldría a 77 millones de euros, dado que [IAB](#) estimaba para 2018 una inversión total en medios digitales de unos 1.971 millones de euros. No obstante, IAB ha revisado notablemente al alza los datos del total del sector en su [último estudio para 2019](#), que superaría los 3.150 millones de euros en 2019, reportando un crecimiento del 10,6% anual respecto a 2018. Es decir, que la inversión de publicidad en medios digitales en 2018 habría sido de 2.848 millones de euros (y no de 1.971). Si suponemos que esta revisión no ha afectado a la cuota del juego (del 3,9%), la publicidad *online* de juego habría sido de 111 millones de euros en 2018 (y si en 2019 el juego hubiese matenido esa cuota del 3,9%, la publicidad online de juego habría sido de 123 millones de euros sobre ese total de 3.150 millones de euros).

Los datos para 2019⁸, aunque no desagregan la inversión por sectores sí lo hacen por “share of voice”, un indicador de la repercusión (que, lógicamente, debería estar correlacionado con la inversión en publicidad). Los datos para el sector del juego están agrupados con otras actividades de ocio y entretenimiento (las terceras en relevancia tras automoción y editoriales y productoras). Pero sí es posible ver cómo hay 5 empresas de juego entre las 50 más relevantes⁹ en cuanto a su impacto en los medios digitales¹⁰: 888 holding (12^a), Hillside/Newmedia ó bet365 (14^a), Luckia Games (39^a), Betfair (40^a) y Codere (45^a). En esta relevancia a nivel de anunciantes particulares también se está apreciando un incremento de peso, pues en 2016 solo había 2 anunciantes de juego (bet365, el 21^o, y ONCE, el 42^o) entre los principales digitales¹¹.

IV. VALORACIÓN

IV.1. Observaciones generales

El sector del juego presenta una especial naturaleza como consecuencia de la relevancia de ciertas razones de interés general afectadas, tanto relacionadas con la salud pública (fenómenos de adicción al juego, protección de menores) como derivadas de conductas sancionables de naturaleza fiscal o penal (canales ilegales, fraude, crimen organizado, corrupción o blanqueo de capitales), que han motivado que haya estado sujeto a una intensa intervención regulatoria.

La CNMC ha venido realizando un seguimiento exhaustivo de los diferentes proyectos normativos tramitados en relación con el sector, realizándose una serie de recomendaciones¹² que, en líneas generales, consideran al juego

⁸ Véase el [último estudio de IAB para 2019](#), con la inversión en publicidad digital en 2019 y en particular los datos referidos a los anunciantes.

⁹ Según ese [último estudio de IAB para 2019](#), solo estaría superado por otros sectores como automoción (9 empresas), servicios financieros (7 empresas) o productoras (6 empresas), y estaría a la par con telecomunicaciones y comercio minorista (también con 5 anunciantes cada uno).

¹⁰ Si la cuota del décimo anunciante (Renault-Nissan) en términos de relevancia (share of voice) es del 1,0%, la relevancia de 888 holding (12^a) o Hillside/Newmedia/bet365 (14^a) ha de ser muy similar (aunque no haya datos de relevancia a nivel individual para anunciantes por debajo del 10^o lugar).

¹¹ En 2015 solo estaba la ONCE entre los 20 primeros, en concreto el 9^o.

¹² La extinta CNC y la actual CNMC han analizado en numerosas ocasiones la normativa del sector del juego en diferentes 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](#)

como una actividad económica que debe ser ejercida libremente por los operadores, de conformidad con el principio de libertad de empresa¹³ constitucionalmente reconocido, debiendo analizarse sus potenciales limitaciones desde la óptica de los principios de buena regulación recogidos en nuestro ordenamiento jurídico¹⁴.

El PRD, con la fundamentación recogida en la MAIN¹⁵, regula el acceso y ejercicio de la actividad de diferentes formas. Respecto a las comunicaciones comerciales del juego, regula la accesibilidad¹⁶ a los canales de comunicación e introduce limitaciones horarias o sobre el contenido en los diferentes canales de comunicación. Respecto al juego responsable, se desarrolla una política integral de responsabilidad social corporativa, se prohíbe el juego a menores de edad y se establecen mecanismos y protocolos para la detección de comportamientos desordenados de los usuarios.

La habilitación para adoptar la norma propuesta deriva del artículo 7 de la LRJ, sobre publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, que en su apartado 2 se refiere expresamente a que “Reglamentariamente se establecerán las condiciones que se incluirán en los respectivos títulos habilitantes de la autorización de la actividad publicitaria y sus límites”. Así pues, con esta iniciativa se da cumplimiento al mandato de la LRJ pudiendo, entre otros, entrar a regular limitaciones horarias en la emisión de anuncios del

[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](#). Asimismo se ha pronunciado sobre los anteriores borradores de Real Decreto sobre comunicaciones comerciales, en los [IPN/CNMC/008/15](#) e [IPN/CNMC/047/17](#). Finalmente también ha elaborado informe sobre la Orden Ministerial que aprobaba la liquidez internacional para el juego de póquer online, a través del [IPN/CNMC/032/17](#). Todos ellos se encuentran disponibles en www.cnmc.es.

¹³ Consagrado en el artículo 38 de la Constitución Española de 1978.

¹⁴ Recogidos en los artículos [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 artículo [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](#).

¹⁵ 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 potenciales riesgos de esa actividad.

¹⁶ En este contexto, accesibilidad se refiere al grado o facilidad de acceso a comunicaciones comerciales

juego, sin perjuicio de lo que con carácter horizontal, para todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual afectados, dispone el artículo 7 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA).

En líneas generales, esta Comisión considera que la intervención regulatoria proyectada sobre la publicidad del juego satisface el principio de necesidad, por las razones imperiosas de interés general ya señaladas. Adicionalmente, la intervención regulatoria previsiblemente dotará 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, y todo ello con independencia de si los agentes implicados están o no adheridos a sistemas de autorregulación o corregulación. Siempre teniendo en cuenta que el elevado umbral de restricciones impuestas al libre ejercicio de la actividad no debe considerarse de forma estática sino estar sujeto a revisión periódica cuando existan elementos de prueba¹⁷ que varíen el actual diagnóstico.

Por otro lado, **se valora positivamente el que se hayan recogido algunas de las observaciones ya realizadas en informes precedentes¹⁸**, entre las que destacan:

- En relación con los horarios de emisión de determinadas comunicaciones comerciales sobre actividades de juego y apuestas, se han sustituido las menciones de que estas 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.
- 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

¹⁷ 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. 32 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.

¹⁸ [IPN/CNMC/008/15](#) e [IPN/CNMC/047/17](#).

a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y de la apertura de procedimientos sancionadores en sus respectivos ámbitos competenciales (artículo 36.5 del PRD).

- Se ha introducido una mención específica a la competencia de la CNMC para aplicar el régimen sancionador previsto en la LGCA respecto a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, según lo dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley del Juego (artículo 36.1 del PRD¹⁹).
- En relación con el juego gratuito (artículo 14), en tanto que solo podrán acceder usuarios registrados, y por tanto mayores de 18 años, el acceso a las aplicaciones de juego gratuito en las plataformas de los operadores de juego está prohibido a los menores de edad.

Esta regulación plantea la necesidad de instrumentar los medios y deslindar adecuadamente las funciones que actualmente ostenta la CNMC²⁰ como autoridad supervisora del mercado de comunicación audiovisual de las que en principio corresponden a la autoridad reguladora del juego (DGOJ). A este respecto, el artículo 4 del PRD²¹ regula los mecanismos de colaboración y coordinación institucional, estableciendo la coordinación institucional de la DGOJ con otros organismos públicos, entre ellos, la propia CNMC.

¹⁹ “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en caso de que la autoridad encargada de regulación del juego 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 para 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.”

²⁰ El artículo 9 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación 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](#) . Destaca igualmente su función de controlar el cumplimiento de las obligaciones impuestas para hacer efectivos los derechos del menor y de las personas con discapacidad, así como la supervisión de los contenidos audiovisuales y los códigos de autorregulación.

²¹ 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.

Desde esta Comisión se considera procedente recordar las **observaciones relativas a los borradores normativos anteriores²² que no se han incorporado al nuevo PRD**. Cabe destacar las siguientes:

- **Replanteamiento de las franjas horarias.** 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. Esta idea se refuerza todavía más por el hecho de que está pendiente la revisión de las franjas horarias en la próxima modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (LGCA) como consecuencia de la transposición de la normativa europea.
- **Competencias en materia de requerimientos de cese y procedimiento sancionador.** Dada la confluencia de la diferente normativa (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, podrían darse situaciones que generen cierta confusión sobre el órgano competente por razón de la materia para actuar. Por ello se reitera la propuesta para añadir lo siguiente al apartado segundo del artículo 36²³:

“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

²² [IPN/CNMC/008/15](#) e [IPN/CNMC/047/17](#).

²³ Art. 36.2 PRD establece : *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 artículo 7.4 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, la autoridad encargada de la 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.*

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, corresponde a este organismo efectuar los requerimientos de información necesarios para su tramitación.”

- **Acceso al registro de la DGOJ.** De conformidad con el artículo 28.3 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (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.
- **Reforzamiento del mensaje de “juega con responsabilidad”.** En el apartado tercero del art. 10 del PRD la inclusión del mensaje “juega con responsabilidad” o similar en las comunicaciones comerciales emitidas en soportes *audiovisuales* debería figurar claramente visible en todo momento, sin dar la opción de que sea sólo durante dos segundos a su finalización. Asimismo el hecho de que dicha mención apareciera únicamente durante 2 segundos, dificultaría el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad. Además, este mensaje debería incluirse en todas las comunicaciones comerciales emitidas en los servicios de comunicación *radiofónicos*²⁴.
- **Reforzamiento de la protección de menores.** Respecto al apartado tercero del artículo 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,

²⁴ No por tanto de la manera que se indica en el Proyecto de Real Decreto, que solo contempla una de cada dos comunicaciones comerciales realizadas de manera sucesiva por un mismo operador.

sin dar la opción de que sea sólo durante dos segundos a su finalización. Asimismo, ello permitiría el cumplimiento de las obligaciones de accesibilidad. Igualmente, esta advertencia en los servicios de comunicación *radiofónicos* debe incluirse en todas las comunicaciones comerciales y no en una de cada dos realizadas de manera sucesiva por un mismo operador.

- **Tratamiento de la ONCE.** Sin perjuicio del fundamento legal en la LRJ del tratamiento concedido a este operador, 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: *“Con el fin de preservar el estricto control público de la actividad de juego de la ONCE, 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”*. A pesar de la participación de responsables públicos en su composición, no parece justificada la equiparación del estatus del Consejo de protectorado de la ONCE con una autoridad administrativa, la DGOJ, y menos aún si se fundamenta en razones de control público de la actividad del juego que pudiera realizar la ONCE, por lo que se reitera la conveniencia de su replanteamiento en la Ley y en el PRD.

Por último, esta Comisión ha constatado que con ocasión de la declaración del estado de alarma²⁵ se han ido dictando diversas normas de corte económico y social para regular determinadas situaciones durante el período de duración de aquel, incluidas sus posibles prórrogas. Una de esas medidas atañe al juego, en concreto la incluida en el [Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19](#). En su artículo 37, recoge disposiciones sobre las comunicaciones comerciales en el sector del juego, que son objeto del PRD analizado.

²⁵ Desde el pasado 14 de marzo de 2020 con el [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#),

El mencionado artículo 37, en el apartado cuarto, efectúa una serie de prohibiciones que se recogen ya en el PRD objeto de análisis y que además incluyen el mismo ámbito de aplicación (todos los operadores del juego, incluidos los designados para la comercialización de los juegos de loterías recogidos en en la Ley 13/2011, de 27 de mayo).

En este sentido, en el artículo 37.4 a) se prohíben las actividades de promoción dirigidas a la captación de nuevos clientes, tal como se efectúa en el artículo 13 del PRD. Por su parte, los artículos 37.4.b) y 37.4.c) prohíben la emisión de comunicaciones comerciales tanto en los servicios de comunicación audiovisual como en servicios ofrecidos en plataformas definidos como tales en la Directiva (UE) 2018/1808, excepto en la franja horaria comprendida entre la 1 y las 5 de la mañana, lo que ya se recoge en los artículos 18 y 23, respectivamente, del PRD.

Por su parte, el artículo 37.4.d) prohíbe la emisión de comunicaciones comerciales en servicios de la sociedad de la información, incluidas comunicaciones individualizadas en correos electrónicos o medios equivalentes y redes sociales, una precisión que ya existe en el artículo 24 del PRD, aunque aparentemente de manera algo menos restrictiva ya que admite que se realice de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico.

Esta normativa excepcional derivada de la declaración del estado de alarma efectúa previsiones que se encuentran incluidas en el proyecto normativo objeto de este informe. Sin embargo, su carácter transitorio y excepcional y las razones que pudieran justificarlo no son objeto de este informe. La valoración que se realiza en el mismo de dichas provisiones debe entenderse referida siempre a una situación ordinaria, fuera por tanto de la posible aplicación de restricciones derivadas de la declaración del estado de alarma.

IV.2. Observaciones particulares

IV.2.1. Necesidad de contemplar un marco normativo uniforme para servicios audiovisuales y online

La regulación de las comunicaciones comerciales de las actividades del juego, ya sea para proteger a los menores, a los adultos vulnerables o al público en general, ha de tener en cuenta la realidad del consumo audiovisual y del consumo de servicios *online*.

Según el Panel de Hogares de la CNMC²⁶ (primer semestre de 2019), el 84% de los españoles se conectaron a Internet al menos una vez en los últimos tres meses. De estos, siete de cada diez hace un uso intensivo de la red al navegar varias veces al día. Y en este sentido, el teléfono móvil se consolidó como el dispositivo más utilizado para acceder a Internet entre los españoles: de los usuarios que se conectaron al menos una vez a la semana, casi el 90% lo hizo a través de su smartphone, seguido de los que se conectaron a través de un ordenador portátil (52%), y ordenadores de sobremesa y *tablets* (35%).

En los accesos a Internet desde *smartphone*, los servicios más utilizados son los de mensajería *online* (80% de sus titulares utilizaron estas aplicaciones de comunicación instantánea varias veces al día), seguido de las redes sociales (40%), el correo electrónico (31%), el visionado de vídeos (21%) y los juegos (18%).

La utilización de Internet en el caso de menores es superior a la media, y supera incluso al consumo de televisión. No disponemos de cifras de España, pero en el Reino Unido, según OFCOM, el 99% de los menores entre 12 y 15 años accede a contenidos *online*, empleando en promedio 20 horas por semana. Algo menos, el 90%, ven la televisión en un televisor convencional, actividad en la que emplean 13 horas a la semana.

Las cifras de audiencia de televisión en España apuntan en esta misma dirección: su público es eminentemente adulto. Durante el cuarto trimestre de 2019, teniendo en cuenta la cifra agregada de audiencias por prestador de TDT y grupo de edad, los menores de 18 años representan tan solo un 6% del consumo total de TDT, frente al 94% correspondiente a público de 18 años en adelante.

En este mismo sentido, la MAIN recoge cifras de la Asociación para la Investigación de Medios de Comunicación (AIMC) sobre penetración de los medios en 2020, en donde para los menores de edades comprendidas entre los 14 y los 19 años, la radio (con un 48%) y la televisión (con un 79%) presentan cifras sustancialmente inferiores a Internet (95%).

Sobre la base de todos estos datos, la principal medida contemplada en el PRD para proteger a los menores de las comunicaciones comerciales de las actividades del juego es la restricción de este tipo de publicidad entre las 1 y las 5 de la madrugada, lo que se aplica tanto a servicios de

²⁶ El Panel de Hogares de la CNMC puede consultarse en <http://data.cnmc.es/datagraph/>.

comunicación audiovisual, televisión y radio, lineales o a petición (artículo 18, además de otras disposiciones sobre limitaciones horarias contenidas en los artículos 20 y 21), como a servicios *online* de intercambio de vídeos a través de plataforma (artículo 23).

Así pues, el grado de protección en el entorno de los servicios de comunicación audiovisual no se traslada por completo al mundo *online*, al referirse únicamente a las plataformas de intercambio de vídeos, pero dejando fuera el resto de servicios de la sociedad de la información. Tal como se ha señalado, aun siendo importante, el visionado de vídeos por Internet representa solo una pequeña parte del consumo *online*, viéndose superado por la mensajería *online*, las redes sociales o el correo electrónico. Igualmente relevante resulta el consumo de juegos *online*, especialmente en el caso de los menores.

En el ámbito de los servicios de la sociedad de la información, por su parte, el PRD establece una limitación absoluta en relación con la difusión de comunicaciones comerciales del juego en aplicaciones, páginas web, o contenidos digitales dirigidos específica o principalmente a menores de edad, o bien junto a vínculos de páginas web destinadas a ese mismo público. El equivalente a esta medida en la esfera audiovisual se traduce en la prohibición de incluir publicidad junto a programas infantiles.

Al igual que sucede con la televisión, los menores no consumen exclusivamente contenidos dirigidos específica o principalmente a ellos. Desconocemos el porcentaje de tiempo que los menores de 18 años emplean en aplicaciones y páginas web con contenidos digitales no dirigidos de forma específica a menores de edad, pero no cabe descartar que sea relevante.

Complementariamente, a los efectos de facilitar los mecanismos de control parental, el PRD exige que a las comunicaciones comerciales en estos servicios de la sociedad de la información se les incorpore un identificador que habilite su categorización como juego de azar. Esta es una medida que puede verse como complementaria a la de las limitaciones horarias, que también se puede imponer, por ejemplo, a los servicios de televisión lineal.

En consecuencia, aun haciendo una valoración positiva de la extensión de la limitación horaria para la publicidad del juego entre las 1 y las 5 de la madrugada más allá del ámbito audiovisual, al afectar también a las plataformas de intercambio de vídeo, consideramos que esta medida puede resultar insuficiente al no contemplar al resto de servicios de la sociedad de la información en los que tal medida sea aplicable.

Si bien es necesario incrementar el grado de protección que ahora tienen los menores frente a la publicidad del juego, el objetivo debería ser el de alcanzar un grado de protección equivalente cuando los menores accedan a estas comunicaciones comerciales tanto a través de medios audiovisuales como a través de Internet.

Por tanto, se sugiere valorar la posibilidad de que se apliquen las mismas limitaciones horarias que se establezcan para servicios audiovisuales y plataformas de intercambio de vídeo al resto de servicios de la sociedad de la información, modificando para ello los artículos 25 y 26 del PRD, y reforzar si fuera necesario el título legal que avale el establecimiento de estos límites a los servicios regulados en la Ley 34/2002 de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

Habrà de tenerse en cuenta, lógicamente, que estas limitaciones solo se aplicarán a aquellas comunicaciones comerciales en las que es posible modular el momento en que se muestran al usuario, y de manera similar a como se recoge en los artículos 18, para el caso de los servicios audiovisuales a petición, y 23, para las plataformas de intercambio de vídeos, cuando estas comunicaciones comerciales sean distinguibles y separables de los contenidos que se ofrezcan por Internet, y cuando estas sean comercializadas, vendidas u organizadas por el prestador de servicios de la sociedad de la información. Es decir, estas limitaciones afectarían a la publicidad insertada en los buscadores, en la navegación Web, en los juegos *online*, en las redes sociales, o en los contenidos subidos por otros usuarios, pero no afectarían -al igual que tampoco lo hacen en los servicios audiovisuales a petición- a los propios contenidos en Internet que hayan subido otros usuarios, no el prestador de servicios de la sociedad de la información, y que se consumen por el público a demanda en un momento ajeno a cualquier decisión del prestador

También deberían quedar fuera de estas limitaciones aquellas comunicaciones que se remiten de forma individualizada a los usuarios de Internet, tales como las que utilizan correo electrónico o medios equivalentes, que cuentan con sus propias medidas de protección. Esta posibilidad ya está contemplada en el artículo 24 del PRD.

Además de justificarse sobre la base de la protección de los menores, argumento que sustenta esta medida de limitación horaria, la defensa de una solución más equilibrada entre los prestadores de servicios de

comunicación audiovisual y otros agentes online también permite garantizar una mayor similitud entre mercados publicitarios.

La inversión en publicidad en televisión cayó en 2019 un 5,8%, pasando a ser de 2.002 millones de euros. Por primera vez esta cifra se ve superada por la inversión en publicidad *online* que, con un crecimiento de 8,8% se sitúa a la cabeza de los medios convencionales, con 2.296 millones de euros. En lo que respecta a la radio, hay un ligero incremento de 1,1%, representando 486 millones de euros²⁷.

Dada la relativa estabilidad de la inversión publicitaria en medios convencionales (en 2019 se ha observado un decrecimiento del 0,2%), podemos interpretar que hay una tendencia de trasvase gradual de inversión publicitaria de otros medios convencionales (revistas, diarios, dominicales y televisión) hacia el entorno *online*.

El PRD contempla extender las **limitaciones horarias** que se imponen a los prestadores audiovisuales (artículos 19, 20 y 21) únicamente a las plataformas de intercambio de vídeos. Sin embargo, ello puede conllevar una diferencia de trato respecto a otra tipología de servicios que pueden ser igualmente efectivos para efectuar comunicaciones comerciales. **Entre otros, se quedarían fuera de dicha limitación la publicidad vinculada con búsquedas**, que con un crecimiento de 9,7% alcanzó en 2019 una inversión de 869 millones de euros, **y la de redes sociales**, que con un crecimiento del 16,3 % alcanzó los 592 millones de euros de inversión.

La regulación planteada por el PRD puede conllevar que la inversión publicitaria en los tramos horarios prohibidos para los servicios de comunicación audiovisual se dirija, al menos de manera parcial, hacia el mundo *online*, contribuyendo a reforzar una tendencia que se viene advirtiendo en los últimos años.

En definitiva, dada la estabilidad en la cifra global de inversión en publicidad de juego y con las restricciones horarias tan severas que el PRD establece para radio y televisión, y a la luz de la tendencia de los últimos años, no puede minusvalorarse la capacidad del mundo *online* para captar una mayor cuota de esta inversión publicitaria. Tampoco se puede subestimar el grado de exposición de los menores a la publicidad *online*.

²⁷ Fuente Infoadex, Estudio de la Inversión Publicitaria en España 2020.

Estas mismas consideraciones son, seguramente, las que han motivado que el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, contemple severas restricciones en relación con la publicidad del juego en los servicios de la sociedad de la información. En concreto, su artículo 37.4.d) dispone que durante el estado de alarma no se podrán emitir comunicaciones comerciales de prestadores de juego en los servicios de la sociedad de la información (incluidas comunicaciones individualizadas en correos electrónicos o medios equivalentes y redes sociales). Es decir, el régimen es todavía más severo que el que aplica a televisiones y radios en que se permite este tipo de publicidad en horario de 1 a 5 de la mañana.

Teniendo en cuenta que este PRD protege al público infantil en el mundo *online* en menor medida de lo que lo hace en los servicios audiovisuales, a pesar de la medida consistente en la identificación de este tipo de publicidad, esta Comisión considera justificado que, hasta donde sea posible, se valore la posibilidad de que las reglas aplicadas en servicios de comunicación audiovisual se apliquen también a los servicios de la sociedad de la información.

IV.2.2 Replanteamiento de las franjas horarias

Con fecha 14 de noviembre de 2018 se aprobó la [Directiva 2018/1808](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la **prestación de servicios de comunicación audiovisual** (en adelante, DSCA).

El principal objetivo de esta Directiva es actualizar el marco regulatorio audiovisual a la era digital, caracterizada por la rápida evolución tecnológica, la aparición de nuevos modelos de negocio y los cambios en las pautas de visionado y de consumo de productos audiovisuales.

En el segmento de los menores es donde de manera más significativa se perciben los cambios en el consumo de productos audiovisuales en relación con lo que sucedía en 2010. Según el Observatorio Audiovisual Europeo, recogiendo cifras del regulador británico OFCOM, los menores entre 6 y 15 años emplearon el 20 % del total de tiempo dedicado a consumo de productos audiovisuales mediante el visionado de contenidos en plataformas de intercambio de vídeo. Para el grupo de mayores de 16 años esta cifra es de tan solo el 3 %.

Según el regulador británico, el 99% de los menores entre 12 y 15 años accede a contenidos online, empleando en promedio 20 horas por semana. Algo menos, el 90%, ven la televisión en un televisor convencional, actividad en la que emplean 13 horas a la semana (frente a las 17 horas de 2011). Asimismo, el 58% utiliza servicios de VoD online como Netflix o Amazon Prime, y el 89% utiliza Youtube.

En España, el consumo medio de televisión lineal en abierto por persona y día es de 168 minutos para mayores de 18 años, pero tan solo 61 para el grupo de menores de 18 años²⁸. Como ya se ha señalado, los menores de 18 años representan tan solo el 6% del consumo total de TDT, frente al 94% correspondiente a público de 18 años en adelante.

La transposición de la DSCA a nuestro ordenamiento jurídico supone modificar la vigente Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. A estos efectos, con fecha 21 de enero de 2019 el Ministerio de Economía y Empresa inició una consulta pública para recabar la opinión de los agentes del sector audiovisual y demás interesados, entre otros, en relación con la utilidad y eficacia del marco vigente para garantizar la protección de los menores.

En la transposición de la nueva DSCA se han de revisar necesariamente las franjas horarias de protección de menores, teniendo en cuenta la realidad presente del sector audiovisual y la previsible evolución del mismo, que apenas se podían anticipar en 2010, momento en el que se aprobó la normativa vigente.

Las franjas de protección horaria en las que se limita la emisión lineal de contenidos no aptos para menores demostraron una gran utilidad en la época de la televisión en analógico, caracterizada por la existencia de un número reducido de canales, en su gran mayoría en abierto y generalistas, que se orientaban a la emisión de unos u otros tipos de contenidos en función de la audiencia prevista en cada franja horaria.

Los horarios de las franjas de protección reforzada están fijados por el artículo 7.2 de la LGCA: *“se establecen tres franjas horarias consideradas de protección reforzada, tomando como referencia el horario peninsular: entre las*

²⁸ Cifras de consumo de la TDT (televisión lineal en abierto), y no del conjunto de televisión, correspondientes a la semana comprendida entre el 29/04/2019 al 05/05/2019 (a partir de mediciones de Kantar Media).

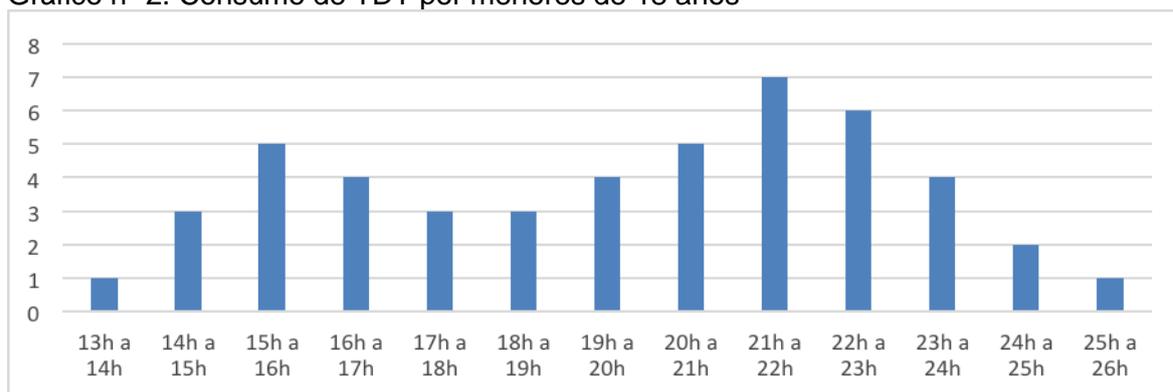
8 y las 9 horas y entre las 17 y las 20 horas, en el caso de días laborables, y entre las 9 y las 12 horas sábados, domingos y fiestas de ámbito estatal”.

Tras la aprobación de la vigente LGCA en marzo de 2010 y el posterior apagado de las emisiones terrestres en analógico en abril de ese mismo año, la disponibilidad de canales temáticos, el crecimiento en la adopción de los servicios de televisión de pago hasta alcanzar en este momento el 40% de los hogares, y la aparición y desarrollo de otras modalidades de servicios *online* y el acceso a contenidos digitales a través de Internet, hacen que las franjas horarias ya no puedan ser el elemento clave para la protección de los menores.

En definitiva, las franjas horarias de la vigente LGCA han quedado obsoletas y están llamadas a una próxima revisión en el marco de la transposición de la nueva DSCA. Por este motivo, dichas franjas no deberían utilizarse como referencia de cara al PRD de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

En el siguiente gráfico se muestra el consumo actual de televisión de los menores de 18 años, a quienes trata de proteger el PRD con el establecimiento de limitaciones horarias, entre las 3 de la tarde y la 1 de la madrugada en días laborables (de lunes a viernes). En concreto, se refleja el consumo medio en minutos, para cada hora natural, de los canales de la TDT de ámbito nacional por parte del público menor de 18 años²⁹.

Gráfico nº 2. Consumo de TDT por menores de 18 años



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Kantar Media.

De estas cifras se pueden extraer estas conclusiones de cara a las propuestas horarias contenidas en el PRD:

²⁹ Medias sobre audiencias recogidas entre el 20 de enero y el 16 de febrero de 2020 por la empresa Kantar Media.

- El consumo de los menores es relativamente reducido con anterioridad a las 14 horas, y con posterioridad a la 1 de la madrugada.
- El pico de consumo de televisión por parte de los menores se produce entre las 21 y las 23 horas. Si tenemos en cuenta a los menores que ven la televisión sin acompañamiento de adultos, estas son también las horas de mayor consumo.
- En las franjas de protección reforzada el consumo de televisión por parte de los menores presenta mínimos del tramo comprendido entre las 15 horas y las 24 horas, siendo la mitad de lo consumido entre las 21 y las 23 horas.

La propia MAIN³⁰ del PRD recoge cifras sobre el consumo de televisión por parte de los menores, citando un informe de la AUC de 2018, en donde se señala que: *“El consumo televisivo diario por parte de los menores alcanza sus mayores cotas fuera de la franja legal de protección del menor, y, en todo caso fuera de la franja de protección reforzada. En el primer semestre de 2018, entre las 22:00 y las 24:00 horas (prime time) se registra una audiencia media de más de 1,2 millones de espectadores menores de 18 años (un 19% de ese target). 356.000 de esos menores (un 5,4%) permanece ante el televisor pasadas las 12 de la noche. La segunda franja con mayor audiencia se registra entre las 20:00 y las 22:00 horas.”*

Las disposiciones contenidas en el PRD que se recomienda revisar son:

- **Posibilidad de emisión de comunicaciones comerciales de juego durante acontecimientos o eventos deportivos en directo a partir de las 20 horas y hasta las 5 de la madrugada (artículo 19).** Si tenemos en cuenta que el pico de consumo de los menores de 18 años se produce entre las 21 y las 23 horas, en estos casos, se establece una excepción a la regla general audiovisual (de 1 a 5 de la madrugada) que debería ser objeto de una mayor fundamentación. Esta Comisión entiende que la garantía de un razonable grado de protección a los menores es incompatible con esta excepción para la emisión en directo de acontecimientos o eventos deportivos, dado el patrón de consumo de productos audiovisuales por parte de los menores, especialmente elevado a partir de las 20 horas.

³⁰ Página 59.

En la MAIN no se explica la racionalidad detrás de esta franja horaria diferenciada³¹. En la misma, aun reconociendo los riesgos derivados de las apuestas vinculadas a eventos en directo³², se apela al principio de proporcionalidad al descartar su prohibición debido al potencial impacto negativo no únicamente sobre los operadores de juego, sino también sobre otros sectores conexos como los proveedores de espacios publicitarios y las propias competiciones deportivas.

Si bien se argumentan las restricciones relacionadas con el contenido de los mensajes y su forma de presentación, no se fundamenta el porqué de la franja horaria estipulada. Por ello, se aconseja que, de mantenerse, se justifique suficientemente esta especificidad, dado que precisamente este tipo de eventos competitivos experimentan una considerable audiencia por parte de los jóvenes, tal y como la misma MAIN expone.

- **Reglas de difusión de comunicaciones comerciales de apuestas mutuas, de loterías instantáneas o presorteadas y de bingo en servicios de comunicación audiovisual, prohibidas en las franjas de protección reforzada (artículo 20).** Téngase en cuenta que entre las 17 y las 20 horas el consumo de televisión por parte de menores es inferior al que se produce con anterioridad y posterioridad a estas horas por lo que la efectividad de esa franja horaria reforzada podrá ser cuestionable.

IV.2.3 Sistemas de autorregulación y correulación

El artículo 28 del PRD señala que: *“La autoridad encargada de la regulación del juego podrá suscribir acuerdos de correulación que coadyuven al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, y en el presente real decreto sobre comunicaciones comerciales, con entidades de autorregulación que cumplan los requisitos establecidos en la normativa comunitaria de aplicación. En la medida en que dichos acuerdos afecten a las comunicaciones comerciales efectuadas por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, deberá recabarse informe del organismo público o autoridad nacional de reglamentación en el mercado de las comunicaciones audiovisuales con carácter previo a la firma de los mismos”.*

³¹ En el apartado 5.4 c. III. 6 de la MAIN se analizan estas medidas pero no se argumenta el porqué de esta franja horaria concreta para este tipo de publicidad en eventos.

³² Dichos riesgos se describen en las páginas 76 y 77 de la MAIN.

De la literalidad del precepto cabe distinguir, por un lado, los acuerdos de autorregulación que potencialmente pudieran suscribir los operadores en el seno de ciertas asociaciones y, por otro, los acuerdos de corregulación que firmaría la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) con dichas asociaciones.

En relación con los primeros, aunque el PRD no incorpora una previsión expresa respecto a esta posibilidad, la propia MAIN señala que ni prohíbe ni limita la posibilidad de que se suscriban este tipo de acuerdos. Respecto a los segundos, son efectivamente regulados en el proyecto normativo, recogiendo las partes legitimadas para firmarlos así como ciertos elementos de su contenido.

Desde esta Comisión se considera procedente recordar que sin perjuicio de los efectos positivos que pueden derivarse de la utilización de estos mecanismos, en la medida en que se eleva el nivel de protección de los consumidores y se asegura una mayor involucración de los principales agentes del sector, su utilización puede conllevar igualmente ciertos riesgos para la competencia.

Dichos riesgos derivarían de la posible puesta en común entre los propios competidores de información comercialmente sensible sin relación directa con el objeto propio de estos acuerdos. Por ello, debe asegurarse que se introduzcan advertencias que vayan en línea con este planteamiento.

Por ello, si bien esta CNMC valora positivamente que se prevea, con carácter previo a la firma de los acuerdos de corregulación 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, se considera conveniente que dicho informe sea realizado igualmente desde la óptica de la promoción de la competencia y los principios de buena regulación. Todo ello con independencia del ejercicio por parte de la CNMC de las funciones que en materia de defensa de la competencia le correspondieran.

IV.2.4 Excesiva imprecisión de ciertas facultades de la DGOJ

A lo largo del texto del PRD se han recogido atribuciones a la DGOJ que en determinados casos se definen de forma insuficientemente precisa, en ausencia de criterios orientadores.

Así, en relación con las actividades de promoción, en el apartado 9 del artículo 13, se establece: *“La autoridad encargada de la regulación del juego podrá desarrollar los requisitos establecidos en este artículo, añadir otros nuevos o modificar el umbral máximo establecido en el apartado 2”*. El citado apartado 2, establece un límite de particular importancia desde la perspectiva de la protección de la competencia efectiva, de cara a favorecer la no vinculación de productos vía descuentos.

En parecidos términos se expresa el apartado tercero del artículo 19 respecto a las reglas de difusión de comunicaciones comerciales durante acontecimientos en directo en servicios de comunicación audiovisual, que afirma: *“La autoridad encargada de la regulación del juego podrá limitar el número de comunicaciones comerciales retransmitidas durante las franjas horarias previstas en el párrafo a) del apartado 1 de este artículo”*.

Para evitar potenciales diferencias de trato, así como para fortalecer la seguridad jurídica del proyecto normativo, se recomienda reconsiderar la literalidad de los preceptos recogidos.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC ha venido realizando un seguimiento exhaustivo de los diferentes proyectos normativos tramitados en relación con las comunicaciones comerciales del juego y la política de juego responsable, realizándose una serie de recomendaciones que, en líneas generales, consideran al juego como una actividad económica que debe ser ejercida libremente por los operadores, si bien sujeta a limitaciones que deben analizarse desde la óptica de los principios de buena regulación.

El PRD introduce numerosas restricciones, condicionando el acceso y ejercicio de la actividad de diferentes formas. Respecto a las comunicaciones comerciales del juego, las restricciones se producen respecto a la accesibilidad a los canales de comunicación, en relación con limitaciones horarias o sobre el contenido en los diferentes canales de comunicación. Respecto al juego responsable, en el desarrollo de una política integral de responsabilidad social corporativa, en la prohibición del juego a menores de edad y en el establecimiento de mecanismos y protocolos para la detección de comportamientos desordenados de los usuarios.

Desde esta Comisión se valora positivamente el que se hayan recogido algunas de las observaciones ya realizadas en informes precedentes, entre otras, relativas a ciertas precisiones en cuanto a las franjas horarias de protección y la protección de menores en las aplicaciones de juego gratuito. Sin embargo, existen otras cuestiones que no se han tenido en cuenta y que se recogen a continuación para su toma en consideración:

- **Competencias en materia de requerimientos de cese y procedimiento sancionador y acceso al registro de la DGOJ.** Dada la confluencia de diferente normativa en aquellos supuestos de emisiones de comunicaciones comerciales sobre actividades de juego efectuadas por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, pueden darse situaciones que generen cierta confusión sobre el órgano competente por razón de la materia para actuar, para lo que se propone una redacción alternativa que asegure un correcto ejercicio de las mismas. Igualmente, sería deseable que se contemplara expresamente el acceso de la CNMC al registro o registros de la DGOJ a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de supervisión.
- **Reforzamiento del mensaje de “juega con responsabilidad” y de protección de menores.** La inclusión del mensaje “juega con responsabilidad” o similar en las comunicaciones comerciales emitidas en soportes *audiovisuales* deberá figurar claramente visible en todo momento, sin dar la opción de que sea sólo durante dos segundos a su finalización. Además, este mensaje debería incluirse en todas las comunicaciones comerciales emitidas en los servicios de comunicación *radiofónicos*. En parecidos términos se recomienda recoger el mensaje relativo a la prohibición de participación de menores.
- **Tratamiento de la ONCE.** Sin perjuicio del fundamento legal en la LRJ del tratamiento concedido a este operador, no parece justificada la equiparación del status del Consejo de protectorado de la ONCE con el de una autoridad administrativa, y menos aún si se fundamenta en razones de control público de la actividad del juego que pudiera realizar la ONCE, por lo que se reitera su replanteamiento en la Ley y en el PRD.

Del mismo modo se recuerda que **determinadas cuestiones recogidas en el PRD son susceptibles de mejora:**

- **Establecimiento de un marco normativo uniforme para servicios audiovisuales y *online*.** La CNMC recuerda que una buena regulación

de las comunicaciones comerciales del juego, para proteger al público en general o a los colectivos vulnerables en particular, debe tener en cuenta la realidad del consumo audiovisual, en especial el auge del consumo de servicios *online*. La principal medida contemplada en el PRD para proteger a los menores de las comunicaciones comerciales de las actividades de juego es la restricción de este tipo de publicidad entre la 1 y las 5 de la madrugada, lo que es aplicable tanto a servicios de comunicación audiovisual como a servicios *online* de intercambio de vídeos, pero no se traslada enteramente a todo el universo de productos *online* a los que están expuestos los menores como consumidores. La CNMC plantea realizar limitaciones horarias similares al resto de servicios de la sociedad de la información (en particular, a la publicidad insertada en los buscadores, en la navegación Web, en los juegos *online*, o en las redes sociales).

- **Replanteamiento de las franjas horarias.** Tras la aprobación de la Directiva UE 2018/1808, y con la subsiguiente reforma, en curso, de la Ley General de Comunicación Audiovisual, se hace necesario tener en cuenta los nuevos patrones de consumo de los productos audiovisuales por la población, lo que va a llevar a replantear las franjas horarias actualmente vigentes. Además, de mantenerse esta excepción, debe solicitarse una mayor justificación de la posibilidad de emisión de publicidad del juego durante acontecimientos emitidos en directo a partir de las 20 horas y hasta las 5 de la madrugada, y de las limitaciones vinculadas a las apuestas y loterías o bingo ya que pueden no ser coherentes con los horarios de mayor consumo realizado por menores.
- **Sistemas de autorregulación y correulación.** Se advierte de los posibles riesgos por incumplimiento de la normativa de competencia de los acuerdos de correulación como son los Códigos de Conducta. Igualmente, si bien se valora positivamente la emisión de informe con carácter previo a la firma de dichos acuerdos por parte de la CNMC, el mismo debería incluir también consideraciones desde la óptica de promoción de la competencia.
- **Excesiva imprecisión en las facultades de la Dirección General de Ordenación del Juego.** Ciertas atribuciones recogidas en el PRD y asignadas a la DGOJ, por ejemplo, respecto a las reglas de difusión de comunicaciones comerciales durante acontecimientos en directo en servicios de comunicación audiovisual podrían dar lugar a inseguridad

jurídica sobre el marco de desarrollo de la actividad, por lo que se recomienda sean objeto de replanteamiento.

ANEXO

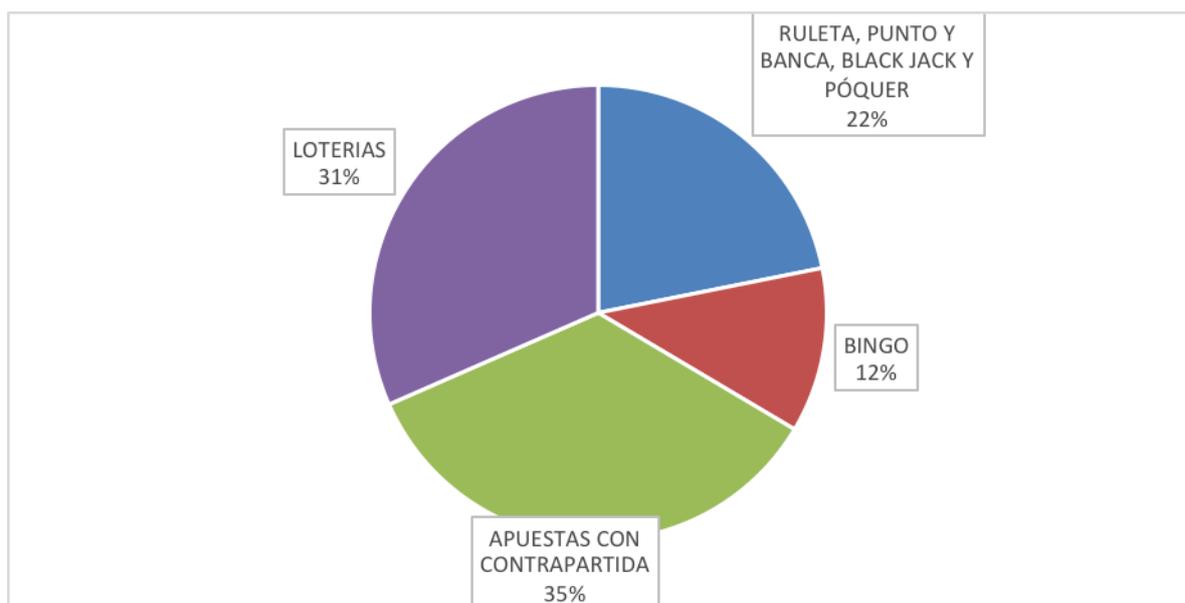
COMUNICACIONES COMERCIALES SOBRE EL JUEGO EMITIDAS EN TELEVISIÓN

A continuación, se muestran los resultados del análisis efectuado sobre las comunicaciones comerciales emitidas por canales de televisión de ámbito nacional durante el mes de noviembre de 2019.

Se tienen en cuenta las comunicaciones comerciales referidas a las siguientes actividades de juego: ruleta, punto y banca, black Jack, póquer, apuestas con contrapartida, bingo y loterías. En total se analizan 23.681 anuncios emitidos en dicho mes de noviembre de 2019.

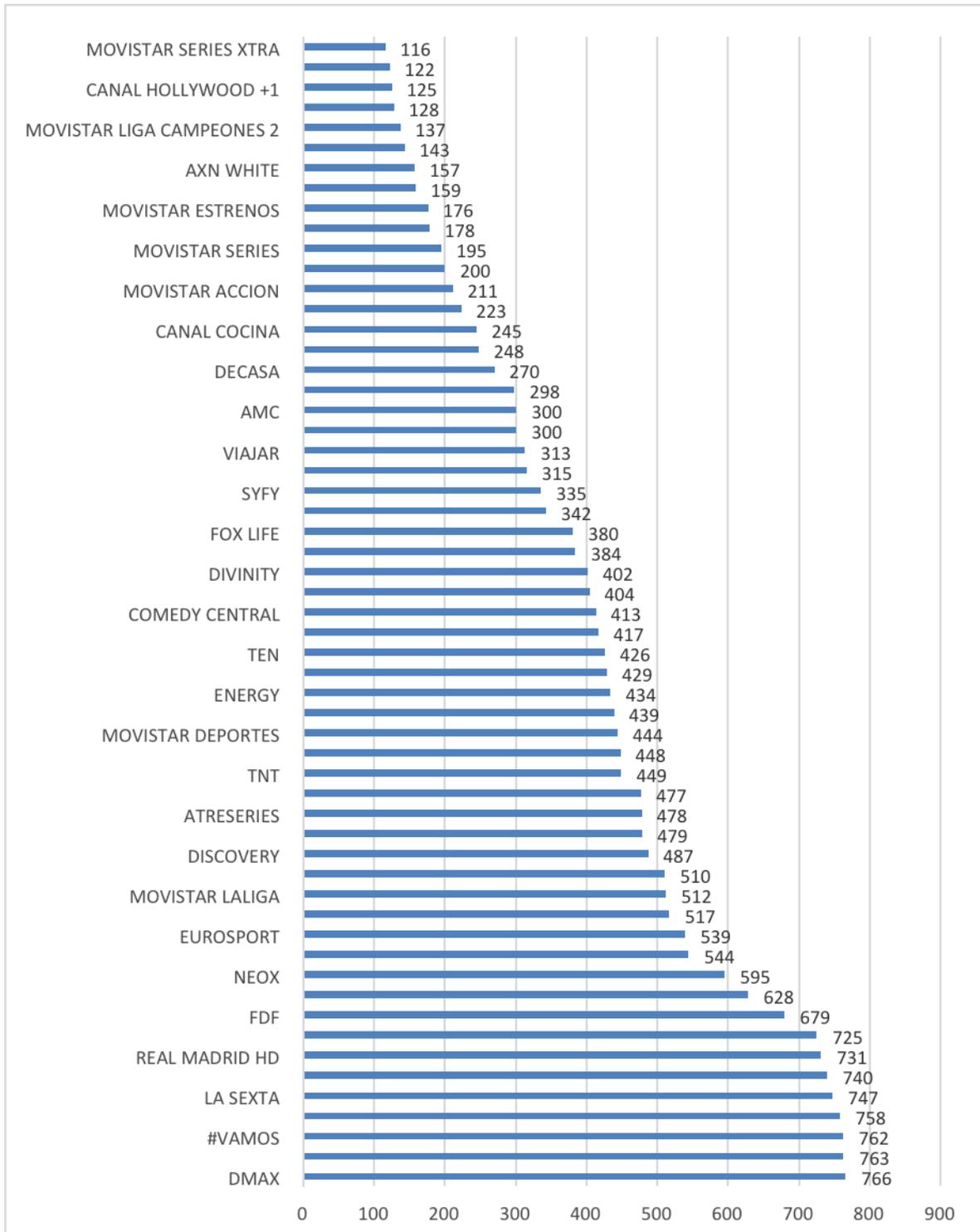
1. Distribución en número de anuncios por modalidad de juego

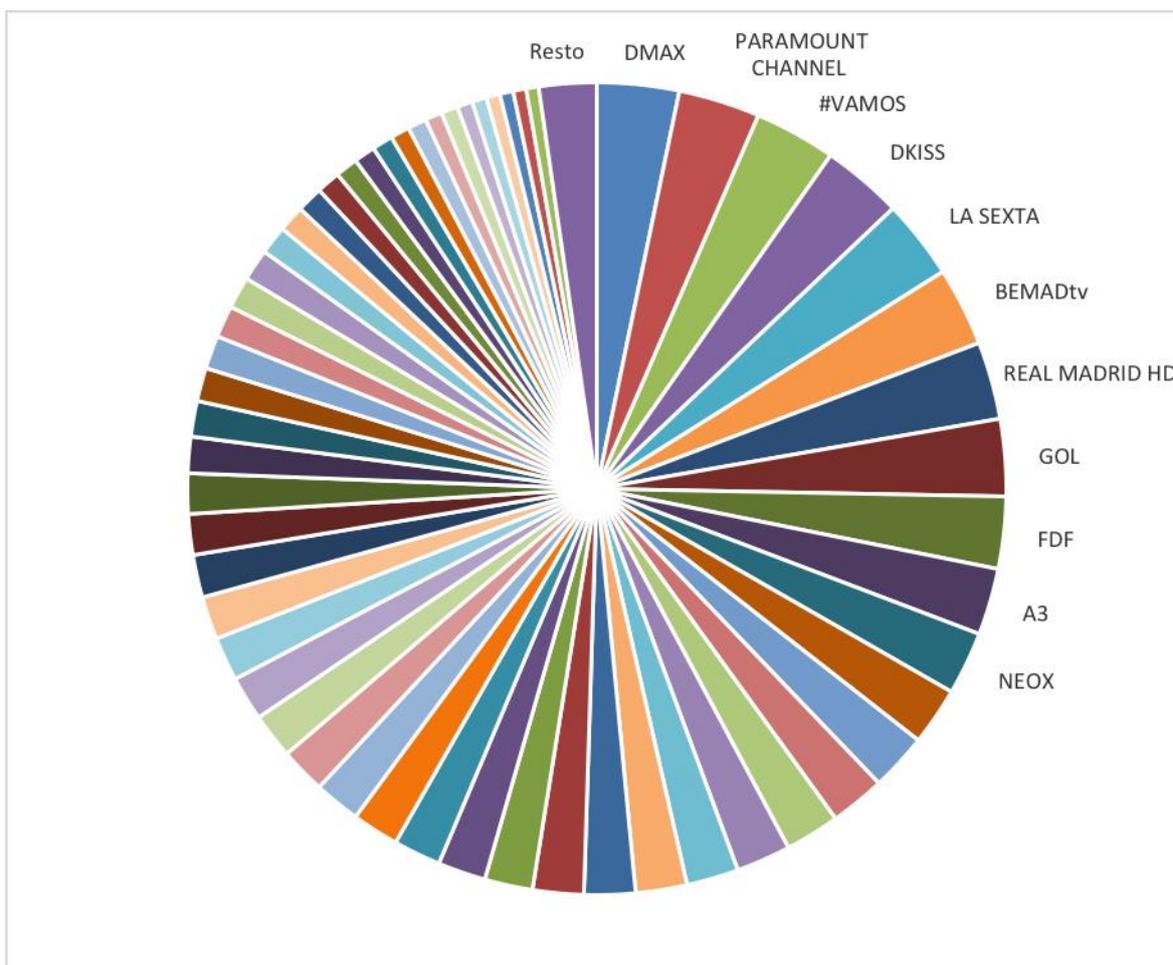
Los anuncios se agrupan por modalidades de juego que según el Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego presentan las mismas limitaciones de emisión.



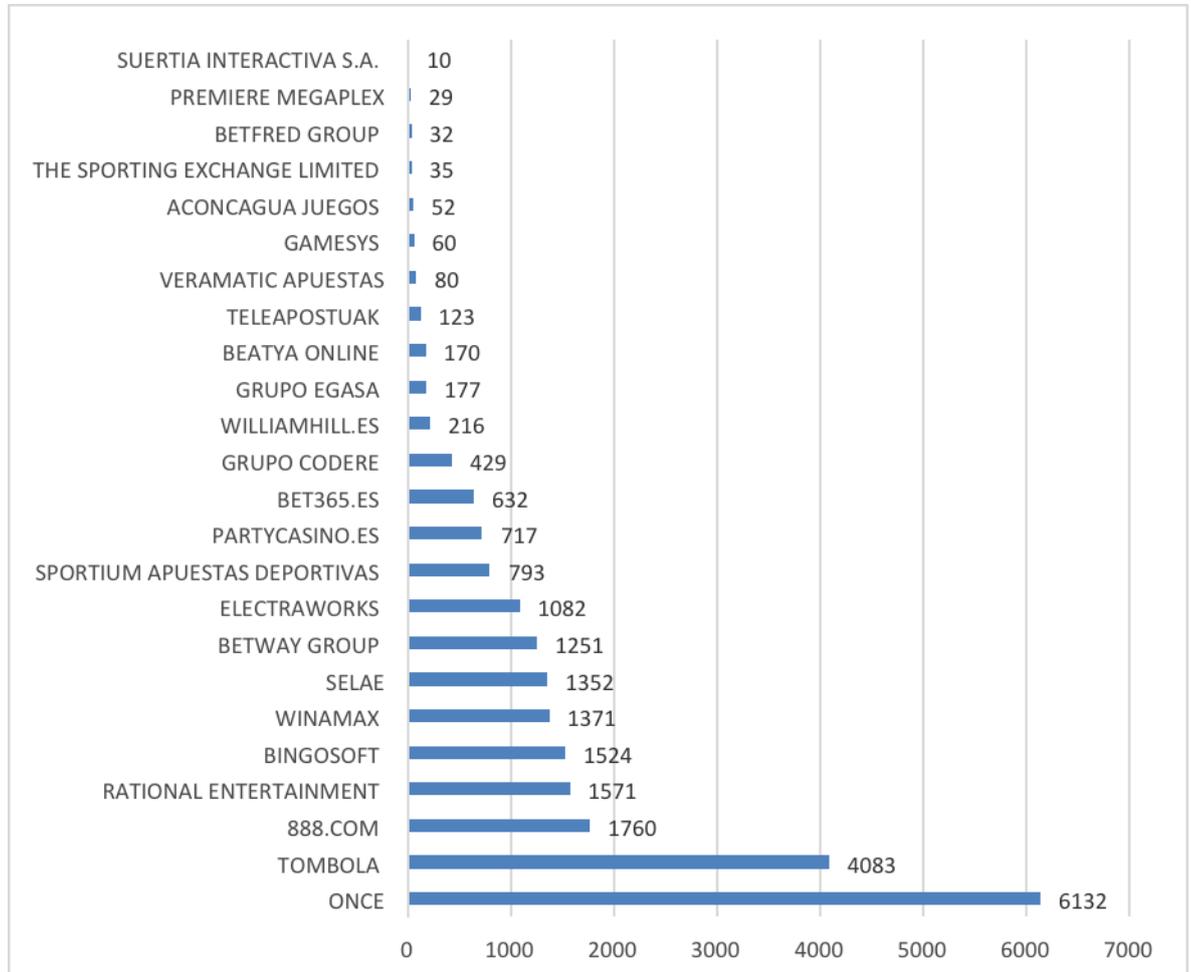
2. Distribución en número de anuncios por canal en el que se emiten

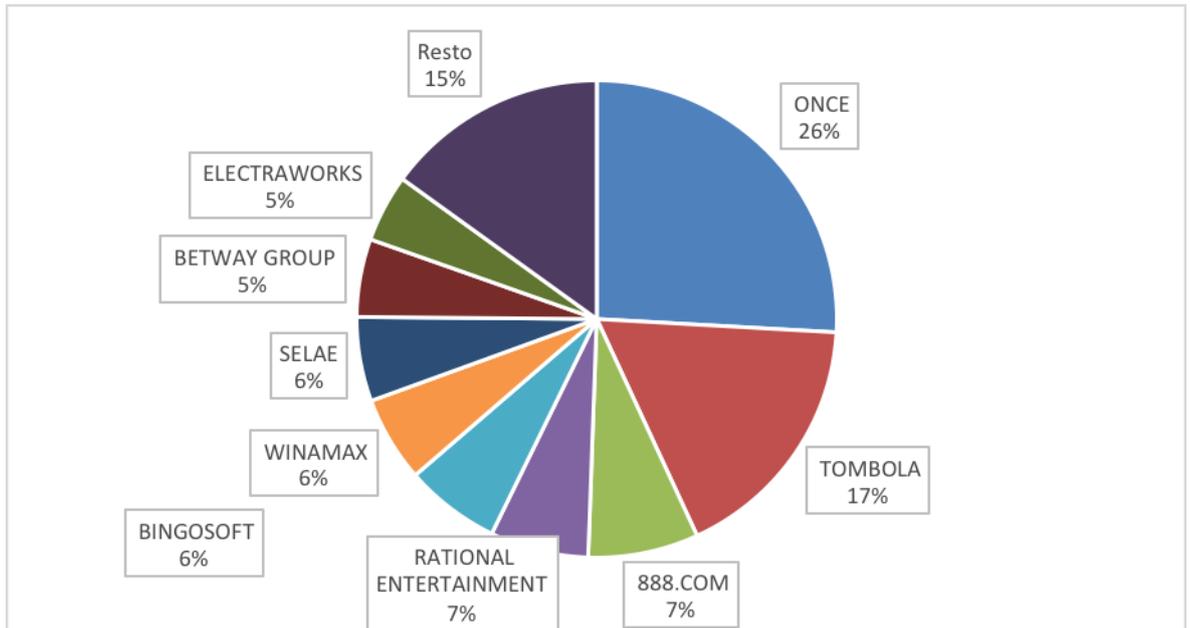
Se muestran los 57 canales en los que durante el mes de noviembre de 2019 se emitieron más de 100 anuncios.



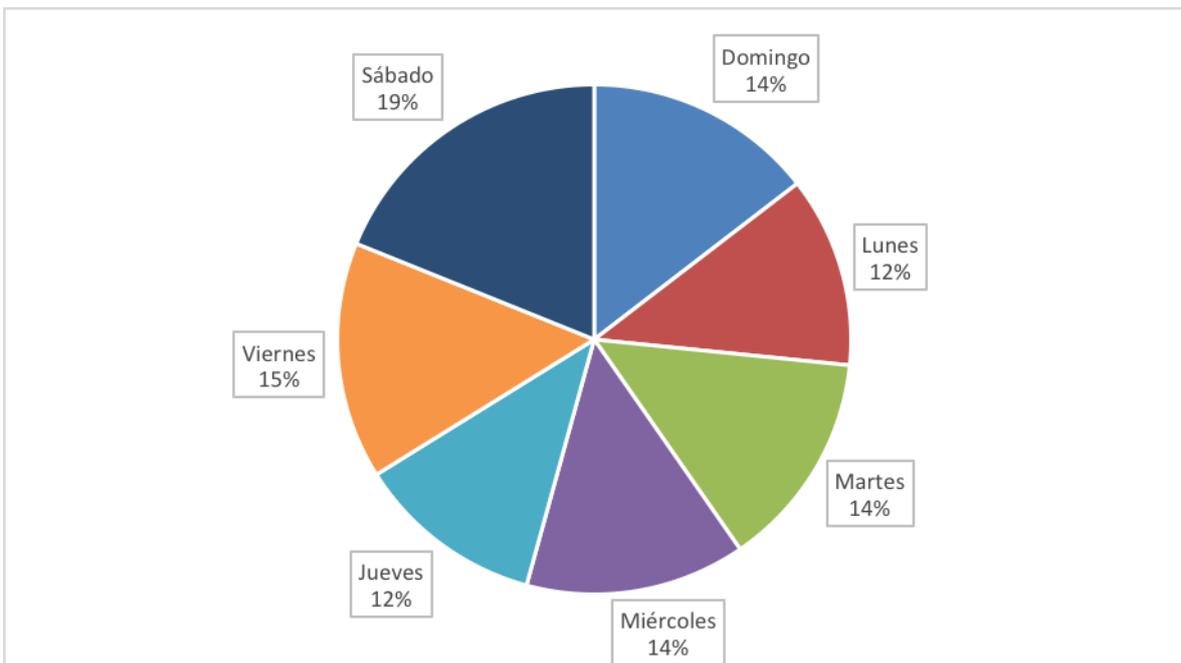


3. Distribución en número de anuncios por anunciante



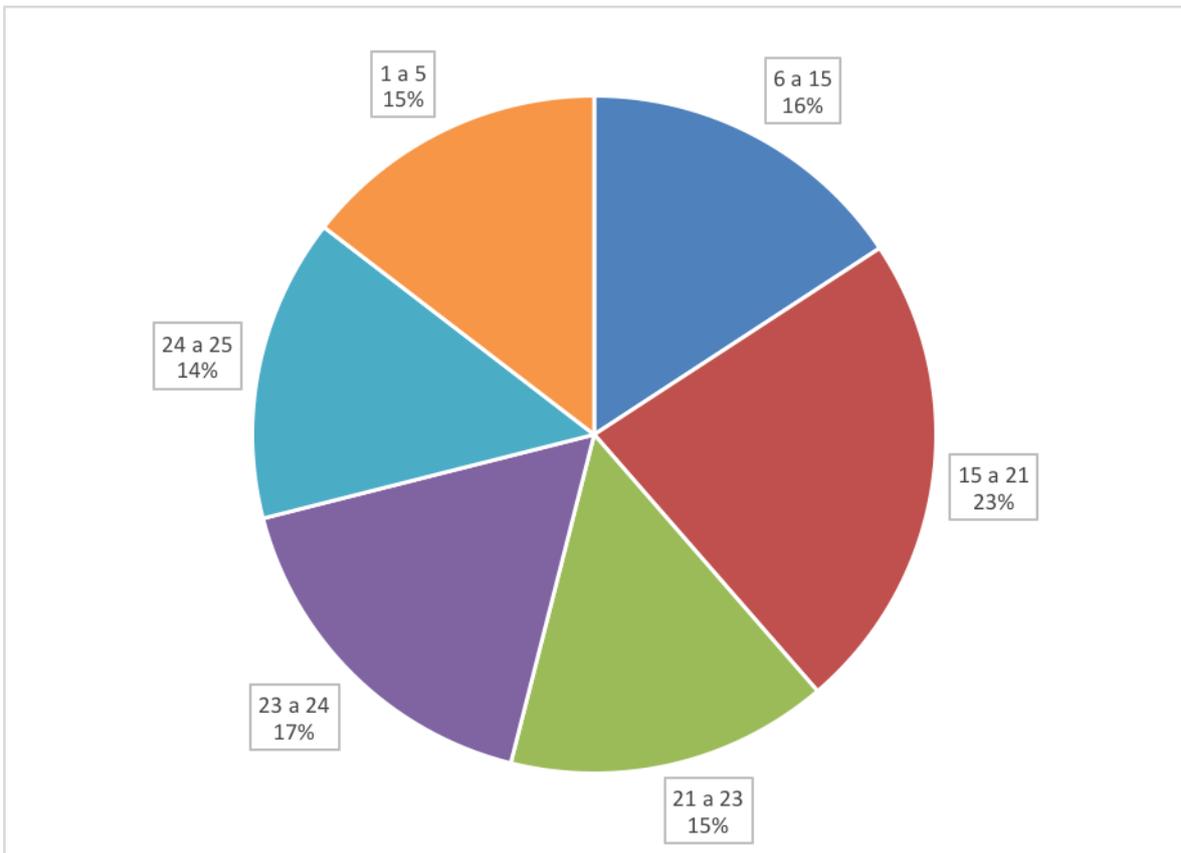


4. Distribución en número de anuncios por días de la semana



5. Distribución en número de anuncios por horas

El siguiente gráfico muestra la distribución de anuncios por bandas horarias, con el porcentaje de anuncios emitidos en cada banda.



El siguiente gráfico muestra la densidad de anuncios por hora (número medio de anuncios por hora para cada una de las bandas horarias):

