



INFORME DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCIA SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO DE COMUNICACIONES COMERCIALES DE LAS ACTIVIDADES DE JUEGO.

Vista la solicitud de informe remitida por el Ministerio de Consumo, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 4.4 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía (en adelante, CAA), el Pleno acuerda emitir el siguiente Informe relativo al Proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de Juego.

1. ANTECEDENTES

La primera fase de la tramitación del Proyecto de Real Decreto de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego (en adelante, Proyecto) que ahora se somete a informe comenzó en marzo de 2015. En aquel momento procedimental, el Consejo realizó observaciones al mismo, tal como quedaron recogidas en la Decisión 22/2015, aprobada por el Pleno celebrado el 15 de abril.

En el año 2017, dado el tiempo transcurrido desde entonces, el órgano proponente estimó necesario proceder a una reapertura del trámite de información pública, en aras de garantizar el acierto y la idoneidad del texto proyectado, al amparo de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. A este fin, solicitó los informes de los órganos y entidades que ya informaron en 2015 la versión inicial de este Proyecto, y de otros que complementarían la tramitación seguida hasta el momento. En esta fase procedimental, el CAA aprobó el informe solicitado en su sesión plenaria de 20 de diciembre de 2017.

El órgano proponente considera que el tiempo transcurrido desde entonces ha supuesto un notable refuerzo del sentido tuitivo original que animaba el Proyecto, hasta el punto de implicar la inclusión de medidas no contempladas en versiones anteriores del mismo. En consecuencia, estima que esta circunstancia hace necesario reabrir la tramitación de tal manera que, al igual que en 2017, se pueda garantizar el acierto y la idoneidad del texto proyectado.

El texto actualizado del borrador normativo fue remitido al CAA por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Consumo, con fecha 27 de febrero de 2020, a fin de que este órgano emita nuevo informe, dentro del trámite de información pública en que se encuentra actualmente el Proyecto.

2.- COMPETENCIAS DEL CAA RELACIONADAS CON EL CONTENIDO DEL PROYECTO.

El artículo 131 del Estatuto de Andalucía (en adelante, EAA), configura al CAA, como la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	29/04/2020	PÁGINA 1/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm2D5APBP4JGY4PTTUAYGLE3JL3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad.

Conforme al citado mandato, la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del CAA, recoge entre sus funciones la de salvaguardar los derechos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos necesitados de una mayor protección, en lo que se refiere a los contenidos de la programación y a las emisiones publicitarias, potenciando el respeto a los valores de tolerancia, solidaridad, y voluntariado, evitando la inducción de comportamientos violentos e insolidarios, así como facilitando la accesibilidad a las personas con discapacidad auditiva o visual e impulsando mecanismos de coregulación autorregulación con las personas prestadoras del servicio de comunicación audiovisual¹.

Dichas previsiones se concretan en el artículo 4 de la Ley 1/2004, al relacionar las funciones asignadas a este órgano, y en el ROFCAA, al delimitar su ámbito de actuación (artículo 2) y los principios inspiradores de su actuación (especialmente, el artículo 5, referido a la defensa de la infancia y de la juventud).

Asimismo, se le atribuyen funciones de promoción de programas audiovisuales de formación destinados preferentemente a los ámbitos infantil, juvenil, laboral, del consumo y otros de especial incidencia, como la información sexual, los riesgos que comporta el consumo de sustancias adictivas, así como la prevención de situaciones que puedan provocar enfermedades o discapacidad; y promover el impulso de códigos de autorregulación y coregulación en relación con la comunicación comercial audiovisual inadecuada².

Además, ostenta facultades de control y sancionadoras: requerir, por iniciativa propia o a instancia de los interesados, el cese o rectificación de aquellas prácticas o contenidos que contravengan la normativa en materia de contenidos y publicidad y, cuando proceda, disponerlo, de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establezca; así como, en el ámbito de sus competencias, realizar las labores de inspección, así como incoar y resolver los correspondientes procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativa a contenidos y publicidad audiovisuales en el marco de emisiones con y sin título habilitante³.

3. NORMATIVA RELACIONADA CON LA MATERIA OBJETO DEL PROYECTO.

La irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y la utilización de los servicios a través de Internet, justificó una nueva ordenación del juego en España, articulada por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (LRJ). La misma dedica su artículo 7 a regular la publicidad, patrocinio y promoción de las actividades del juego. Se establece la necesidad de contar

¹ Artículo 4.8 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía.

² Apartados 11 y 15 del artículo 4 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre.

³ Apartados 18 y 20 del artículo 4 de la Ley 1/2004, de 17 de diciembre.

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	29/04/2020	PÁGINA 2/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm2D5APBP4JGY4PTTUAYGLE3JL3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

con la correspondiente autorización para la realización de actividades publicitarias de juegos de suerte, envite o azar y de los operadores de juego, y se prevé un desarrollo reglamentario en el que se determinarán las condiciones.

En el ámbito audiovisual, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), contiene la normativa básica en esta materia. La única previsión expresa contenida en la Ley se efectúa en el capítulo de los derechos del público, al establecer medidas de protección especial para los colectivos necesitados de mayor protección, en este caso, las personas menores de edad. Se configura el especial interés de estas como límite a las emisiones audiovisuales.

En este sentido, el artículo 7.2 dispone que está prohibida la emisión de contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores (...) aquellos otros contenidos que puedan resultar perjudiciales para el desarrollo físico, mental o moral de los menores sólo podrán emitirse en abierto entre las 22 y las 6 horas. Estableciendo, a continuación, que los programas dedicados a juegos de azar y apuestas sólo pueden emitirse entre la una y las cinco de la mañana, quedando excluidos de tal restricción horaria los sorteos de las modalidades y productos de juego con finalidad pública.

Por lo que se refiere a las comunicaciones comerciales del juego, la LGCA no establece una prohibición determinante y precisa, como ocurre con la publicidad del tabaco o bebidas alcohólicas. En el artículo 18 de la LGCA, se determinan las comunicaciones comerciales audiovisuales prohibidas en cualquiera de sus formas y se hace una remisión específica al resto de prohibiciones prevista en el resto de normativa relativa a la publicidad.

La Ley 34/1988, de 11 de noviembre Ley General de Publicidad se refiere expresamente a la publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, junto a la publicidad de materiales o productos sanitarios, o de aquellos que sean susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas o de su patrimonio⁴; estableciéndose que “podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa. (...).

Finalmente, por lo que se refiere a en nuestra Comunidad, con fecha 17 de octubre de 2018, entró en vigor la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía. En atención a la influencia de los medios audiovisuales en el desarrollo integral de los menores, en dicho texto se recogen todo un elenco de principios, derechos y limitaciones en orden a la protección de los menores en nuestra Comunidad. A este respecto, interesa destacar, por su relación con la materia objeto de análisis, la prohibición contenida en el artículo 32 d), que restringe el horario de emisión, no sólo de los programas (como en la LGCA), sino también de las comunicaciones comerciales dedicados a juegos de azar y apuestas, a la franja horaria comprendida entre la 1:00 y las 5:00 horas.

⁴ Artículo 5.

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	29/04/2020	PÁGINA 3/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm2D5APBP4JGY4PTTUAYGLE3JL3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

4. SOBRE EL TEXTO DEL PROYECTO EN RELACIÓN CON EL CAA.

El Proyecto sometido a informe reconoce la necesidad, tal como afirma en su preámbulo, de desarrollar reglamentariamente las comunicaciones comerciales en materia de juego y del juego responsable contenidas en los artículos 7 y 8 de la LRJ.

Para la consecución de este fin último se marca como objetivos nucleares, entre otros, los de proteger los intereses de carácter público que confluyen en las actividades de juego, en especial, la protección de las personas menores de edad y otros grupos vulnerables, la prevención de la adicción al juego y otros riesgos relacionados con el juego; proteger a consumidores y usuarios, participantes y a la ciudadanía en general; completar y actualizar la regulación del mercado de juego de ámbito estatal; dotar de mayor seguridad jurídica a los operadores de juego; o reforzar y adecuar el seguimiento, control y régimen sancionador en las materias objeto de regulación, integrando los mecanismos administrativos con el fomento de la corregulación.

El Proyecto consta de un preámbulo, treinta y siete artículos agrupados en tres títulos, así como de seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El Título Preliminar, “Disposiciones generales”, establece el objeto del real decreto, que consiste en el desarrollo de determinadas previsiones de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, relativas a las comunicaciones comerciales, y a las políticas de juego responsable y protección de los consumidores.

El Título I, rubricado “Las comunicaciones comerciales de las actividades de juego”. El Capítulo I contiene el régimen jurídico de las comunicaciones comerciales y los principios generales a observar en las mismas: de identificación, de veracidad, de responsabilidad social, de juego informado y de protección de menores. En el Capítulo II se incluyen disposiciones específicas, que afectan a determinadas formas de comunicación comercial, como el patrocinio o los bonos y otras iniciativas promocionales o la prohibición de personajes famosos o de notoriedad pública en las comunicaciones comerciales, las aplicaciones de juego gratuito o los sistemas de exclusión publicitaria; en el Capítulo III se incluyen previsiones específicas en función de los distintos canales publicitarios ofertados. Por lo que se refiere a los servicios de comunicación audiovisual se establece que las comunicaciones comerciales de los operadores de juego únicamente podrán emitirse entre la 01:00 y las 5:00 horas con reglas especiales para la difusión de comunicaciones comerciales durante acontecimientos en directo, para los concursos y para las loterías de efecto diferido y rifas. Así mismo se recoge las reglas de difusión en los servicios de intercambio de videos, correo electrónico y redes sociales. Por su parte, en el Capítulo IV se incluyen previsiones para impulsar el mecanismo de corregulación en el ámbito de las comunicaciones comerciales.

El Título II, denominado “Políticas activas de información y protección de los usuarios”. Además de una disposición general sobre responsabilidad social corporativa, se han introducido una serie de obligaciones y medidas de actuación a implementar por los operadores de juego con el fin de prevenir, detectar y, en su caso, mitigar fenómenos patológicos como el de la adicción al juego o ludopatía u otros riesgos o problemas asociados al juego.

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	29/04/2020	PÁGINA 4/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm2D5APBP4JGY4PTTUAYGLE3JL3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por su parte, el Título III hace referencia al régimen de supervisión, inspección y control. En él, por una parte, se desarrollan las previsiones de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, en tales aspectos, como los requerimientos de cese o de información, y las relaciones con otras autoridades supervisoras sectoriales. Asimismo, se consigna el papel de los órganos encargados de la supervisión regulatoria en el régimen sancionador derivado de la normativa de juego y audiovisual. También se articulan mecanismos de conexión entre el régimen sancionador y los sistemas de corregulación reconocidos, con la finalidad de reforzar la utilidad y eficacia de estos sistemas y se cualifica, en particular, el deber de diligencia de los operadores de juego en relación con la actividad de las empresas que utilizan como afiliados.

5. VALORACIÓN GENERAL Y OBSERVACIONES PARTICULARES AL PROYECTO.

El Consejo Audiovisual de Andalucía considera que el Proyecto de Real Decreto de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, actualmente en trámite de información pública y objeto de este informe supone, indudablemente, un avance considerable en relación con las versiones anteriores de 2015 y de 2017 en relación con la efectiva protección de los intereses de los menores y, en general, de los usuarios y de los colectivos necesitados de especial protección. En este sentido, recoge, en buena medida, la mayoría de las observaciones que el CAA había planteado en sendos informes aprobados en Pleno y relacionados con estas dos versiones anteriores del Proyecto de Real Decreto.

El Consejo Audiovisual de Andalucía considera acertadas las medidas que el PRD recoge en el Título II, relacionadas con obligaciones y medidas de actuación por parte de los operadores del juego con el fin de prevenir, detectar o mitigar conductas patológicas como la ludopatía o adicción al juego.

En cuanto a la regulación proyectada para las comunicaciones comerciales, en comparación con la de los textos anteriores, este Consejo valora positivamente la extensión de las limitaciones horarias y de contenido a las comunicaciones comerciales difundidas por los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma, en coherencia con la regulación de la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre, pendiente de transposición al ordenamiento jurídico español.

El CAA estima, no obstante, que este PRD pone demasiado el énfasis en limitar sobremanera las distintas manifestaciones de las comunicaciones comerciales en los medios audiovisuales, en vez de proceder directamente a su prohibición, tal y como el CAA ha solicitado y como recoge en el ámbito normativo autonómico andaluz la Ley 10/2018 de 17 de octubre Audiovisual de Andalucía.

EL CAA conoce las dificultades normativas, procedimentales y el posible impacto que pudiera tener la equiparación de la prohibición de las comunicaciones comerciales de actividades de juego con las que en su día se aprobaron sobre el alcohol y el tabaco, pero se reafirma en el sentido de su equiparación para evitar que la ciudadanía pueda sentirse desprotegida de los impactos de estas comunicaciones comerciales y pudiera caer en la ludopatía o cualquier otro tipo de adicción al juego.

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	29/04/2020	PÁGINA 5/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm2D5APBP4JGY4PTTUAYGLE3JL3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Sin perjuicio de estas valoraciones generales, el CAA realiza las siguientes observaciones particulares:

1.- En relación con los principios generales contenidos en el capítulo I: el principio de identificación y separación de la publicidad y los contenidos justificaría una regulación más exhaustiva y concreta respecto al medio radiofónico. Los informes de este Consejo han puesto de manifiesto que las comunicaciones comerciales en este medio no son fácilmente identificables ni reconocibles como tales, produciéndose de forma reiterada una confusión –muchas veces parece que de forma intencionada– de la que los usuarios son los principales perjudicados.

Dicho principio se ve comprometido de forma palpable cuando la narración de la comunicación comercial se lleva a cabo durante la retransmisión del evento y son los propios narradores los encargados de hacerla. (artículo 19.1 c) . Por tanto, se considera conveniente arbitrar medidas determinantes que aseguren que el carácter comercial es perfectamente identificable.

2.- Este Consejo considera necesario hacer referencia a las competencias de las autoridades audiovisuales en la materia a la hora de establecer especificaciones respecto a la forma de emisión de las comunicaciones comerciales que se hagan a través de los servicios de comunicación audiovisual. El Proyecto sólo contempla a las autoridades en materia de juego. a este respecto.

3.- En relación con el principio juega con responsabilidad y juego informado: el Consejo valora de forma positiva las prohibiciones establecidas.

4.- Respecto al principio de protección de menores: este Consejo considera que las comunicaciones comerciales que se difundan a través de los servicios de comunicación audiovisuales deberían ser emitidas fuera del horario de protección de menores. Así mismo, respecto a las distintas advertencias a incluir en dichas comunicaciones se propone que sea la autoridad audiovisual competente la que determine las especificaciones para las emisiones de comunicaciones comerciales televisivas y radiofónicas, al objeto de homogenizar las advertencias visuales y acústicas.

5.- Mención destacada merece la referencia a la aparición de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública, reales o de ficción, en las comunicaciones comerciales. Este Consejo entiende que, a pesar de que se ha acotado con más detalle su posible protagonismo, no deberían permitirse las excepciones que se recogen en el artículo 15 por cuanto la capacidad de persuasión que ejercen sobre los menores anularía el principio de protección al que se somete este PRD.

6.- Respecto a las comunicaciones comerciales en servicios de comunicación audiovisual: el Consejo considera que las numerosas excepciones establecidas en función del medio utilizado para la emisión y de la tipología de juego (artículos 19 y siguientes) configura un marco incompatible con el objeto nuclear del propio PRD, como es la efectiva protección de los consumidores, especialmente los menores y de aquellos otros colectivos vulnerables.

7.- En relación a los supuestos de retransmisión de acontecimientos deportivos, hípicos o cualesquiera otros de naturaleza competitiva, en los que se permite la emisión de comunicaciones comerciales de

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	29/04/2020	PÁGINA 6/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm2D5APBP4JGY4PTTUAYGLE3JL3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



apuestas, desde su inicio hasta el final, incluidos los descansos e interrupciones reglamentarios: El Consejo se reitera en lo ya reflejado en el informe que realizó al PRD de 2017, en el sentido de incluir medidas que contrarresten una posible saturación de estas comunicaciones comerciales dada la indudable influencia que ejercen en los menores la práctica de deportes como el fútbol y su impacto en su formación. (artículo 19.1 del Proyecto)

Es cuanto el Consejo Audiovisual de Andalucía informa.

Aprobado por el Pleno reunido en Sevilla, el 28 de abril de 2020

EL Presidente del CAA

Fdo.: Antonio Checa Godoy

FIRMADO POR	ANTONIO CHECA GODOY	29/04/2020	PÁGINA 7/7
VERIFICACIÓN	Pk2jm2D5APBP4JGY4PTTUAYGLE3JL3	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	