

Dirección General de Ordenación del Juego,

Subdirección General de Regulación del Juego

Asunto: “Observaciones al proyecto de Real Decreto de Comunicaciones Comerciales y Juego Responsable

Transcurridos casi cuatro años desde la aprobación de la Ley 13/2011 de Regulación del Juego, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de Ordenación del Juego ha presentado un proyecto de Real Decreto, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 7 (*“Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego”*) y 8 (*“Protección de los consumidores y políticas de juego responsable”*) de la mencionada Ley.

Después de su lectura y estudio, aun sin conocer el dictamen del Consejo de Estado sobre este particular, entendemos que el borrador del Real Decreto vulnera lo establecido en la Ley 13/2011 en varios aspectos sustanciales a los que nos referiremos. Por su parte, el retraso en la aprobación de los reglamentos de publicidad y protección del jugador también ha tenido consecuencias negativas, al permitir el incumplimiento de algunas cuestiones esenciales presentes en la referida Ley.

Por estos motivos, dentro del plazo establecido presentamos las siguientes

ALEGACIONES

I. Sobre el ámbito del presente Real Decreto

El borrador de Real Decreto atiende a dos mandatos específicos de la Ley 13/2011. Uno de ellos es el artículo 7: “*Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades del juego*”, en el cual se establecerán las condiciones de publicidad y sus límites. El otro es artículo 8: “*Protección de los consumidores y políticas de Juego responsable*”, en el cual se deberá llevar a cabo una política integral de Juego Responsable, a la cual se debe atender no sólo la publicidad, sino las propias actividades de los operadores de juego y la Administración en su calidad de Regulador.

Se trata, por lo tanto, de dos regulaciones diferentes, que no conviene incluirlas juntas en un mismo Real Decreto para evitar confusión y ambigüedad entre lo que es promoción de Juego Responsable, con la promoción del juego como una actividad comercial que, en muchos casos, pueden tener intereses contrarios. Entendemos que, como principio general, cuando exista un conflicto de intereses o de derechos, debe primar el de la salud pública, que es el que debe regularse mediante un reglamento específico de protección de los consumidores y política de Juego Responsable.

Así pues, la primera alegación y propuesta es que **se diferencien estos dos objetivos en dos Reales Decretos diferentes**, atendiendo a lo que se establece en la Ley 13/2011 en sus artículos 7 y 8.

II. Alegaciones generales al contenido del borrador de Decreto de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego y de Juego Responsable

1. Sobre la concepción del juego.

En este borrador no aparece claramente definida la concepción que se tiene sobre el juego, ni las implicaciones sociales, económicas, para la salud y el bienestar que tiene esta actividad. A pesar de que en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se reconoce que uno de los objetivos de la publicidad es “*proporcionar una adecuada percepción del juego como actividad compleja y de riesgo potencial para los consumidores...*” (pág 21), en el borrador de Real Decreto la define en diferentes ocasiones como actividad “de ocio y entretenimiento”.

Dicha concepción no es la que aparece en la Ley 13/2011, que no considera que la característica esencial del juego sea la del ocio o entrenamiento, sino la de una actividad económica, tal y como se define en el Artículo 3 de la propia Ley:

a) Juego. Se entiende por juego toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o especie dependiendo de la modalidad de juego.

El hecho de que el juego ocupe el ocio y entretenimiento en algunas personas, no define la esencia de éste, ni que pueda entenderse que tenga, en sí mismo, esa consideración. De cualquier manera, para la persona con problemas de ludopatía, el juego no es una actividad de entretenimiento, sino la causa de su enfermedad. Muy probablemente la función del ocio sea más importante en el alcohol que en el propio juego (celebraciones, fiestas, etc.), y no por ello se considera el consumo de alcohol como actividad de ocio cuando se pretende regular la publicidad y prevenir el alcoholismo.

De hecho, la propia Ley 13/2011 desvincula el juego de la actividad de ocio cuando en su Artículo 2.2 señala que:

Quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley:

a) Los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstas no produzcan transferencias económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización de los medios precisos para su desarrollo y cuando éste no constituya en medida alguna beneficio económico para el promotor o los operadores.

Cuando el Legislador precisa “siempre que éstas no produzcan “transferencia económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización” se indica que lo que se regula en la Ley es una actividad económica, mediante la cual obtienen beneficios económicos los promotores del juego.

Esta matización es importante, en la medida en que el juego no tiene para el legislador una finalidad social o de ocio, sino económica, con las implicaciones que ello debe tener tanto en el desarrollo del reglamento de publicidad, como en la protección de los jugadores.

Por lo tanto, se propone que **se elimine en todo el texto del Real Decreto, la consideración del juego como actividad de ocio y entretenimiento**, para considerarla como una **actividad compleja** y, en todo caso, una **actividad económica especial**.

III. Alegaciones a la Memoria del Análisis de Impacto Normativo

Aunque las alegaciones concretas se dirigen al articulado del borrador de Real Decreto, es necesario atender previamente a un aspecto sustancial que aparece en la *Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, que es el de la protección de la salud pública, en la medida en que con estas alegaciones se justifican las que posteriormente se llevarán a cabo en el articulado del RD.

Así, a pesar de que se reconoce que tanto la regulación de la publicidad como la del juego responsable tienen como objetivo y punto de partida la protección de la salud pública, sin embargo, se aconseja una aproximación “ponderada” en lo que se refiere “a las medidas de ordenación de la publicidad del juego y del juego responsable”, de forma que no sean “tan restrictivas”. Para ello, realiza una serie de afirmaciones que tienen como consecuencia limitar la capacidad regulatoria de la actividad del juego, ya que se basan en premisas que no están contrastadas científicamente.

Las premisas no fundamentadas científicamente, pero que tienen como consecuencia la limitación posterior en el articulado del RD sobre la regulación necesaria para proteger la salud pública son las siguientes:

1. *“El principio general de reconocimiento de juego como legítima actividad de ocio y entretenimiento...”*

Sobre este particular ya se ha alegado que el juego no es una actividad de ocio y entretenimiento, sino una actividad económica especial.

2. *“La posible divergencia en la **intensidad e incidencia de las actividades de juego** en relación con el consumo de otras sustancias. Por ejemplo, en relación con el alcohol, concretamente, además de su diferente naturaleza (producto en un caso, servicio en el otro), hay indicadores que arrojan cifras muy distintas; por ejemplo en gasto por habitante (en 2013 en España, el gasto en alcohol fue de 684€/habitante/año; en juego, 76€/habitante/año)”*

En este párrafo habría dos elementos claramente discutibles:

- a. La afirmación de *“la divergencia en la **intensidad e incidencia de las actividades de juego** en relación con el consumo de otras sustancias”* es falaz. El juego es considerado en la actualidad en todos los ámbitos clínicos y científicos, como una actividad adictiva, ya que activa los mismos circuitos

cerebrales responsables del trastorno y la sintomatología clínica es similar a la que producen las demás drogas (American Psychiatric Association, 2013). El hecho de que la intensidad e incidencia sea diferente de otras sustancias, no le resta relevancia ni evidencia a estos hechos, ni a su consideración como actividad potencialmente peligrosa, ya que existen enormes diferencias en intensidad e incidencia entre las diferentes drogas, o entre una misma de ellas en función de su concentración y formas de consumo. No tiene las mismas consecuencias el consumo excesivo de vino que el de brandy y ambos son sustancias alcohólicas que incluso derivan de la misma planta. También existen notables diferencias en incidencia e intensidad de los efectos entre los propios juegos, lo cual debería servir para ajustar la regulación de la publicidad de forma diferencial y no para minimizar su impacto. La cuestión clave es que el juego entra dentro de la misma categoría que el consumo de sustancias en lo que se refiere a su potencial adictivo, que es lo que debe prevenirse desde la Administración.

- b. Por otro lado, las cifras del gasto que se señalan son claramente tendenciosas, puesto que en el caso del alcohol se toman las cifras de lo que la gente paga por el alcohol, mientras que en el caso del juego se resta de los premios, sin contar exactamente cuánto se juega por jugar, que según las cifras de la DGOJ son 28.111 millones de euros en 2013. Si tenemos en cuenta una población de 45 millones de españoles, las cifras del juego son de 625 euros por habitante y año, es decir, muy similares a las del alcohol. Así, los 76€ por habitante y año que se indican no harían referencia a lo que la gente gasta, sino a lo que los jugadores pierden, aunque en este caso habría que matizar que incluso se trata de una cantidad claramente inferior a la real, puesto que habría que computarla en función del GGR de las empresas. En ese caso estaríamos hablando de una cifra que rondaría los doscientos euros por habitante y año aunque, como indicamos, la cantidad, en este caso, no es lo que importa, sino la comparación errónea de lo que se gasta en juego y alcohol, que son cifras muy similares.

Así pues, nos encontramos con la evidencia científica de que el juego es una actividad adictiva que tiene una incidencia similar a la del alcohol, si bien habría que diferenciar entre los distintos tipos de juego, al menos en su capacidad adictiva.

3. La Memoria indica que *“En lo relativo a la publicidad, si bien la relación entre ambas variables se ha apuntado en ocasiones, no se han encontrado pruebas científicas que midan o demuestren una **correlación clara**, de acuerdo con recientes análisis, **entre la mera existencia de publicidad de actividades de juego y la generación de patrones de juego problemático**, que en defecto de tales ejercicios apunta a ser limitado, incluso para los jugadores ya en problemas, a partir de la evidencia disponible*

Y se cita el trabajo de Binde (2014): *Gambling advertising: A critical research review*, indicando las citas textuales del autor *“There is no measurement of any kind of the impact that advertising has on the prevalence of problem gambling in a country... Part of the difficulty of measuring the impact of advertising on problem gambling is that it is, in general, most probably relatively small”*.

En realidad, el informe de Binde no dice tal cosa, ya que se trata de frases sacadas de su contexto, en concreto, Binde señala que:

*“There is no measurement of any kind of the impact that advertising has on the prevalence of problem gambling in a country. **However, the present author (Binde, 2007b) has made an estimate of the scale of impact; recent reviewers of the field have found the estimate to be fair and sensible (Planzer & Wardle, 2011; Williams et al., 2012a)***

Es decir, algo muy diferente a lo que se argumenta en la Memoria de Impacto Normativo.

No obstante, el problema es mucho más grave, en la medida en que no se trata solamente de que se haya extraído una frase de contexto y que con ello se cambie el significado, sino que se ha procedido a elaborar un contenido falaz con la segunda de las frases textuales.

Así, la primera frase se extrae de la página 18 y procede del apartado 2 del informe, mientras que la segunda parte de la frase no sigue a la anterior, sino que forma parte de un párrafo diferente que se extrae de la página 1 del informe (es decir, anterior) y es un extracto del resumen ejecutivo, donde dice que:

*“It is very difficult, if not impossible, to assess how many people gamble excessively because of direct or indirect influence from advertising. **Part of the difficulty of measuring the impact of advertising on problem gambling is that it is, in general, most probably relatively small”***

En este caso, lo que el autor indica es que, efectivamente, el efecto directo de la publicidad sobre el juego problemático es pequeño, pero debido a que la principal causa del juego problemático son las variables estructurales y las condiciones en las cuales se lleva a cabo el juego. El autor indica posteriormente en su informe las medidas que se deberían llevar a cabo para una buena regulación de publicidad, elementos que no se han tenido en cuenta en la elaboración de este Real Decreto, como es el hecho de la distinción entre diferentes juegos en cuanto a su potencial adictivo y al efecto de la disponibilidad sobre el juego excesivo, lo cual significaría que debería haber una reducción de la oferta de juegos y de la accesibilidad de los mismos.

Consideramos muy grave la manipulación a la que se ha sometido el contenido de las frases del informe de Binde, ya que eso tiene como objetivo el minimizar el efecto que tiene la publicidad sobre el juego patológico y justificar, de esa manera, que no se tomen las medidas necesarias de regulación de la publicidad que la Administración debería llevar a cabo en su principal objetivo de defender la salud de los ciudadanos.

4. En lo que respecta al **juego online**, se realizan dos afirmaciones:

4.1. *“Las particulares **características de dicho entorno de consumo**, en el que la accesibilidad a productos y servicios no legalizados o regulados en la jurisdicción física del consumidor es mucho mayor que en el entorno físico, lo cual incrementa la sensibilidad del consumidor a la imposición de restricciones desproporcionadas al consumo y, en consecuencia, fortalece el mercado ilegal”*

Este párrafo contiene aseveraciones no demostradas y claramente discutibles. Por un lado, siempre ha habido accesibilidad a productos y servicios no legalizados en el caso del juego, por ejemplo apuestas ilegales, juegos de cartas y de otro tipo no controlados por la Administración en entornos privados, etc. Si una actividad es ilegal y se considera que su realización en determinadas circunstancias es perjudicial (como es el caso del juego online), lo que debe hacer la Administración es perseguirla legalmente, no hacer más permisiva la legislación.

Por otro lado, la legislación no tiene por qué ser desproporcionada al consumo. De eso se tiene que encargar la Administración con un Reglamento de Juego Responsable. La publicidad simplemente debe encargarse de presentar el producto, pero las condiciones del consumo deben regularse previamente, que es lo que defendemos en la primera de nuestras alegaciones para que no haya confusión entre la defensa de la salud de los ciudadanos y la comercialización de un producto potencialmente adictivo.

Por último, la aseveración de que *la regulación incrementa la sensibilidad del consumidor a la imposición de restricciones al consumo y, en consecuencia, fortalece el mercado ilegal*, es una aseveración absolutamente carente de fundamentación psicológica. Para poner un ejemplo, hace décadas que se sabía de los efectos perjudiciales del tabaco para la salud del fumador activo y pasivo, a pesar de lo cual se fumaba mucho en entornos públicos, como las universidades, con los típicos conflictos entre fumadores y no fumadores. La norma de prohibición de fumar en las aulas a partir del Real Decreto 192/1988 no solamente consiguió que se dejara de fumar en las aulas, sino que se tuviera una actitud más permisiva por parte de los ciudadanos ante leyes y reales decretos posteriores que todavía limitaron mucho más la posibilidad de fumar no sólo en determinados entornos, sino en cualquier lugar público, así como sobre la prohibición absoluta que actualmente existe sobre la publicidad del tabaco. Actualmente es impensable que haya conflictos para poder fumar dentro de las aulas, por ejemplo. Es decir, la regulación del juego no sólo no será perjudicial, sino que favorecerá el necesario cambio de actitud hacia pautas de juego más funcionales y saludables de las que actualmente se tienen.

4.2. En el siguiente párrafo se indica *“la **falta de evidencia**, más allá de la vinculación del fenómeno con las nuevas tecnologías con las que jóvenes y menores están particularmente familiarizados, de la existencia de un **daño diferencial y cualificado del juego online** frente al juego comercializado por canales presenciales”*

Y para ello se referencian dos artículos publicados recientemente.

Permítasenos en este momento una precisión de filosofía de la ciencia: una de las características que distingue la ciencia de cualquier otra forma de conocimiento es que las cuestiones sobre las cuales se pretende conocer, se plantean de forma crítica y pública al resto de la comunidad científica, con la finalidad de que se vayan contrastando por cualquier científico y pueda desarrollarse un cuerpo de conocimiento de forma segura. En este momento, la ciencia se encuentra analizando el juego online, como el de tantas otras cuestiones y, lógicamente, no existe un conocimiento absoluto. Pero lo que sí que es evidente es que la evidencia teórica y empírica sobre el hecho de que el juego online es más adictivo que el presencial es abrumadoramente mayoritaria, se defiende por los científicos más eminentes y en las revistas científicas más prestigiosas, lo cual no quiere decir que haya artículos puntuales que discrepen de alguna cuestión sobre la cual la ciencia no puede hacer otra cosa que debatir.

Pero, más allá de que los trabajos que se citan están siendo actualmente rebatidos metodológicamente por parte de otros autores, ya existe evidencia empírica en España del efecto de la legalización del juego online en España en un estudio que hemos llevado a cabo en colaboración con FEJAR. Dicho trabajo se llevó a cabo en 26 centros y 1.277 jugadores patológicos en tratamiento. Los resultados más significativos fueron los siguientes:

1. Se demuestra que desde la legalización del juego online en España hasta el 15 de febrero de 2015 (que es cuando se finalizó la recogida de datos del estudio) ha habido un incremento sustancial de jugadores patológicos cuya causa principal ha sido el juego online. Se ha pasado de 2,5% antes de su legalización a 24,2%, convirtiéndose el juego online en el segundo responsable de la ludopatía, sólo por detrás de las máquinas tipo “b”
2. Si atendemos a jóvenes menores de 26 años, se ha pasado del 0% al 44%. En este caso, el juego online es la principal causa de su ludopatía, superando con mucho al resto de los juegos, incluidas las máquinas tipo “b”.
3. El incremento de la adicción al juego en la juventud se ha incrementado desde la legalización del juego online de manera estadísticamente significativa, pasando de 3,5% a 16% de los casos de ludopatía ($t=4,91$). Estos datos reflejan una situación lamentable, puesto que uno de los autores de estas alegaciones ya había advertido de la posibilidad de este problema en el Senado en septiembre de 2013 en la *Comisión para el Estudio de los riesgos de Internet por parte de menores*.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, las alegaciones concretas al articulado del Real Decreto que a continuación vamos a detallar se basan en los siguientes puntos:

1. El juego es una actividad en la cual los jugadores pueden obtener ganancias al arriesgar dinero.
2. Se trata de una actividad económica especial, en la cual los operadores obtienen beneficios económicos por su gestión.
3. Es potencialmente adictiva, tal y como se ha demostrado en la investigación científica y la práctica clínica, si bien no todos los tipos de juego son igualmente adictivos, pasando de los que tienen un potencial menor (loterías, apuestas demoradas) a que son los que suelen causar la mayor parte de problemas de adicción (máquinas, juegos de casino inmediatos o juego online). Por lo tanto, es una cuestión de salud pública.
4. Existen personas o colectivos especialmente vulnerables, si bien cualquier

persona puede llegar a tener un problema de adicción si juega excesivamente.

5. La forma más eficaz de defender la salud pública en lo que se refiere a la prevención del juego excesivo y, por lo tanto, la ludopatía, son las políticas de juego. Debe hacerse, por lo tanto, una regulación específica de protección del jugador y promoción de juego responsable que obligue no sólo a los operadores, sino también a la propia Administración, que es la que debe velar, en última instancia, por la defensa de la salud de los ciudadanos.
6. La publicidad, aunque debe respetar las políticas saludables de juego, no es en sí mismo un mecanismo de regulación del juego, sino una presentación de actividades comerciales que deben regularse para que no se incite a jugar de forma excesiva.
7. En la medida en que el juego es una actividad potencialmente adictiva, la publicidad de esta actividad económica debe estar regulada por criterios científicos y basarse no sólo en los principios generales que rigen la publicidad, sino especialmente en el principio de precaución, con la finalidad de evitar la adicción al juego.

IV. Alegaciones al articulado del Real Decreto, en lo que se refiere a Publicidad (Título I y Disposiciones transitorias)

- **Artículo 5. Régimen jurídico de las comunicaciones comerciales.**

Donde dice:

Las comunicaciones comerciales se regirán por lo dispuesto en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en el presente Real Decreto y en el resto de la normativa de desarrollo de la citada Ley y, en su caso, las disposiciones derivadas de los regímenes de correulación que les resultasen aplicables.

Debería decir:

Las comunicaciones comerciales se regirán por lo dispuesto en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en el presente Real Decreto y en el resto de la normativa de desarrollo de la citada Ley. Eliminándose la frase que hace referencia a la correulación.

Justificación:

Desde la aprobación de la Ley por parte de la DGOJ se viene apoyando de forma excesiva esta medida de autorregulación con las empresas online que, como empresas que son, están interesadas en incrementar el gasto en estos juegos. Incluso se mantiene la vigencia de la asociación de AUTOCONTROL de 27 de mayo de 2012.

Entendemos que su participación puede ser necesaria, pero nunca sustituyendo a la Administración, sobre todo en temas de regulación, inspección y control.

- **Artículo 10. Principio de Juego Responsable**

Donde dice:

El diseño y difusión de las comunicaciones comerciales perseguirá el equilibrio entre la promoción del juego como actividad de ocio y entretenimiento y la necesaria protección de consumidores frente a los riesgos de esa actividad.

Debería decir

El diseño y difusión de las comunicaciones comerciales protegerá a los consumidores frente a los riesgos de esa actividad.

Justificación:

El juego no es en sí una actividad de ocio y en el momento en que haya conflicto de intereses, siempre debe primar la protección de la salud.

- **Artículo 10. Principio de Juego Responsable**

2. Se prohíben, en particular las comunicaciones comerciales que:

Donde dice

“e. Sugieran que la habilidad o la experiencia del jugador eliminará el azar de que depende la ganancia.”

Sustituir por

“e. Sugieran que la habilidad o la experiencia del jugador ayudará a compensar el azar del cual depende la ganancia.”

Añadir punto 2.g

g) Bonos o cualquier otra forma de promoción en la que se ofrezca jugar gratis o se le de dinero para jugar

Justificación:

Los bonos tienen una importancia sustancial en el desarrollo de casos de ludopatía y a nuestro juicio deberían estar prohibidos, tal y como se aconseja en diferentes informes. Por razón de los efectos perjudiciales que tienen sobre la salud pública, su publicidad debería estar prohibida.

Eliminar punto 3 del Artículo 10:

“Las comunicaciones comerciales incluirán el mensaje “Juega con responsabilidad”. Siempre que el medio o soporte por el que se difundan lo permita, este mensaje figurará claramente visible en todo momento. En el caso de servicios de comunicación audiovisual radiofónica, el mensaje podrá omitirse siempre que ello se compense mediante campañas o piezas, en el mismo medio y programa en el que se inserte la comunicación, exclusivamente destinadas a promover el juego responsable, en proporción no inferior al veinte por ciento del tiempo destinado a estas comunicaciones comerciales”.

Justificación:

Existe numerosa evidencia de que los mensajes tipo “consume con responsabilidad” inducen una falsa sensación de control y sesgos del experto que favorecen las conductas de riesgo y consumo excesivo, de manera que tienen un efecto contraproducente al que se pretende. **No deben aparecer ni estos mensajes ni ninguno otro que favorezca la sensación de experto.**

Eliminar segundo párrafo del Artículo 10.4:

“Fuera de los casos establecidos en el párrafo anterior, únicamente será admisible la aparición de personas o personajes famosos o de relevancia o notoriedad pública en las comunicaciones comerciales cuando los mismos protagonicen un mensaje de juego

responsable en la propia comunicación comercial y, adicionalmente, en la comunicación comercial no se haga una asociación directa entre la actividad de juego y el éxito, relevancia o notoriedad de aquellos.”

Como se ha señalado anteriormente, la promoción del Juego Responsable no es objeto de un Real Decreto de publicidad, sino de una reglamentación específica (otro Real decreto, por ejemplo). Por otro lado, resulta poco creíble pretender que personajes famosos, de relevancia o notoriedad presenten el juego y que éste no se asocie con su éxito, relevancia o notoriedad, dado que ese es el motivo de presentarlos a ellos y no a personas desconocidas.

- **Artículo 11. Principio de protección de menores**

Donde dice:

*“2.i. Se difunda en el interior o exterior de salas u otros espacios públicos en los que se desarrollen proyecciones de obras cinematográficas, representaciones o actuaciones teatrales, musicales u otros espectáculos públicos **no restringidas a mayores de edad.**”*

Debe decir

*“2.i. Se difunda en el interior o exterior de salas u otros espacios públicos en los que se desarrollen proyecciones de obras cinematográficas, representaciones o actuaciones teatrales, musicales u otros espectáculos públicos, así como en el interior o exterior de estadios, salas o recintos en los que se celebren acontecimientos y competiciones deportivas **en el que puedan entrar menores de edad.**”*

La protección de los menores significa que no sean expuestos. Hay muy pocas actividades culturales o deportivas públicas en las cuales se restrinja el acceso a menores de edad.

Eliminar punto j e incorporarlo al 2.i, tal y como se ha señalado, o bien sustituirlo por:

*“2.j. Se difunda en el interior o exterior de estadios, salas o recintos en los que se celebren acontecimientos y competiciones deportivas **en el que puedan entrar menores de edad**”*

- **Artículo 12. Actividades de patrocinio**

Donde dice:

5a) No será admisible el patrocinio de actividades, acontecimientos deportivos, o retransmisiones de los mismos, en los que sólo participen menores de edad o cuando estén dirigidas específicamente a menores de edad.

Debe decir

No será admisible el patrocinio de actividades, acontecimientos deportivos, o retransmisiones de los mismos, si no se garantiza que es una actividad restringida para mayores de edad.

Donde dice:

5b) No se utilizará la imagen de marca, nombre comercial, denominación social, material o mensajes promocionales del patrocinador de un evento, competición o equipo deportivos, o deportista, en bienes o servicios específicamente diseñados para menores de edad o destinados principalmente a ellos, salvo que el patrocinador y el patrocinado desarrollen conjuntamente, durante la vigencia del patrocinio, iniciativas o campañas educativas expresamente destinadas a menores de edad, y con el objeto de informar y sensibilizar de los riesgos para la salud pública que puede generar la actividad de juego.

Debe decir:

5b) No se utilizará la imagen de marca, nombre comercial, denominación social, material o mensajes promocionales del patrocinador de un evento, competición o equipo deportivos, o deportista, en bienes o servicios específicamente diseñados para menores de edad o destinados principalmente a ellos.

Es decir: eliminar la salvedad

Justificación:

En todos los casos anteriormente expuestos el principio fundamental de la protección de menores debe garantizar que los menores **no son expuestos a publicidad del juego**, no simplemente que las actividades de juego no estén dirigidas a ellos, lo cual es obvio puesto que deben ser mayores de 18 años para poder jugar. Es el mismo principio que el que se establece cuando se limitan las franjas horarias en la publicidad en radio o televisión.

- **Artículo 13. Actividades de promoción**

Eliminarlo completamente, puesto que por una cuestión de salud pública no se entiende que una actividad potencialmente adictiva pueda ser promocionada.

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

2. En servicios de comunicación audiovisual

En congruencia con la Ley 7/2010, general de la comunicación audiovisual, la publicidad sólo podrá realizarse entre las 22:00 y 06:00 del día siguiente. Fuera de ese horario no podrán realizarse ningún tipo de actividad publicitaria para ningún juego.

Quedaría prohibida la publicidad durante las retransmisiones en directo, incluso en el horario de 22h a 06h, ya que en estos casos, las técnicas utilizadas no son de comunicación comercial, sino que forman parte de la propia actividad del juego para inducir a jugar, al igual que las indicaciones del croupier en los juegos de casino. En consecuencia, deberían prohibirse absolutamente.

En congruencia con la Ley 7/2010, general de la comunicación audiovisual, sólo podrán realizarse juegos en radio y televisión en la franja horaria entre la 1:00 y 05:00

3. En servicios de la sociedad de información

La publicidad del juego online sólo podrá realizarse en las propias páginas web del juego y ser visibles sólo en el caso de que se acceda voluntariamente a dicha página mediante el tecleo de la web correspondiente. Se prohíbe explícitamente la aparición de la página web de forma emergente si no se está accediendo directa y voluntariamente a ella, así como cualquier elemento de comunicación comercial emergente fuera de dichas páginas o el envío de comunicaciones comerciales por correo electrónico o equivalente.

Quedaría taxativamente prohibida la publicidad y desarrollo del juego en redes sociales.

- **Artículos 15, 16, 17 y 18**

Eliminarlos, en la medida en que hacen referencia a excepciones al artículo 14, que no se debería contemplar.

En el caso concreto de las apuestas en directo, que son una flagrante e injustificada excepcionalidad en lo que se refiere al horario de las actividades publicitarias, cabría señalar que las apuestas en directo son las que generan una mayor compulsión para jugar. Por una cuestión de prevención de la adicción, deberán tener una regulación mucho más estricta. Por ese motivo, todavía es más injustificado que haya una salvedad en la publicidad de las mismas.

- **Artículo 36. Procedimiento sancionador**

Eliminar completamente el punto 2, ya que el Real Decreto está por encima de cualquier acuerdo de corregulación. Este apartado puede dar a confusión y a excepciones al cumplimiento de lo que se establece en el RD.

- **Disposición transitoria primera**

Eliminarla completamente, para evitar ambigüedades y excepciones en el cumplimiento.

V. Alegaciones al borrador de Real Decreto en lo que se refiere al Título II: Políticas de Juego responsable y protección de los usuarios

Como se ha indicado, se trataría de un real decreto diferenciado del anterior, para asegurar la promoción de juego responsable y evitar ambigüedades con la publicidad del juego como actividad comercial. En la medida en que aborda cuestiones referidas a salud pública, es decir, derechos de un rango superior al de la comunicación comercial, el Real Decreto de publicidad debería estar supeditado a este.

El Título II presenta un notable grado de confusión entre lo que son las políticas de prevención y promoción de Juego Responsable, con la publicidad del juego, que aunque debe atenerse a los principios de Juego Responsable, se trata de una actividad diferente, en la medida en que consiste en la presentación comercial de la actividades del juego.

Por otro lado, las políticas de Juego Responsable comprometen a la sociedad en su conjunto, si bien deben estar dirigidas por la Administración. Las actividades en pro del Juego Responsable deben involucrar no sólo a los operadores, atendiendo al principio de Responsabilidad Social Corporativa, sino especialmente a la Administración, en su calidad de garante de la salud de los ciudadanos. Por lo general, el articulado del Título II delega en los operadores las actividades de promoción de Juego Responsable, cuando debe ser la Administración la que dirija y regule el juego y a ella misma también le obliga en lo que se refiere a información, sensibilización y asistencia.

Así pues, en los capítulos I y II, que aborda los mecanismos de prevención y sensibilización, se echa en falta las obligaciones de la Administración en estas cuestiones, que deberán reflejarse en un compromiso explícito, al menos, en los siguientes puntos:

- Llevar a cabo estudios epidemiológicos periódicos (anuales, o bianuales al menos) sobre el efecto del juego sobre la salud y el bienestar de los ciudadanos y, más en concreto, sobre la prevalencia de la adicción al juego, atendiendo a los diferentes tipos de juego.
- Llevar a cabo periódicamente campañas de información y sensibilización de Juego Responsable
- Ejercer mecanismos de control de las operadoras de juego para garantizar el cumplimiento de buenas prácticas sobre juego que prevengan el juego excesivo
- Llevar a cabo estudios para analizar la eficacia de las medidas que se han realizado
- Promocionar investigaciones científicas en materia de prevención y tratamiento de la adicción al juego
- Coordinación entre las diferentes administraciones para cumplir todos estos objetivos

Aún teniendo en cuenta que esto exige la reescritura y profundización de todo el articulado del Título II, ampliando notablemente el articulado, a continuación se realizan comentarios concretos en algunos de los artículos que pueda tenerse en cuenta en su redacción definitiva

- **Artículo 21. Política integral de responsabilidad social corporativa.**

Debe añadirse que las empresas deberán dedicar un porcentaje de los beneficios a la investigación y tratamiento de la adicción al juego. Dichos fondos tendrán carácter finalista para esos objetivos y deberán destinarse a centros acreditados de investigación y entidades sin ánimo de lucro de apoyo a la ludopatía. Será la Administración la que recoja el dinero proveniente de las operadoras y mediante concurso público convoque públicamente ayudas a proyectos de investigación y al funcionamiento de entidades sin ánimo de lucro.

- **Artículo 23. Aparición de personajes públicos en el portal del operador**

Prohibir la aparición de personajes públicos en el portal del operador, ni siquiera con mensaje de Juego Responsable, para evitar la confusión entre publicidad del juego con la de promoción de Juego Responsable. En este caso, la relevancia del personaje supera a la del mensaje que, como se ha demostrado, es insuficiente e incluso puede ser contraproducente.

- **Artículo 24. Campañas de sensibilización.**

Con independencia de lo indicado en el artículo 21, las campañas de sensibilización de Juego Responsable no serán promovidas por las empresas del sector, para evitar confusión entre publicidad de una actividad comercial y promoción de Juego Responsable. Deberá ser la Administración la responsable de ello.

- **Artículo 27. Detección de comportamientos desordenados de juego.**

Se trata de un artículo confuso, ya que no queda claro qué es lo que se entiende por “comportamientos desordenados” de juego. Debería definirse claramente, puesto que tiene diferentes significados en función del ámbito en el que se postule (social, legal, clínico, etc.). No obstante, como el Real Decreto debe hacer referencia al artículo 8 de la Ley 13/2011, es decir, sobre “*protección de los consumidores y políticas de juego responsable*”, la conducta desordenada del jugador debería definirse mejor como: “pérdidas elevadas”

Propuesta:

Sustituir “*detección de comportamientos desordenados de juego*” por el de “*detección de pérdidas sustanciales de dinero por parte del jugador*”

Justificación:

La pérdida excesiva de dinero es el principal inductor del juego excesivo que, a su vez, es el principal síntoma clínico de la ludopatía. Una forma eficaz de prevenir el juego excesivo es **limitando las pérdidas**.

Así pues, la propuesta es reescribir el artículo 27 de la siguiente forma:

Artículo 27: Detección de pérdidas sustanciales en el juego

“Para evitar la espiral de pérdidas y juego excesivo que conduce a los problemas sociales y familiares del juego, así como la aparición de ludopatía, se limitarán las pérdidas globales a las que puede incurrir un jugador. Es decir, se contabilizarán las pérdidas en todos los juegos. Se establecerán límites diarios, semanales y mensuales que garantizarán que nadie va a perder en el juego grandes cantidades de dinero que le afecten personal, familiar y socialmente.

Se prevén dos tipos de limitaciones en las pérdidas:

- *Pérdidas globales del juego. La Administración establecerá límites de pérdidas diarias, semanales y mensuales globales en el juego, con independencia del número de juegos a los que se apueste. Dichos límites serán fijos y no podrán ser superados, garantizándose que el jugador nunca va a poder perder más de lo que la Administración haya establecido.*
- *Pérdidas de juegos específicos. Antes del inicio de cualquier juego electrónico, se deberá tener la opción de prefijar con antelación la cantidad máxima que el jugador está dispuesto a perder. Dicha cantidad siempre será inferior a la que la Administración habrá establecido como límite diario de pérdidas en el juego*

Para poder controlar eficazmente las pérdidas globales del juego, la Administración habilitará un sistema de registro y control de las pérdidas mediante una tarjeta inteligente de juego, que será personal y única para cada jugador. Dicha tarjeta será necesaria para jugar a cualquier juego. En dicha tarjeta se reflejarán las pérdidas acumuladas diarias, semanales y mensuales.

La Administración será la que determine los límites diarios, semanales o mensuales, en función de criterios científicos y clínicos, de manera que cuando el jugador los sobrepase, no pueda seguir jugando durante un periodo de tiempo, por ejemplo, tres días si sobrepasa el límite diario, tres semanas si sobrepasa el límite semanal y tres meses si sobrepasa el mensual.”

Justificación

Con este mecanismo de evitar las pérdidas excesivas se concilia la libertad de jugar por parte del ciudadano y la de las empresas de ofrecer esa actividad, con la protección de la salud del jugador patológico, que es incapaz de dejar de jugar a pesar de que se le informe y avise que su conducta le está causando problemas. Al considerar las pérdidas globales, se evita el que se sustituya un juego por otro cuando se llegue a un límite de pérdidas.

- **Artículo 29. Asistencia en materia de juego responsable.**

La asistencia en materia de Juego Responsable será competencia y responsabilidad de la Administración, a través de sus recursos sociosanitarios. Delegar esta función en manos de los operadores es una clara dejación de funciones por parte de la Administración, que es quien tiene la competencia en materia de salud.

A los operadores se les podrá exigir que no permitan el juego a quienes hayan ejercido el derecho de suspensión voluntaria, que tengan los mecanismos suficientes para

impedir el juego en quienes sobrepasen los límites de pérdidas, o que colaboren con un porcentaje de sus beneficios en campañas o intervenciones, pero el tratamiento es competencia de la Administración, de manera que es innecesario, ineficaz y hasta contraproducente que los operadores tengan la obligación de hacerse cargo de este servicio mediante la atención al cliente.

Propuesta:

“La Administración es la que tienen la competencia en materia de asistencia de Juego responsable, de manera que cuando se advierta de la presencia de jugadores con problemas de juego, deberá poner en marcha los mecanismos necesarios para atenderle convenientemente mediante el sistema de salud, facilitándole el acceso a los recursos.

Los operadores deberán colaborar en el tratamiento y asistencia de las personas con problemas de juego patológico, suministrando la información que se requiera por parte de los profesionales que están atendiendo terapéuticamente al jugador y atendiendo a las recomendaciones que dichos profesionales les planteen, en la medida en que ello sea posible”

Por último, en un real Decreto que tenga como objetivo la regulación del Juego Responsable se echan en falta algunas medidas imprescindibles para la promoción de un patrón de juego adaptativo. Así por ejemplo, se proponen los siguientes artículos

Artículo X: sobre la identificación del jugador

El jugador deberá identificarse para poder jugar a cualquier juego electrónico y online. La identificación no sólo debe producirse a la entrada de los salones de juego, sino en cualquier modalidad de juego electrónico y online. Ello exige tener en cuenta medidas como las siguientes:

- Incorporación de lector de DNI electrónico en todas las máquinas tipo “B” y en cualquiera otra máquina automática de juego o apuestas.
- Identificación fehaciente en el caso del juego online. Para poder jugar a juegos online, deberá obtenerse un *password* que deberá usarse junto con la introducción del número del DNI o el propio DNI electrónico. Para obtener dicho *password*, el jugador deberá presentarse físicamente en alguna delegación de la Administración (oficinas del Ayuntamiento en el que esté empadronado, por ejemplo), con el objeto de impedir falsificaciones, ya que estas son bastante comunes en el caso de menores. Dicho *password* deberá renovarse periódicamente, con el objeto de poder actuar en los primeros momentos de la aparición del juego patológico o excesivo. Para dicha renovación será necesario volver a identificarse personalmente de nuevo. Se habilitará un sistema de obtención del *password* para extranjeros a través del consulado de España en los países de origen.
- Será necesaria la presentación del DNI para la compra de boletos de loterías y otros juegos de SELAE. La emisión de la factura será obligatoria por parte de la administración de lotería correspondiente. En el caso de cupones de la ONCE se habilitará un procedimiento por la propia Organización Nacional de Ciegos para garantizar este requisito. En cualquier caso, se emitirá una factura con los datos personales por los billetes de lotería adquiridos.

Artículo XX. Sobre la Tarjeta Inteligente de Juego

La herramienta técnica que favorecerá tener un control personal sobre el juego y favorecerá el Juego Responsable por parte del jugador será la TIJ (*Tarjeta Inteligente de Juego*). Además, mediante la TIJ se podrán programar e implementar las técnicas de control de los juegos tanto por el jugador como por parte del terapeuta, en los casos en los que el jugador esté sometido a tratamiento.

La TIJ no es una tarjeta de crédito, sino un dispositivo necesario para jugar que tendrá grabados los datos básicos del juego (frecuencia de juego, gasto, pérdidas, etc.), con el objetivo de prevenir un gasto excesivo. También servirá de control de los límites de pérdidas, en la medida en que se trata de un dispositivo necesario para el funcionamiento de los juegos. La TIJ deberá utilizarse para poder jugar en cualquiera de los juegos electrónicos de azar, acompañada del DNI y será expedida por la Administración.

Las características principales son las siguientes:

- Se trata de una tarjeta personal e intransferible que debe ser utilizada junto con el DNI electrónico en los juegos electrónicos. También se habilitará un sistema de registro en los salones de juego y en otros sectores para los juegos no electrónicos.
- Dicha tarjeta registrará los juegos a los que se ha jugado, el día y la hora, así como el balance de ganancias y pérdidas diario, semanal y el acumulado mensual.
- Para obtenerla habrá que identificarse fehacientemente (por ejemplo, personarse en dependencias de la Administración Autonómica o Local y acreditarse mediante el DNI). Tendrá una caducidad de 3 meses; pasado ese tiempo se deberá volver a activar con el procedimiento anterior.
- La Administración establecerá claramente los límites de pérdidas diarios, semanales y mensuales. En el momento en el que el jugador alcance dichos límites, la TIJ bloqueará la posibilidad de jugar (tres días, tres semanas o tres meses, en función de si se sobrepasa el límite diario, semanal o mensual).
- No se trata de una tarjeta de crédito, sino de control del juego. Las máquinas y juegos electrónicos seguirán funcionando con sus dispositivos habituales, que nunca serán tarjetas de crédito o débito, para evitar el gasto excesivo

Disposición Transitoria

Una de las características esenciales del Juego Responsable es que debe tener un proceso de evaluación de la eficacia de las acciones que se propongan.

En la medida en que la estrategia de Juego Responsable implica a numerosas dimensiones del juego que no están contempladas en este Real Decreto, pero que son de especial relevancia en la aparición y desarrollo de los trastornos del juego, se incorporarán a este Real Decreto cuantas medidas se vayan legislando en materia de prevención de la adicción al juego. Tales acciones, que deberían ser incluidas en un Reglamento General del Juego deben atender principalmente a las características estructurales de los juegos y a las condiciones ambientales.

Por todo ello, se solicita que se dé por presentado este escrito, lo dé a trámite y teniendo en cuenta las alegaciones señaladas anteriormente, lo retire, reescriba e introduzca las reformas con las alegaciones que anteriormente se han expuesto.

En Valencia, a 15 de abril de 2015

Mariano Chóliz
Doctor en Psicología

Miguel Mazón
Doctor en Economía

Unidad de Investigación: Juego y Adicciones Tecnológicas
Universitat de València