

**TRABAJO FIN DE GRADO**  
**RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMUNICACIONES**  
**COMERCIALES DEL JUEGO**



---

**Universidad de Valladolid**

Autor: Diego Alberca Pedrol

Directora: D<sup>a</sup>. María Flora Martín Moral

Grado en Publicidad

Universidad de Valladolid

Valladolid, Julio de 2023

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. LA PUBLICIDAD DEL JUEGO EN LA LEY DE REGULACIÓN DEL JUEGO.....</b>	<b>6</b>
1. Publicidad, patrocinio y promoción en la publicidad en el juego.....	6
2. Principios esenciales.....	6
3. La protección de los consumidores y políticas de juego responsable.....	7
<b>III. LA PUBLICIDAD DEL JUEGO EN EL REAL DECRETO DE COMUNICACIONES COMERCIALES DEL JUEGO.....</b>	<b>7</b>
1. Fundamento de la aprobación del Real Decreto 958/2020, de Comunicaciones comerciales del juego.....	7
2. Ámbito de aplicación del Real Decreto 958/2020, de Comunicaciones comerciales del juego.....	8
3. Principios que rigen las relaciones comunicaciones comerciales del juego.....	9
4. Actividades de patrocinio y de promoción.....	13
5. Aplicaciones de juego gratuito.....	15
6. Aparición de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública en comunicaciones comerciales.....	15
7. Sistemas de exclusión publicitaria.....	15
8. Disposiciones específicas en función del canal de difusión publicitaria.....	16
<b>IV. POLÍTICAS ACTIVAS DE INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS USUARIAS .....</b>	<b>25</b>
1. Persona responsable del juego.....	25
2. Obligaciones de información.....	26
3. Jugadores intensivos.....	26
<b>V. TEORÍAS SOBRE LA PROHIBICIÓN O REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD EN EL JUEGO.....</b>	<b>27</b>
<b>VI. CONCLUSIONES.....</b>	<b>31</b>
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>33</b>



## I. INTRODUCCIÓN

El juego es una industria con un exponencial desarrollo en nuestro país, así como a nivel internacional, especialmente en su modalidad online. Si bien es cierto que las ganancias y el crecimiento de los operadores del juego es cada vez mayor, también el número de personas ludópatas es creciente. Ello ha supuesto el origen de una problemática en nuestra sociedad con efectos tremendamente nocivos tanto para los jugadores adictos como para sus familias.

En el presente trabajo estudiaremos las principales normas que regulan la publicidad en el juego, centrándonos en el análisis de los dispuesto en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

Posteriormente, expondremos las diferentes disposiciones existentes en función del canal de difusión, así como la afectación de la publicidad de las casas de apuestas a los menores, las diversas conductas que exceden los límites de la legalidad y cuáles son las sanciones a imponer, así como de las políticas activas de información y protección de personas usuarias, recientemente aprobadas por el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo.

Finalmente, realizaremos unas conclusiones sobre la publicidad en apuestas en eventos deportivos y expondremos algunas propuestas a efectos de ulterior regulación.

Así, en mayo de 2011 se aprueba la Ley de regulación del juego (en adelante, LRJ), “con el objetivo de ofrecer seguridad jurídica a operadores y participantes”, así como salvaguardar “diversos intereses de carácter público, entre los que cabe destacar la prevención de conductas adictivas, la protección de los derechos de las personas menores de edad y otros grupos especialmente vulnerables y, en general, la protección de las personas consumidoras” (tal y como se afirma en la Exposición de Motivos del Real Decreto 958/2020).

Destacamos de esta norma, su art. 7, que versa acerca del patrocinio, publicidad, y promoción de las actividades de juego; su art. 7 bis, que aborda los principios esenciales para la publicidad, promoción y patrocinio de las actividades de juego, y su art. 8, que consagra la defensa de los jugadores y las bases del juego responsable

Recientemente, se ha aprobado el Real Decreto 958/2020, de 3 de junio, de comunicaciones comerciales en las actividades del Juego, que desarrolla reglamentariamente los preceptos que acabamos de citar.

Este proyecto se plantea con un doble objetivo:

- A) Identificar y analizar el régimen legal de las comunicaciones comerciales del juego.
- B) Estudiar las medidas que contempla nuestro ordenamiento jurídico ante los riesgos de adicción y ludopatía que amenazan a los individuos en y, particularmente, a los más frágiles, como es el caso de los menores.

## II. LEY DE REGULACIÓN DEL JUEGO

### 1. Publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego

La publicidad del juego en España se encuentra regulada a rango legal en el art.7 de la LRJ. Este precepto “prohíbe la publicidad, el patrocinio y la promoción de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de autorización para realizarla” (art. 7.1 LRJ). Esta autorización estará contenida en el título habilitante que emita la Dirección General de Ordenación del Juego, que es la encargada de autorizar las actividades de juego.

Con carácter general, la DGOJ, a efectos de otorgar las licencias, comprueba por parte si el operador que lo solicita da cumplimiento a los requisitos establecidos en la Ley para poder ejercitar la actividad pretendida.

Asimismo, el artículo 7 LJR hace referencia a otras cuestiones acerca de *“la necesidad de emprender acciones preventivas, sensibilizar y difundir buenas prácticas que atenúen los efectos perniciosos del juego e incluir estas políticas dentro de las reglas básicas establecidas por los operadores”* (art.7 LRJ). Por otro lado, también aborda la protección de los jugadores de riesgo, exponiendo el deber que recae sobre los operadores de dar *“al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable”*.

### 2. Principios esenciales

El artículo 7 bis de la LRJ es de gran relevancia al tratar los principios que informan la publicidad, el patrocinio y la promoción en el juego. En este precepto se rechazan, por contravenir la finalidad de la LRJ, once tipos de comunicaciones comerciales por resultar incompatibles con el principio de responsabilidad social. Cabe resaltar *“las que hacen referencia a la incitación a comportamientos antisociales o violentos, las que desvaloricen el esfuerzo, el trabajo o el estudio, las que sugieran que a través del juego se puede alcanzar un mayor reconocimiento social, las que vinculen el juego a la seducción o el éxito sexual y las que representen el juego de azar como una actividad prioritaria en la vida. Además, se incluyen sendos apartados sobre el juego responsable, ya suficientemente tratado anteriormente, y sobre la protección que ha de*

*procurarse a los menores para impedir su participación o iniciación en las actividades de juego”<sup>1</sup>.*

### **3. La protección de los consumidores y políticas de juego responsable.**

Finalmente, el artículo 8 de la LRJ configura el principio del juego responsable. El principio del juego responsable obliga a los entes públicos y a los operadores del juego a impulsar políticas efectivas de responsabilidad social corporativa relacionadas con el desarrollo del juego de forma responsable. En este sentido, se plantea el juego como una actividad de gran complejidad en el que es preciso adoptar actuaciones de prevención y fiscalización, así como de sensibilización de sus efectos con el fin de prohibir el acceso al juego de los menores de edad y proteger a los grupos vulnerables.

## **III. LA PUBLICIDAD DEL JUEGO EN EL REAL DECRETO 958/2020, DE COMUNICACIONES COMERCIALES DEL JUEGO**

La otra norma esencial que se encarga de la regulación de la publicidad del juego es el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades del juego, que viene a desarrollar los ya citados arts. 7, 7 bis y 8 LRJ.

### **1. Fundamento de la aprobación del Real Decreto 958/2020, de Comunicaciones comerciales del juego.**

El nacimiento del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, persigue como principal objetivo fortalecer la facultad de vigilancia sobre las comunicaciones de carácter comercial del juego, tanto desde la perspectiva del actuar de la Administración como desde la óptica de los llamados acuerdos de corregulación. La necesidad de la aprobación del referido Real Decreto obedecía a la ausencia de una norma que desarrollase la Ley Reguladora del Juego de 2011, y que regulase plenamente y de forma organizada los principios que fundamentan el ejercicio de la actividad publicitaria, así como sus condiciones.

Tras la aprobación de este Real Decreto, ha sido posible aplicar normas en cuanto a la fiscalización de la Administración y hacer efectivo el régimen sancionador existente. En

---

<sup>1</sup> GARCÍA RODRÍGUEZ, C. “El marco jurídico de los juegos de azar y la incidencia de las nuevas tecnologías”. Tesis. Universidad Complutense de Madrid. 2016

este sentido, el Real Decreto de comunicaciones comerciales supone una equiparación de los consumidores a los que aplicar la legislación sobre publicidad de juego, sin importar si los operadores del juego se encuentran adscritos o no a los sistemas de autorregulación.

Las causas que han justificado la aprobación del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, son esencialmente dos. Por una parte, la transformación estructural que ha sufrido el mercado del juego online a partir del nacimiento de diversas variantes de juego a partir del 2014; y, por otra parte, la obligación de tomar y ejecutar políticas que transpongan a nivel interno el elenco de propuestas que ya se aplican en el ámbito de la Unión Europea, sobre todo en relación con la Recomendación europea de fecha 14 de julio de 2013, que versa sobre “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 menores”<sup>2</sup>.

## **2. Ámbito de aplicación del Real Decreto 958/2020**

El artículo 2 del presente Real Decreto regula el ámbito de aplicación del Real Decreto y dispone que será aplicable a:

- “Las actividades de juego de loterías y apuestas en las que se ponga en juego dinero u otros de valor económico en cualquier forma, sobre resultados futuros e inciertos, y que se puedan transferir entre los apostadores, sin que importe el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar.
- Las rifas y concursos, en los existe una contraprestación económica.

---

<sup>2</sup> El listado de iniciativas que se han propuesto pueden clasificarse en dos grandes grupos: i) por un lado, las medidas destinadas a la protección al usuario de juegos, fijando la vista en aquellos grupos que tienen una merecen un trato particular; ii) de otro lado, las iniciativas que se dedican a las condiciones de venta y promoción de la oferta de juegos en línea. ANDRÉS ÁLVEZ, R. (2020). “La publicidad y el juego, revisión del marco internacional en la perspectiva del Proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de actividades de juego. Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento”. N°69.

- Los juegos de carácter ocasional, que se diferencian del resto de los juegos previstos en los apartados anteriores por su carácter esporádico.
- Las actividades de juego transfronterizas, esto es, las realizadas por las personas físicas o jurídicas radicadas fuera de España que organicen u ofrezcan actividades de juegos a residentes en España”. (art. 2 Real Decreto 958/2020).

Por el contrario, no se incluyen en el ámbito de esta norma:

- “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.
- Las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal.
- Las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales” (art.2 Real Decreto 958/2020).

### **3. Principios que rigen las comunicaciones comerciales del Juego**

En cuanto a los principios generales que rigen las comunicaciones comerciales del juego, podemos identificar cinco principios esenciales:

#### *-Principio de identificación de las comunicaciones comerciales y del anunciante*

En virtud del principio para el reconocimiento de las comunicaciones comerciales y del anunciante, que acoge el art. 7 Real Decreto 958/2020, la publicidad ha de ser claramente identificable y reconocible, de manera que conste en la comunicación comercial que se realice el término “publi” o “publicidad”, u otras fórmulas similares.

Igualmente, en la publicidad ha de figurar el nombre o denominación social de la persona que realiza la comunicación comercial, estando prohibida la utilización de logotipos o marcas que no sean de su propiedad.

#### *-Principio de veracidad*

Con arreglo al principio de veracidad se proscribieron que los operadores del juego incluyan en sus comunicaciones información incorrecta o mensajes que, pese a no ser incorrectos, confunden a los consumidores, así como cuando se omite alguna información relevante en el juego responsable, de manera que su no expresión puede causar error al consumidor (art. 8 Real Decreto 958/2020).

*-Principio de responsabilidad social*

Las comunicaciones del juego deben regirse por el principio de responsabilidad social, dicho principio supone la concienciación de los operadores acerca de la importante repercusión social del juego, exigiendo no trivializar una cuestión tan compleja como es la actividad del juego ni sus posibles consecuencias nocivas para los consumidores y usuarios, debiendo respetarse el valor superior de la dignidad, así como los derechos fundamentales de los usuarios (art. 9.1 Real Decreto 958/2020).

Así pues, se considerará vulnerado este principio cuando los operadores del juego promuevan conductas discriminatorias<sup>3</sup>; asocien de forma positiva la actividad del juego a actividades ilícitas o contrarias a la salud pública, insinúen que el juego supone un mayor reconocimiento social o lo presenten como un objetivo prioritario en las relaciones sociales, utilicen imágenes de dinero o productos de alto valor en su publicidad, etc<sup>4</sup>.

Un claro ejemplo que pone de manifiesto el principio de responsabilidad social lo encontramos en un conocido anuncio que decía “Entra, Mira, Apuesta, Sufre, Ríe, Salta, Vive”, repitiendo tres veces cada una de estas palabras con una voz muy alterada y en tono imperativo<sup>5</sup>. Se estaba ordenando al espectador que jugase. En ella vemos a un conocido presentador de televisión que se conecta a la web en diversos juegos y que con emoción y alegría apuesta. En ningún momento se alertaba sobre los peligros del juego, más que por el mensaje “+18, Juega con responsabilidad” en letra pequeña y en la parte inferior de la pantalla, es decir, casi inapreciable. Consideramos que, como en otros

---

<sup>3</sup> Por responsabilidad social el Código de Conducta del Juego entiende que la publicidad no puede representar, aprobar o alienar el juego irresponsable, minusvalorar el desempeño de un oficio o estudiar en comparación con el juego, ni dar a entender que el juego mejora las habilidades sociales.

<sup>4</sup> El art. 9.2 del Real Decreto 958/2020 ofrece una lista más completa de conductas que se consideran antagónicas al principio de responsabilidad social y están, en consecuencia, prohibidas.

tantos mensajes publicitarios, se representa el juego como una actividad de ocio sin riesgo.

*-Principio del juego seguro*

Es de gran relevancia el principio de juego seguro<sup>6</sup>, ya que en la publicidad de las actividades del juego se deberá guardar un equilibrio entre la promoción y la salvaguarda de los usuarios del juego frente a los riesgos de ejercitarla (art. 10.1 Real Decreto 958/2020).

Suponen una conculcación de dicho principio y están, en consecuencia, prohibidas aquellas comunicaciones comerciales que fomenten el desarrollo compulsivo del juego, ofrezcan dinero a través de préstamo u otros tipos de crédito a los jugadores, bien por ellos mismos o por medio de otra entidad; creen confusión acerca de la posibilidad de resultar premiado; presenten el juego como una manera de resolución de conflictos personales o sociales o se dirijan directamente a personas autoprohibidas<sup>7</sup>.

Cabe resaltar que con la aprobación del Real Decreto 958/2020 *“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”*<sup>8</sup>. De hecho, ya en fecha de 27 de mayo de 2015, el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el Informe sobre el juego responsable, que guarda una relación estrecha con la protección de la salud pública en el desarrollo de actividades del juego.

Este principio hace referencia a la prohibición de incitar a jugar compulsivamente e incluye un lema de responsabilidad y prevención de la adicción («si juegas, juega con responsabilidad», «jugar sin control puede tener consecuencias perjudiciales a nivel psicosocial» o similar).

En el ejemplo citado anteriormente se incitaba al espectador a entrar en una web de apuestas y que apostase y jugase repetidas veces. En este caso, la empresa promotora

---

<sup>6</sup> Entendemos por juego responsable las diversas piezas que estructuran la venta y el consumo del juego, que promueven operar en el juego con arreglo a un consentimiento informado y consciente de los usuarios, y que tiene como objetivo disminuir el riesgo de nacimiento de adicciones al juego, basado en el desorden y en el impulso.

<sup>7</sup> El art. 10. 2 -Real Decreto 958/2020 nos ofrece un elenco más amplio de conductas prohibidas.

<sup>8</sup> [AZARplus, Revista digital de AZAR, Revista líder y decana de la Industria del Juego](#)

del anuncio lo modificó sin mayores cambios que el de los verbos imperativos (“Siente, Vive, Salta”; “Piensa, Tira, Vive” y ahora “Mira, Piensa, Vive”) pero manteniendo la esencia y el mensaje del anuncio: la emoción, excitación y alegría que provoca el juego<sup>9</sup>.

De acuerdo con la Dirección General de Ordenación del Juego<sup>10</sup>, “el juego responsable consiste en una elección racional y sensata entre las opciones de juego, teniendo en cuenta las circunstancias del jugador e impidiendo que el juego se convierta en un problema”. Se trata de una decisión que se adopta conforme a una educación, siendo, por lo tanto, entretenimiento consciente e informado y con un desarrollo controlado en cuanto a tiempo y dinero se refiere<sup>11</sup>.

Además, las comunicaciones comerciales deberán incluir mensajes de juego responsable, debiendo aparecer durante toda la comunicación gráfica dicho mensaje o, al menos, durante 2 segundos con posterioridad a la emisión de la comunicación comercial de forma gráfica. En caso de que la comunicación sea en forma oral, deberá constar durante al menos dos segundos tras la finalización de la comunicación comercial.

#### *-Principio de protección de menores.*

En virtud del principio de protección de menores, en ningún caso las comunicaciones comerciales podrán tener como objetivo la incitación o persuasión a menores de edad a la participación en el juego, ni de forma directa ni indirecta (art. 11.1 Real Decreto 958/2020).

Serán contrarios a dicho principio las comunicaciones comerciales que utilicen voces o imágenes de personas menores de edad en su publicidad, al igual que tampoco podrá hacer uso de mascotas de marca o música dirigidas a menores de edad, ni presente la actividad del juego como un paso hacia la madurez, ni se difundan en programas o aplicaciones destinadas principalmente a menores de edad, ni se coloque publicidad en

---

<sup>9</sup> La prevención de la adicción es uno de los objetivos generales de la LRJ, recogido en su art.1. Sin embargo, no hay ninguna disposición específica sobre la materia, como se indica a lo largo del trabajo.

<sup>10</sup> [Juego Responsable | Dirección General de Ordenación del Juego \(ordenacionjuego.es\)](#)

<sup>11</sup> SANCHO LÓPEZ (2017) señala que los portales de juegos dirigen su publicidad a los jóvenes, presentando el juego como una actividad recreativa y de socialización cualquiera, sin insistir en sus efectos perjudiciales. Por otro lado, Baixaulí Puig, Cid Méndez, Muruaga Herrero y Pastor Hoyos (2018), señalan que, a pesar de la prohibición de acceso y participación de menores, éstos frecuentemente falsean sus datos o utilizan los de sus padres.

recintos deportivos donde desarrollen actividades menores de edad (artículo 11.2 Real Decreto 958/2020).

Adicionalmente, las comunicaciones comerciales deberán insertar, en todo caso, el aviso de que los menores de edad no pueden participar en dichas actividades, utilizando fórmulas como “+18”, aplicándose los mismos criterios en las comunicaciones gráficas y orales que las mencionadas con anterioridad con relación al principio de juego seguro (art. 11.3 Real Decreto 958/2020).

En este sentido, MURUAGA HERRERO describe el artículo 11 como “el encargado de regular tal cuestión, prohibiendo la comunicación comercial que tenga por destinatario directo o indirecto un menor, estableciendo, como *numerus apertus*, una batería de prohibiciones que tienen por objetivo evitar que la publicidad de los operadores del juego pueda llegar a tener como público objetivo un menor o que pueda inducir a jugar a los menores. Entre todas ellas podemos destacar, verbi gratia, las contenidas en las letras e) y h) que disponen que estarán prohibidas aquellas comunicaciones comerciales que presenten la práctica del juego como una señal de madurez o indicativa del paso a la edad adulta o que se difundan o emplacen en el interior o exterior de salas u otros espacios destinados al público, cuando en los mismos se desarrollen proyecciones de obras cinematográficas o representaciones teatrales o musicales a los que pueden acceder menores de edad”<sup>12</sup>.

#### **4. Actividades de patrocinio y de promoción**

En las actividades de patrocinio no se hará uso de ninguna imagen de marca, denominación social de patrocinadores de eventos que se encuentren “*destinados principalmente*” a personas con minoría de edad, así como tampoco se permitirá el patrocinio o retransmisión de eventos de carácter deportivo en los que sólo se permita la participación de menores de edad. Asimismo, está expresamente prohibido que los operadores del juego desarrollen actividades de patrocinio en las que hagan uso de

---

<sup>12</sup> MURUAGA HERRERO, P. (2023). Director: Martínez Calvo, J. “La protección jurídica del menor en el derecho comparado”. Capítulo XIX: Publicidad del juego online y menores: reflexiones críticas sobre la regulación actual. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Págs. 407 a 426.

marcas o denominaciones de un operador con objeto de identificar una instalación deportiva, así como tampoco podrán realizarse actividades de patrocinio en las que añadan el nombre de un operador a un equipo deportivo o a una competición, sin que en ningún caso puedan patrocinarse en camisetas o equipaciones deportivas (art. 12 Real Decreto 958/2020).

Dicho artículo supone una restricción muy amplia de las actividades de patrocinio que pueda desarrollar un operador del juego, de manera que le resulta casi imposible patrocinar en eventos deportivos<sup>13</sup>

En cuanto a las actividades de promoción, no se permiten aquellas consistentes en captar nuevos clientes, por lo que sólo se pueden ofrecer promociones a los clientes que dispongan de una cuenta de una antigüedad de como mínimo 30 días en dicho operador del juego y que hayan sido verificados en forma documental (art. 13.1 Real Decreto 958/2020). De igual manera, no se permite realizar actividades de promoción de clientes que hayan sido clasificados como jugadores en riesgo de adicción (art. 13.2 Real Decreto 958/2020).

Así pues, la promoción de los operadores únicamente podrá ir dirigida a personas que ya sean clientes de dichos operadores, o aparecer en la en la web de estos a través de la cual oferten actividades de juego, así como propagarse en locales abiertos al público que hayan sido elegidos específicamente para vender loterías (art. 13.2 Real Decreto 958/2020).

En ningún caso, las comunicaciones comerciales de las actividades de promoción pueden dar una imagen falaz de gratuidad, ni llevar a confusión inducir las características del juego. Igualmente, no podrá contener declaraciones de personas en el que manifiesten que se han beneficiado de dicha promoción. Por el contrario, dicha promoción habrá de comprender información comprensible y clara sobre la cantidad mínima que se debe depositar para tener acceso a la promoción, la cantidad a jugar y las

---

<sup>13</sup> En palabras de MURUAGA HERRERO, “el artículo 12 establece una serie de prohibiciones relacionadas con las actividades de patrocinio que grosso modo impiden que un operador del juego patrocine visiblemente cualquier evento o actividad, lo que implica que de facto una casa de apuestas deportivas no puede patrocinar a un equipo de fútbol o baloncesto. Digo de facto porque en la realidad pueden ser patrocinadores de ciertos eventos, pero las restricciones que establece tal artículo son tan elevadas que hacen prácticamente imposible, desde un punto de vista lógico empresarial, que un operador de juego los patrocine”.

veces que se ha de apostar para poder acceder a la promoción sin limitaciones, así como si la promoción se trata de “dinero retirable o dinero en apuestas” (art. 13.4 Real Decreto 958/2020).

### **5. Aplicaciones de juego gratuito**

En cuanto a las aplicaciones de juego gratuito, podrán ser ofrecidas por los operadores del juego, si bien deberán cumplirse una serie de requisitos:

Dichas aplicaciones tienen que estar disponibles en la plataforma del operador tras haberse registrado. Igualmente, no han de generar una expectativa incierta de los juegos comercializados por el operador en el que se usen dinero o bienes económicamente evaluables (art. 14 Real Decreto 958/2020).

### **6. Aparición de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública en comunicaciones comerciales.**

No podemos obviar la proscripción de que aparezcan personajes públicos o de gran relevancia, sean reales o ficticios, en las comunicaciones comerciales, salvo en tres supuestos:

En primer término, que se traten de sujetos de relevancia como consecuencia de su aparición en dichas relaciones comerciales. Asimismo, que sean narradores de retransmisiones en directo.

Del mismo modo, aquellos que presenten los concursos emitidos por medios televisivos o de radio (art.15 Real Decreto 958/2020).

“La razón de esta prohibición es evitar que por admiración, imitación o idolatría se juegue o apueste, para evitar que el destinatario de tal publicidad juegue porque determinada persona o personaje lo haga”<sup>14</sup>.

### **7. Sistemas de exclusión publicitaria**

En virtud de la Ley Orgánica de Protección de Datos, existen unos sistemas de exclusión publicitaria, de forma que los operadores del juego deberán consultar estos

---

<sup>14</sup> No vamos a detenernos en si la prohibición de que intervengan personajes públicos en la publicidad del juego podría estimarse como un límite injustificado del artículo 35 de la Carta Magna, relativo al derecho a un oficio, ya que hablamos de un Real Decreto, si bien es cierto que se trata de una cuestión relevante.

sistemas si desean realizar publicidad, debiendo suprimir los datos de aquellos que se opongan al tratamiento de sus datos.

Los sistemas de exclusión “son listas a las que los ciudadanos pueden inscribirse voluntariamente para restringir la publicidad no deseada. Para los ciudadanos la inscripción es gratuita”<sup>15</sup>. El método más famoso hoy en día es el llamado “*Lista Robinson*”, de cuya gestión se encarga la Asociación Española de Economía Digital<sup>16</sup>.

Se entiende que el responsable ha cumplido con la exigencia del artículo 23 de la LOPD siempre que examine los mecanismos de exclusión publicitaria que la autoridad de control divulgue.

Sin embargo, este deber cuenta con una serie de salvedades:

- Por un lado, los empresarios pueden remitir mensajes de carácter comercial a los clientes, sin necesidad de acudir previamente a los mecanismos de exclusión publicitaria. Ahora bien, es preciso que aquellos sujetos hayan consentido para recibir dichas comunicaciones.
- Por otro lado, los empresarios pueden remitir mensajes comerciales a los sujetos interesados por vía electrónica, sin tener que acudir a los mecanismos de exclusión publicitaria, si bien se tendrán que cumplir las exigencias del art. 21 de la LSSI, sobre interdicción de comunicaciones comerciales por vía electrónica.

## **8. Disposiciones específicas en función del canal de difusión publicitaria.**

### *- Comunicaciones comerciales que se realizan a través de medios presenciales*

En cuanto a los medios existentes de difusión publicitaria, encontramos las comunicaciones comerciales que se realizan a través de medios presenciales, que podemos definir las como “aquella que se realiza a través de vallas, marquesinas, carteles, monitores, pantallas, o cualesquiera otros elementos de análoga naturaleza tanto muebles como inmuebles; la que se fija sobre elementos móviles y medios de

---

<sup>15</sup> VALENZUELA, L. “Los pros y los contras de los sistemas de exclusión publicitaria”. Legal Today

<sup>16</sup> VALENZUELA, L. “Los pros y los contras de los sistemas de exclusión publicitaria”. Legal Today.

transporte, ya sean públicos o privados; la que se difunde a través de instrumentos de megafonía; así como la que se distribuye en folletos, o en revistas, diarios o soportes similares” (art. 3 h Real Decreto 958/2020).

Estas comunicaciones comerciales requerirán de un título habilitante y deberá ajustarse a la normativa estatal en materia de comunicaciones comerciales y a la regulación autonómica sobre el particular. Sin embargo, se exceptúan de esta previsión las relaciones comerciales por medios telemáticos en aplicación de un patrocinio deportivo en centros deportivos o que se difundan en revistas o soportes que emitan productos sobre las actividades del juego (art.17 Real Decreto 958/2020).

*- Comunicaciones comerciales en soportes audiovisuales*

Igualmente, encontramos las comunicaciones comerciales en soportes audiovisuales, que son “aquellas comunicaciones que ofrecen imágenes o sonidos destinados a promocionar, de manera directa o indirecta, los bienes, servicios o imagen de una persona física o jurídica dedicada a una actividad económica. Estas imágenes o sonidos acompañan a un programa o se incluyen en él a cambio de una contraprestación a favor del prestador del servicio. En todo caso son formas de comunicación comercial audiovisual: el mensaje publicitario televisivo o radiofónico, el patrocinio, la televenta y el emplazamiento de producto” (art. 2 de la Ley 13/2022, de 7 de julio). En este caso, las comunicaciones sobre el juego con fines de publicidad únicamente podrán emitirse en medios audiovisuales en un horario limitado, que comienza a las 01:00 horas y finaliza a las 05:00 horas.

*- Reglas de difusión de comunicaciones comerciales durante acontecimientos en directo en servicios de comunicación audiovisual.*

La difusión de comunicaciones comerciales en acontecimientos en directo emitidas en soportes audiovisuales solamente podrán emitirse desde las 01:00 hasta las 05:00 horas (art. 18 Real Decreto 958/2020).

*- Reglas de difusión de comunicaciones comerciales de apuestas mutuas, de loterías instantáneas y de bingo en comunicación audiovisual.*

Las comunicaciones comerciales de apuestas mutuas, de loterías instantáneas y de bingo en comunicación audiovisual no podrán emitirse en aquellas franjas horarias que se encuentran especialmente protegidas por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, ni en aquellos

bloques de publicidad que sean directamente anteriores o posteriores a la emisión de programas infantiles (art. 19 del Real Decreto 958/2020).

*- Reglas de difusión de comunicaciones comerciales de concursos en soporte audiovisual.*

La regla general en relación con las reglas de difusión de comunicaciones comerciales en soporte audiovisual consiste en la prohibición de emitirse en “bloques inmediatamente anteriores o posteriores a programas de carácter infantil”<sup>17</sup>. Ahora bien, si la emisión de concursos se incluye en programas no recomendados para menores de edad, podrán emitirse desde las 22:00 hasta las 06:00 horas del día siguiente. En el caso de que el concurso se desarrolle en soporte audiovisual se habrá de ofrecer información del precio para ser invitado a la participación, pudiendo emitirse en cualquier momento en que aparezca la publicidad del concurso. (art.21 del Real Decreto 958/2020).

*- Reglas de difusión de comunicaciones comerciales de loterías en diferido y rifas en servicios audiovisuales.*

Las reglas de difusión de comunicaciones comerciales de loterías en diferido y rifas en servicios audiovisuales se rigen por la “no emisión en bloques publicitarios de carácter inmediatamente anterior o posterior a la emisión de programas infantiles” (art. 22 del Real Decreto 958/2020).

El artículo 22 del Real Decreto 958/2020 se encuentra en estrecha relación con la D. A. 3ª del mencionado Real Decreto. Dicha disposición permite “las comunicaciones publicitarias, de imagen, de patrocinio y de promoción relativas a actividades de interés público promovidas por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A., incluidas las efectuadas en redes sociales, en atención al interés cultural, colectivo deportivo que supone por tratarse de una entidad de naturaleza público-privada”.

No obstante, considero que la publicidad de la Lotería del Estado por medio de la televisión no es correcta, puesto que no debe prevalecer sobre la protección que merecen los menores, permitiendo la participación de entidades como la “Residencia-Internado San Ildefonso”. Asimismo, atendiendo a las cifras aportadas por el propio organismo en 2021, de casi diez mil millones de euros que obtuvo en ventas de lotería,

---

<sup>17</sup> SOLÉ MORATILLA, M. “La publicidad de los juegos de azar online. Entre la autorregulación y las políticas de protección de la adolescencia”. Dialnet. 2014

solamente destinó a programas de carácter social la cantidad de veintiocho millones de euros, lo que pone en duda que realmente esta publicidad pueda contravenir lo dispuesto en el Real Decreto 958/2020 dado su “importante interés social y cultural”.

*- Relaciones comerciales en servicios de la sociedad de información.*

Podemos definir los servicios de la sociedad de información como “todo servicio prestado normalmente a título oneroso, a distancia, por vía electrónica y a petición individual del destinatario.

Son servicios de la sociedad de la información, entre otros y siempre que representen una actividad económica, los siguientes:

- La contratación de bienes o servicios por vía electrónica.
- La organización y gestión de subastas por medios electrónicos o de mercados y centros comerciales virtuales.
- La gestión de compras en la red por grupos de personas.
- El envío de comunicaciones comerciales.
- El suministro de información por vía telemática”. (Anexo Ley 34/2002, de 11 de julio)

En estas relaciones se comprenden las redes sociales y páginas web. Las relaciones comerciales en los servicios de las sociedades de la información están prohibidas con carácter general, excepto en seis supuestos:

En primer lugar, se permitirá la difusión del juego en servicios de la sociedad de información cuando se emplacen en las aplicaciones o páginas web de los medios de comunicación que sean soporte del juego de concursos.

En segundo término, será legal la difusión del juego en aplicaciones o páginas web cuyo fin sea ofertar productos de actividades del juego, siempre y cuando existan sistemas de control que no permitan el acceso a menores y difundan mensajes sobre que respeten el principio de juego seguro. Ahora bien, las aplicaciones encargadas de ofrecer información sobre acontecimientos deportivos podrán crear una sección específica que se dedique a ofertar información sobre apuestas, siempre que se pueda acceder con facilidad a dicha sección desde la página principal a través de un enlace de pequeñas dimensiones. Dicha sección ha de contar con mecanismos que prohíban el acceso a menores y se difundan, cada cierto tiempo, mensajes sobre el juego seguro.

En tercer lugar, estarán permitidas las relaciones comerciales en servicios de la sociedad de información cuando aparezcan por motores de búsqueda, en los el resultado ofrecido sea consecuencia de un acuerdo entre el anunciante y el titular del motor de búsqueda.

Asimismo, serán legales las relaciones comerciales difundidas a través de correo electrónico, así como cuando se remitan como comunicaciones comerciales en servicios dedicados al intercambio de vídeos a través de la plataforma.

Por último, también serán legales las comunicaciones comerciales que se difundan en redes sociales, que analizaremos más adelante.

Así pues, se permitirán las comunicaciones comerciales en los supuestos mencionados, siempre y cuando no se sobrepongan al contenido esencial de la aplicación, de forma que bloquee la mayor parte de contenido, posibilitando el cierre o detención de dichas comunicaciones de forma sencilla (art. 23 del Real Decreto 958/2020).

#### *- Comunicaciones comerciales en correo electrónico u otros medios iguales*

La difusión de las comunicaciones comerciales en correo electrónico u otros medios sólo está permitida si se cuenta con el consentimiento del interesado. No obstante, la comercialización de juegos que precisen la apertura de un registro de usuario previo no podrá remitirse por correo electrónico cuando esté dirigida a personas registradas cuya inscripción en el Registro de Interdicciones al Juego sea comunicada por la Autoridad competente al operador del juego, así como a personas que se hayan autoexcluido y los ciudadanos que desarrollen un comportamiento de riesgo de adicción al juego. Estas prohibiciones no serán aplicables a partir del día siguiente a aquel en que las personas mencionadas dejen de estar inscritas en el Registro de Interdicciones al Juego (art. 24 del Real Decreto 958/2020).

#### *- Comunicaciones comerciales de carácter audiovisual en servicios de intercambio de videos a través de plataforma*

El servicio de intercambio de videos a través de plataforma se define como “aquel cuya finalidad principal propia o de una de sus partes dissociables o cuya funcionalidad esencial consiste en proporcionar, al público en general, a través de redes de comunicaciones electrónicas, programas, vídeos generados por usuarios o ambas cosas, sobre los que no tiene responsabilidad editorial el prestador de la plataforma, con objeto de informar, entretener o educar, así como emitir comunicaciones comerciales, y cuya

organización determina el prestador, entre otros medios, con algoritmos automáticos, en particular mediante la presentación, el etiquetado y la secuenciación”. (art.2.13 de la Ley 13/2022, de 7 de julio).

En este sentido, se permite la emisión de comunicaciones comerciales de carácter audiovisual en servicios de intercambio de videos a través de plataforma cuando los prestadores de servicios dispongan de herramientas para evitar que los menores de edad accedan a esas comunicaciones, así como instrumentos de bloqueo de anuncios por parte de sus usuarios y mecanismos que posibiliten fijar modelos de control de franjas horarias de emisión.

Los canales en los que se ofrezcan videos disponibles a través de una plataforma de intercambio de video podrán realizar comunicaciones comerciales que tengan por finalidad ofertar información sobre las actividades del juego, siempre que usen todos los instrumentos disponibles en dicha plataforma para evitar el acceso a dicho canal a las personas de menores de edad y que difunden, periódicamente, mensajes de juego seguro (art.25 Real Decreto 958/2020).

#### *- Difusión comunicaciones comerciales en redes sociales*

Las redes sociales son una estructura social compuesta por un conjunto de actores y uno o más lazos y relaciones definidas entre ellos. La difusión de comunicaciones comerciales en las redes sociales. Por un lado, los operadores del juego que difundan comunicaciones comerciales con un perfil de usuario propio, podrán hacerlo únicamente en aquellas redes que cuenten con mecanismos que impidan la difusión de dicha comunicación a los menores de edad. Es decir, en aquellas redes que cuenten con herramientas de bloqueo de anuncios por parte de sus usuarios y mecanismos que posibiliten fijar modelos de control de franjas horarias de emisión.

Por otro lado, las personas que podrán recibir dichas comunicaciones comerciales de operadores de juego en redes sociales serán aquellas que sigan en redes las cuentas oficiales de un operador, a aquellos sujetos que tengan un interés activo en las actividades de juego, con la condición de que estas personas puedan eliminar la preferencia por ese interés activo a través de los mecanismos que habilite la propia red social. Por último, también podrán ser destinatarios de dichas comunicaciones quienes

se registren con un operador y se trate de uno de los clientes ya existentes (art. 26 Real Decreto 958/2020).

El artículo 26 presenta una serie de incógnitas. En primer lugar, ¿qué debemos entender por “instrumentos para evitar que esas comunicaciones se dirijan a menores de edad”? Así, ¿podríamos entender que el registro de un usuario, por ejemplo, en Instagram es suficiente? ¿O, por el contrario, para poder publicitar en una red social será necesario que el usuario se registre a través de algún documento oficial que pueda ser comprobado y verificado?<sup>18</sup>

Si no es posible identificar al usuario y comprobarla la protección del menor no será efectiva, pues a través de argucias tratará de acceder sin ser detectado, lo que supondrá un incumplimiento de la obligación por parte de la red social<sup>19</sup>.

No cabe duda que el tenor literal del artículo 26 plantea dudas acerca de la protección efectiva de los menores en relación con el juego.

Respecto de los “mecanismos de bloqueo u ocultación de anuncios emergentes por parte de sus usuarios”, “¿sería suficiente con la opción que permiten algunas redes sociales, *verbi gratia* Instagram, de ocultar un anuncio o una publicación recomendada, una vez ya vista? Si el objetivo es proteger, una vez visto el anuncio, ya se pueden causar una serie de perjuicios a los usuarios, por lo que, quizá, debería establecerse la función que impidiese ver determinada publicación *ex ante*. Sólo en ese caso se entendería cumplido este segundo requisito”.<sup>20</sup>

En cuanto al tercero de los requisitos, ¿podríamos entender que el conocido algoritmo que usan las redes sociales es una herramienta que permitiría segmentar al público? ¿O

---

<sup>18</sup> Este es el mecanismo utilizado por las casas de apuestas online.

<sup>19</sup> MURUAGA HERRERO considera que si no puede conocerse la identidad real del usuario y verificarla de algún modo concreto no podrá entenderse cumplido este primer requisito. No obstante, afirma que “podríamos entender -aunque ello sea discutible-, dada la vaguedad de los términos, que desde el momento mismo en que para registrarse en una red social se exige que se den los datos reales, aunque no se verifiquen oportunamente, y que el usuario asume la responsabilidad por los suministrados, que la red social ha cumplido con este primer requisito y que, por tanto, sí que sería posible publicitar juegos y apuestas en su plataforma. Si bien, siguiendo una argumentación en contrario, podríamos considerar que la red social no ha actuado con la diligencia debida para cerciorarse de tal resultado”.

<sup>20</sup> MURUAGA HERRERO, P. (2023). Director: Martínez Calvo, J. La protección jurídica del menor en el derecho comparado. Capítulo XIX: Publicidad del juego online y menores: reflexiones críticas sobre la regulación actual. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Págs. 407 a 426.

sería necesario que el operador del juego conociera efectivamente el mecanismo de dicha herramienta? Cabe resaltar que el actual funcionamiento de esta herramienta es desconocido para la mayoría de los usuarios con independencia de que se sea una marca, una empresa o un particular.

“¿Qué sucedería si, desconociéndose su funcionamiento, el algoritmo falla y termina enviando la comunicación a un menor?, ¿sería responsable de tal publicidad el operador del juego que publicita determinado contenido o la red social en la que tiene lugar tal actuación y que es la que controla el algoritmo y su operativa?”<sup>21</sup>

En definitiva, esta regulación tiene como fin evitar que en redes sociales donde participan menores, aunque los términos de algunas de ellas no permitan la creación de cuentas a los menores de edad, haya anuncios de juegos y apuestas. Y en este sentido parece que los objetivos del legislador se han conseguido. Actualmente, en estas redes sociales es difícil encontrar un perfil oficial relacionado con el juego, lo cual demuestra que la prohibición ha sido efectiva, aunque no sus efectos, pues cada vez los menores juegan más, de manera más habitual y continuada y arriesgando mayores cantidades.

#### *- Reglas específicas sobre comunicaciones comerciales emitidas por personas pronosticadoras de apuestas*

Se permite suscribir acuerdos de publicidad con los pronosticadores de apuestas que se involucren en cumplir las obligaciones consistentes en publicar en redes sociales y webs, desde donde realizan los pronósticos, todos los resultados que hayan obtenido en la plataforma del operador con el que han celebrado el contrato. Ahora bien, estos contratos en ningún caso pueden celebrarse con personajes relevancia pública y, en caso de que se incumplan las reglas mencionadas, se producirá la resolución del contrato publicitario con la persona encargada de pronosticar las apuestas.

#### *- Mecanismos de prevención, sensibilización y reparación*

Los mecanismos de prevención, sensibilización y reparación son políticas activas esenciales en la participación del sector público en el juego, ya que dicha participación no sólo tiene lugar a través de actuaciones de intervención y control. En el Real Decreto

---

<sup>21</sup> MURUAGA HERRERO, P. (2023). Director: Martínez Calvo, J. La protección jurídica del menor en el derecho comparado. Capítulo XIX: Publicidad del juego online y menores: reflexiones críticas sobre la regulación actual. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Págs. 407 a 426.

se clasifican las medidas de juego responsable en tres grupos: mecanismos de prevención, sensibilización e intervención y control.

Las herramientas que se instauran con fines preventivos son principalmente informativas; tanto en las páginas web como en las aplicaciones móviles de juegos los operadores deben alertar a los jugadores sobre la necesidad de realizar un uso responsable del mismo, estableciendo en el artículo 30.2 del Real Decreto la información considerada básica, como la indicación de que los menores de edad tienen prohibido su acceso a los juegos de azar y a las apuestas online, de los posibles riesgos, de la posibilidad de autoprohibición, o la referencia de una organización que ofrezca información sobre los trastornos asociados con este tipo de actividades<sup>22</sup>.

Los operadores han de habilitar un servicio telefónico de atención al cliente a través del cual prestarán información y asistencia en materia de juego seguro, un teléfono que deberá estar visible en la página principal del operador. En relación con los mecanismos de sensibilización ocupan un lugar protagonista los estudios estadísticos sobre juego que los operadores deberán ir elaborando en el marco de su política de responsabilidad social, una actuación que podrá ser promovida no solo por los operadores directamente, sino además, por la Administración a través de la autoridad encargada de la regulación del juego (DGOJ). Otro de los pilares fundamentales en el Real Decreto 958/2020 es sin lugar a dudas la acogida de mecanismos de intervención y control tanto de operadores como de la propia Administración, esta última en ejercicio de la potestad sancionadora reconocida en la Ley de Regulación del Juego y actualmente personificada en la Secretaría General de Consumo y Juego, por delegación del Ministerio de Consumo, en la Dirección General de Ordenación del Juego según el tipo de infracción de que se trate (art. 36 de la LRJ).

---

<sup>22</sup> Uno de los temas más polémicos en materia de juegos “online” consiste en la entrada en esta clase de plataformas no presenciales que son menos resistentes, ya que la supervisión, con carácter general, serán menos estrictos que si se trata de centros presenciales. Es más, entre las principales problemáticas desde el nacimiento de los juegos online son las herramientas para controlar el acceso, puesto que el factor necesario de la mayoría de edad puede “esquivarse” si no se establece un mecanismo suficiente de verificación de la identidad. Desde abril de 2019 se recurre a métodos pioneros de supervisión y corroboración de los datos personales de los usuarios, conforme a lo fijado por la Dirección General de Ordenación del Juego en la Resolución de 31 de octubre de 2018, que a su vez modifica resoluciones previas acerca de las actividades de juego reguladas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. A pesar de que se trata de políticas con efectos positivos a efectos de lograr un cuidado eficaz de los grupos vulnerables, es cierto que no son imposibles de salvar, ya que los menores de edad pueden hacer uso de datos personales de familiares, como sus padres o hermanos de mayor edad. No cabe duda de que se trata de una materia en la que aún no se ha conseguido una protección real y sobre la que se tiene que seguir profundizando.

#### **IV. POLÍTICAS ACTIVAS DE INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE PERSONAS USUARIAS (REAL DECRETO 176/2023, DE 14 DE MARZO)**

La reciente aprobación del Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, que produce efectos a partir del 15 de septiembre de 2023 y que ha derogado en su totalidad el Título III del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades del juego, ha supuesto un importante avance en relación con los mecanismos de prevención, sensibilización e intervención por parte de los operadores del juego en las comunicaciones comerciales.

##### **1. Persona responsable del Juego**

El citado Real Decreto introduce la figura de la persona responsable del juego seguro<sup>23</sup>. Todos los operadores del juego deben designar a una persona responsable, de manera que esta persona responsable actúa como referencia con la que contactará la Autoridad competente. Los operadores del juego tienen obligación de comunicar a la autoridad competente el nombramiento de la persona responsable del juego seguro, a fin de inscribirlo en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego (art.6 Real Decreto 176/2023).

Las funciones esenciales de la persona responsable del Juego Seguro consistirán en:

- Vigilar las políticas de juego seguro adoptadas por los operadores
- Llevar a cabo un plan de medidas activas en el juego seguro
- Realizar una memoria que deberá realizar anualmente sobre todas las actividades llevadas a cabo por el operador del juego en este sentido.

Dichas funciones son compatibles con la realización de otras tareas en la entidad, siempre y cuando la persona responsable del juego seguro no se encuentre vinculada a la institución, en el sentido de que dependa de la sección de publicidad de dicho operador del juego. Asimismo, dicho operador deberá otorgar al responsable del juego los medios materiales y humanos necesarios para llevar a cabo las funciones expuestas.

---

<sup>23</sup> [Información pública sobre el proyecto de Real Decreto por el que se regula el desarrollo de entornos más seguros de juego. | Dirección General de Ordenación del Juego \(ordenacionjuego.es\)](#)

En términos comparativos y salvando las distancias, se puede decir que la persona responsable de juego seguro es una figura muy similar al Delegado de Protección de Datos.

Igualmente, debemos resaltar la obligatoriedad del plan de medidas activas del juego seguro que deberán adoptar todos los operadores y que deberá estar actualizado. Este plan de medidas activas formará parte del plan operativo que regirá sus actuaciones y en el que se especificará el conjunto de medidas puestas en marcha por el responsable del juego seguro.

## **2. Obligaciones de información**

Existen unas obligaciones de impartición de formación sobre juego seguro a los empleados del operador del juego, al igual que deberá recibir formación específica sobre juego responsable toda aquella persona que dependa de la persona responsable del juego. Dicha formación se deberá impartir con carácter anual.

Esta obligación de formación resulta muy similar, guardando las distancias, a las que se establecen para los sujetos responsables en la normativa que regula la materia de protección de datos<sup>24</sup> o blanqueo de capitales<sup>25</sup> (art.8 Real Decreto 176/2023).

## **3. Jugadores intensivos**

Está absolutamente proscrita que los jugadores denominados intensivos utilicen tarjetas de crédito y además estos deberán recibir un mensaje específico y un resumen mensual de actividad.

El operador tiene la obligación de remitir al jugador un mensaje concreto en el plazo de 1 día a partir del día siguiente al día en que el jugador cumpla las condiciones para ser considerado “jugador intensivo”, de manera que se le comunique esta cuestión. Dicha comunicación estará redactado de forma comprensible y se enviará de forma electrónica

---

<sup>24</sup> Artículo 39 del Reglamento General de Protección de Datos

<sup>25</sup> Los sujetos obligados han de asegurarse de que sus empleados son conocedores de los deberes de la Ley 10/2010, de 28 de abril. La Ley establece que el Órgano de control interno (OCI) debe aprobar un plan anual de formación y que debe quedar acreditada la participación de los empleados en cursos de formación.

La ley no obliga a que esos cursos deban contratarse externamente ni especifica quién debe impartirlos. Tampoco establece criterios de homologación o validación de los programas de formación.

o por otra vía válida en derecho por la que se constata que dicha comunicación se ha realizado.

La información que contendrá ese mensaje consistirá principalmente en la relación que tiene el usuario con el juego, además de otros aspectos como la cuantía media de depósitos, las cantidades perdidas y demás datos que considere oportuno el operador en aras de que el usuario sea más consciente de su conducta de riesgo.

De este modo, los “jugadores intensivos” tendrán que ser destinatarios de un resumen mes a mes de la actividad.

Finalmente, la síntesis de la actividad del juego tendrá que enviarse en el plazo de 120 horas del siguiente mes al mes en el que el usuario ostente la denominación de “jugador intensivo”. La periodicidad será mensual y persistirá, una vez que haya perdido la condición de jugador intensivo, dos meses más (art.19 Real Decreto 176/2023).

## **V. TEORÍAS SOBRE LA PROHIBICIÓN O REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD DEL JUEGO**

Tras abordar los diversos aspectos relacionados con las comunicaciones comerciales y la especial protección del menor y grupos vulnerables, hemos de referirnos a la problemática permanente, todavía vigente en la actualidad, sobre la regulación de la publicidad del juego, o incluso del juego en sí.

La institución de la publicidad en el juego se encuentra con dos posiciones totalmente antagónicas: Por un lado, existen aquellas posturas que abogan por su prohibición total y, por otro, nos encontramos con aquellas que apuestan por su regulación. Esta última postura es apoyada por autores como BUENO MALUENDA<sup>26</sup>.

Ahora bien, para poder decidir sobre la prohibición o la regulación del juego, debemos tener en cuenta los elementos esenciales: accesibilidad y disponibilidad, como han sostenido, entre otros muchos autores, CHÓLIZ Y SÁIZ RUIZ, así como los numerosos sitios web y locales físicos dedicados al juego. Y para ello tenemos que cuestionar en

---

<sup>26</sup> BUENO MALUENDA, C. “Los juegos por internet. Perspectiva internacional”. Revista de doctrina, legislación y jurisprudencia. 2004

qué medida la actual normativa protege realmente a la sociedad del riesgo de desarrollar ludopatía.

En este sentido, podemos resaltar del trabajo de CHÓLIZ y SÁIZ un hecho especialmente grave basado en datos del Ministerio de Consumo. Según los autores, en 2004 ya existían entre 250 y 1000 sitios web de operadores de juego, algo que incide directamente sobre los factores principales de la adicción al juego. En la actualidad, con datos disponibles del año 2021, los sitios web de operadores de juego ha ascendido hasta 4000, lo que supone un crecimiento exponencial como consecuencia del avance tecnológico. Igualmente, se ha de tener en cuenta la influencia de dicho crecimiento en la disponibilidad y la accesibilidad, así como la amplia variedad de opciones para jugar<sup>27</sup>.

Si atendemos a los datos aportados por los grandes operadores del juego en España, se evidencian las inquietantes cifras de oferta del juego que aparecen en sus perfiles de LinkedIn.

Entre ellas, Sportium Apuestas Deportivas S.A. señala que cuenta con una extensa red de 2.000 puntos de venta más la presencia online. Asimismo, por otro lado, Codere señala que cuenta con 56.000 máquinas recreativas, 40.000 plazas de bingo y 6.200 centros de apuestas en los países mediterráneos y Latino América. Dicha oferta queda organizada en más de 150 salas de juego, 1000 espacios recreativos, 5 hipódromos y cerca del medio millar de salones de apuestas Si bien es cierto que no podemos profundizar en la valoración de dichos datos más allá de lo mencionado, no cabe duda que existe una situación tremendamente grave que habla por sí sola.<sup>28</sup>

De la misma manera, autores como CALLE RODRÍGUEZ señalan que en el año 2004 en España se calculaba la existencia de medio millón de ludópatas aproximadamente. Es por ello que no favorece a la rehabilitación y reinserción en la sociedad la constante publicidad sobre el juego y la facilidad de acceso existente en la actualidad.

Además de lo expuesto, los autores realizan interesantes consideraciones sobre la imputabilidad, es decir, la responsabilidad del jugador patológico. En este sentido,

---

<sup>27</sup> CHÓLIZ, M.; SÁIZ, J. “Regular el juego para prevenir la adicción: hoy más necesario que nunca. *Adicciones*, 28, 173-182”. 2016

<sup>28</sup> CALLE RODRÍGUEZ, V. El juego patológico, ¿se puede considerar una anomalía psíquica?. Diario La Ley. 2012

existe numerosa legislación, tanto estatal como autonómica y local, que regula la cuestión de la publicidad del juego de una forma similar, aunque no idéntica.

Por otra parte, el recientemente aprobado Real Decreto de Comunicaciones Comerciales tampoco resuelve satisfactoriamente la cuestión de la publicidad. Junto con lo anterior, dentro de nuestro país se pide la interdicción total de la publicidad del juego.

Por lo que respecta a la oportunidad y necesidad del presente estudio, el mismo se justifica sobre dos fundamentos estrechamente relacionados entre sí. El primero respondería a la consideración del juego como un fenómeno social muy extendido con gran calado en los juegos presenciales y cada vez más en los juegos online. Dentro de los factores que han facilitado la difusión de este fenómeno destacan, al estudiar la situación con jóvenes y menores, aparte de los factores ya apuntados, otros dos: la perspectiva económica (el jugador quiere ganar dinero) y la normalización mediática (el juego es presentado en diversos eventos sociales regularizando su presencia y visibilidad)<sup>29</sup>. En este último factor vamos a centrar indirectamente nuestro estudio, pues la publicidad del juego desempeña un papel fundamental en la del mismo, así como de su influencia en la sociedad, y porque dichos investigadores han puesto de manifiesto que es imperiosa una regulación responsable de la publicidad, pues no solo basta con educar<sup>30</sup>. A parte de la normalización, sostenemos que la publicidad lo que consigue es recordar constantemente los factores de accesibilidad y disponibilidad más arriba mencionados y acentuados por el uso de las nuevas tecnologías. El segundo fundamento, relacionado íntimamente con el primero, responde al concepto de juego patológico y a los problemas que resultan del mismo.

En este sentido, la ludopatía puede ser definido como “un trastorno del control de los impulsos, manifestado en un comportamiento de juego desadaptado, persistente y recurrente” (SARABIA GONZALVO). Dicho trastorno o adicción altera profundamente la vida de las personas en varias de sus dimensiones (personal, familiar y profesional) haciendo surgir problemas de abandono de los estudios, pérdida de relaciones sociales, descontrol de las horas jugadas, pérdida del control del gasto, etc. Por ello, aunque exista tradición de juego en España y esto no deba ser considerado a

---

<sup>29</sup> HERRERO FERNÁNDEZ, D. “El papel mediador de la regulación emocional entre el juego patológico, uso abusivo de Internet y videojuegos y la sintomatología disfuncional en jóvenes y adolescentes”. Revista Adicciones. 2014

<sup>30</sup> HIDALGO CERESO, A. “Protección al consumidor e incitación al juego compulsivo en los bonos de bienvenida de las casas de apuestas online”. Revista de Internet, Derecho y Política, (26), 59-82. 2018

priori como algo negativo de nuestra idiosincrasia (Jiménez, 1998), es necesario cuestionar la ratio tuitiva de las normas sobre publicidad del juego en España, ya que le recuerdan constantemente al jugador patológico, un sujeto que no puede controlar sus impulsos, que tiene a su disposición un acceso constante y casi ilimitado a infinidad de modalidades de juegos y apuestas<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> SARABIA GONZALVO, I.; ESTÉVEZ GUTIÉRREZ A.; y HERRERO FERNÁNDEZ, D. “Perfiles de jugadores patológicos en la adolescencia”. Revista Española de Drogodependencias, 39, (2), 46-58. 2014

## **VI. CONCLUSIONES**

El Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, ha supuesto un avance en restricciones de la publicidad en el juego, especialmente en las comunicaciones comerciales realizadas a través de los servicios de la sociedad de información, así como ha supuesto la protección de los grupos más vulnerables y la protección de menor, cuya regulación se consideraba insuficiente en la Ley Reguladora del Juego de 2011, especialmente sus artículos 7, 7 bis y 8.

El Real Decreto 958/2020 ha alcanzado uno de los objetivos que se llevaban persiguiendo durante años, pero que no se había regulado, como es la salvaguarda de los usuarios y, con carácter general, de la salud de la ciudadanía por medio de instrumentos de prevención de la adicción, el amparo de los menores de edad y sus derechos y, en definitiva, la protección de los derechos de los jugadores. No obstante, pese a que la mejora con respecto a la situación anterior ha sido significativa, particularmente en lo que se refiere a los contratos de patrocinio, no podemos afirmar que la aprobación de esta norma haya tenido hasta el momento el efecto esperado respecto de la protección de los menores y la prevención de la adicción en el juego.

Nuestra sociedad es cada vez más consciente de los riesgos del juego y de los importantes perjuicios que supone participar en apuestas y actividades del juego. Es por ello que, en la actualidad, se adoptan medidas reales con el fin de alcanzar una serie de garantías en la protección de los grupos más desvalidos, así como de aquellos sujetos personas se encuentran en un conflicto con el juego. Esto pone de manifiesto la imperiosa exigencia de fortalecer las condiciones relativas al juego seguro que desarrollan los operadores.

El Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo producirá sus efectos a partir del 15 de septiembre y conlleva un fortalecimiento en la protección del juego responsable y de protección de los grupos más vulnerables, entre los que se encuentran comprendidos los menores.

En ese sentido se pide, nada menos, que los operadores de juego establezcan mecanismos a nivel interno a través de los cuales se puede verificar si las cantidades habituales que ingresan las personas que se encuentran dentro de comportamientos de riesgo son conformes con el gasto realizado en las actividades con el operador pudiendo

el operador comprobar, bien mediante el requerimiento de la oportuna información al jugador, bien mediante la utilización de las herramientas de información existentes en el mercado, aspectos tales como, entre otros posibles, la relación entre el nivel de gasto del jugador y sus ingresos corrientes o su nivel de endeudamiento. Una invasión en toda regla en la esfera privada del jugador que en cualquier otra actividad resultaría absolutamente censurable y de más que dudosa legalidad atendiendo a los principios generales que se establecen en materia de la protección de datos de carácter personal.

Pero es más, pues determinada la condición de jugador de riesgo el operador deberá comunicar esta condición al jugador y en el supuesto de que no se logre interacción en un máximo de dos días (48 horas) a partir del momento en que el operador del juego envíe la comunicación, se interrumpirá la relación en el juego con el usuario por el operador del juego, prohibiéndole intervenir en actividades de juego hasta el momento en que tenga lugar aquella comunicación. Además, el operador puede fijar la facultad de resolución del contrato celebrado con el usuario. Esto avoca a una permanente inseguridad jurídica y una posición de debilidad del jugador frente al operador en la relación contractual que podría poner en tela de juicio esta.

No obstante, no cabe duda de la calidad jurídica de este Real Decreto y de las diversas novedades que introduce en cuanto a la prevención del juego, ofreciendo un marco regulatorio pleno y armonizado sobre la materia. Ciertamente, aún no sabemos los efectos que esta norma va a surtir, pero su finalidad social es clara y necesaria, ante la realidad del crecimiento de ludopatía que sufrimos en nuestra sociedad, por lo que, independientemente de su eficacia, supone un paso muy importante en la publicidad en el juego y el amparo de los sujetos más débiles.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS ÁLVEZ, R. (2020). La publicidad y el juego, revisión del marco internacional en la perspectiva del Proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de actividades de juego. *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento*. N°69.
- ANDRÉS ÁLVEZ, R. (2021). Obligaciones que incorpora el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el desarrollo de entornos más seguros de juego. *Revista Aranzadi de derecho de deporte y entretenimiento*. N° 73.
- CAMPUZANO FERNÁNDEZ. S. (2019). El juego responsable como pilar de la sostenibilidad del juego. *Temas para el debate*. N° 293, pág.12-14.
- CHÓLIZ, M.; SÁIZ, J. (2016). Regular el juego para prevenir la adicción: hoy más necesario que nunca. *Adicciones*, 28, 174-181.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, C. (2016). El marco jurídico de los juegos de azar y la incidencia de las nuevas tecnologías. Tesis Doctoral.
- GARCÍA RUIZ, P.; BUIL, P. y SOLÉ MORATILLA, M.J. (2015). Consumos de riesgo: menores y juegos de azar online. El problema del ``juego responsable´´. *Política y Sociedad*, V53(2).
- [http://repositori.uic.es/bitstream/handle/20.500.12328/1348/Buil%20Gazol%2c%20Maria%20Pilar%20et%20al.\\_Consumos%20de%20riesgo\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositori.uic.es/bitstream/handle/20.500.12328/1348/Buil%20Gazol%2c%20Maria%20Pilar%20et%20al._Consumos%20de%20riesgo_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- GUJER, D. (2022). La importancia de la regulación del Juego Online. *Lecturas: Educación física y deporte*. Vol. 26, N° 286.
- HIDALGO CERREZO, A. Protección al consumidor e incitación al juego compulsivo en los bonos de bienvenida de las casas de apuestas online. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, (26), 59-82. 2018
- LANGELAAN OSSET, F. (2019). La publicidad del juego y la ludopatía en el Derecho español. Especial referencia al juego online en los medios audiovisuales. *Revista española de drogodependencias*. N° 44, 2.
- MURUAGA HERRERO, P. (2023). Director: Martínez Calvo, J. La protección jurídica del menor en el derecho comparado. Capítulo XIX: Publicidad del juego online

y menores: reflexiones críticas sobre la regulación actual. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Págs. 407 a 426.

-RUBIO GARCÍA, L. (2018). Apuestas deportivas online: percepción adolescente y regulación publicitaria. Methaodos. Revista de ciencias sociales, V6 (1), pp.139-148. <https://www.methaodos.org/revistamethaodos/index.php/methaodos/article/viewFile/207/358>

-SARABIA GONZALVO, I.; ESTÉVEZ GUTIÉRREZ A.; y HERRERO FERNÁNDEZ, D. (2014). Perfiles de jugadores patológicos en la adolescencia. Revista Española de Drogodependencias, 39, (2), 46-58.

-VALENZUELA, LILIAM. (2019). Los pros y los contras de los sistemas de exclusión publicitaria. Legal Today. [Los pros y los contras de los sistemas de exclusión publicitaria - LegalToday](#)