



MINISTERIO DE CONSUMO
Dirección General de Ordenación del Juego
Secretaría General de Consumo y Juego

Alegaciones al Proyecto de Real Decreto de Comunicaciones Comerciales de las actividades de juego

Madrid, 11 de marzo de 2020

Enrique Villalobos Juan, en calidad de presidente de la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid (FRAVM), con sede social en Camino de Vinateros, 53 bis, CP Madrid 28030, ante ese organismo comparece y como mejor proceda en derecho

DICE

Que el Proyecto de Real Decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego supone, a nuestro entender, un interesante avance respecto de la situación preexistente. La eclosión de las apuestas on-line y la proliferación del fenómeno de los locales presenciales de apuestas ha marcado los últimos tres años y era necesaria una regulación o, al menos, una actualización de aspectos que quedaron sin desarrollo o sencillamente sin tratar en la Ley 13/2011. Por ello, saludamos el Real Decreto y valoramos la mejora que supone.

Sin embargo, queremos manifestar la necesidad de afrontar de manera urgente una reforma normativa que aborde no solo cuestiones de desarrollo y regulación de los aspectos contemplados en la Ley 13/2011 sino que transforme y actualice la propia Ley, con el fin de que puedan ser modificados aspectos básicos como la propia definición del objeto de la norma o la posibilidad misma de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego.

Para la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid es fundamental modificar los artículos 7 y 8 de la citada Ley a fin de avanzar hacia un marco regulatorio de las comunicaciones comerciales similar al del tabaco, tal y como recoge la *Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco*. Esta norma, en su Artículo 9 sobre "Limitaciones de la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco" indica que, salvo algunas excepciones, "queda prohibido el patrocinio de los productos del tabaco, así como toda clase de publicidad, y promoción de los citados productos en todos los medios y soportes, incluidas las máquinas expendedoras y los servicios de la sociedad de la información". Consideramos que esta medida, la prohibición completa del patrocinio y publicidad, debería trasladarse al ámbito de las apuestas y de los juegos de azar en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos. En ambos casos estamos ante serios problemas de salud pública, con diferencias en términos cuantitativos, pero perfectamente comparables en las consecuencias negativas para las personas, las

familias y la sociedad. No en vano, las apuestas on-line y presenciales están generando una importante inquietud y preocupación social, especialmente en algunos lugares muy afectados. Las cifras de jugadores damnificados y sus pérdidas económicas, y del crecimiento de las personas ludópatas en los últimos años en nuestro país son incuestionables. Por eso y pese a que afortunadamente nos encontramos en un estadio temprano, tenemos la oportunidad, por una vez, de adelantarnos a un futuro que se antoja catastrófico, sobre todo en sectores sociales vulnerables, si no ponemos freno a este fenómeno.

Es labor del legislador la de anticiparse a los tiempos, aprobando medidas y directrices que en el hoy puedan ser consideradas, por algunos, un tanto desproporcionadas, pero que a la larga pueden evitar problemas mucho mayores. En este campo, como en otros muchos que afectan a la salud pública, entendemos que el legislador habría de tener presente y guiarse por el llamado Principio de Precaución, que desde hace años se aplica en derecho a cuestiones medioambientales, sanitarias y alimentarias. El Diccionario del Español Jurídico de la RAE define este principio como el “principio rector que aconseja anticipar medidas de protección sin esperar a la prueba de la realidad de los riesgos”, citando el Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002. En el caso que nos ocupa conocemos los riesgos y sus consecuencias negativas, aunque en lo cuantitativo estén muy lejos de las que, aún hoy, provoca en la sociedad el consumo del tabaco.

Nuestra entidad lleva dos años siguiendo con mucha preocupación la expansión del fenómeno de las apuestas, especialmente a partir de una de sus derivadas, la proliferación de los establecimientos presenciales de juego en determinados barrios y municipios. Fruto de la inquietud de los vecindarios de los lugares donde se ha producido una mayor concentración, la FRAVM mantiene desde entonces un grupo de trabajo específico conformado con asociaciones vecinales de estos territorios, que ha realizado un importante trabajo de análisis del fenómeno en el municipio de Madrid, a partir de la localización precisa de todos los salones de juego y casas de apuestas de la ciudad. Esta labor se ha sintetizado en el informe *Locales de juego y apuestas del municipio de Madrid: distribución territorial y análisis sociodemográfico*, del sociólogo Vicente Pérez Quintana, un revelador documento en el que se cruzan variables socioeconómicas con el grado de concentración de esos negocios.

Las asociaciones vecinales somos conscientes de que estos establecimientos, cuya regulación corresponde a la autoridad de ámbito regional, son solo la punta del iceberg de un problema que acumula su mayor volumen de actividad en otro ámbito, un espacio no presencial, internet, de regulación estatal. Pero se trata de una parte muy visible. No en vano, estos locales funcionan como extraordinarias plataformas callejeras de publicidad y promoción del juego de azar y apuestas, como atractivas puertas de acceso no solo al negocio físico sino también al que circula en internet. Consideramos necesario y urgente reducir en número estos locales, su desconcentración y, en primer lugar, alejamiento de lugares especialmente sensibles como centros educativos, lugares de esparcimiento de jóvenes y centros de ayuda y tratamiento contra la ludopatía, como hemos repetido en numerosas ocasiones a la autoridad competente, la Comunidad de Madrid. Pero también resulta crucial restringir o limitar al máximo su función como soporte publicitario en la calle. Nuestro objetivo no es otro que proteger a la población, especialmente a la parte más

vulnerable, de una patología tan grave como la ludopatía.

Como hemos indicado más arriba, pensamos que la mejor manera de prevenir esta enfermedad es prohibir todo tipo de publicidad, patrocinio o promoción de la actividad de apuestas y juegos de azar en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos, extremo que solo es posible si se modifica la Ley 13/2011. Con este horizonte, buscaremos restringir al máximo las comunicaciones comerciales en cualquier avance reglamentario, como es el caso del presente proyecto de real decreto.

A tal fin, como parte afectada por este fenómeno, exponemos las siguientes ALEGACIONES:

1. En relación a la Memoria del Análisis de impacto normativo en tanto que documento que justifica la “Oportunidad de la norma”, consideramos que FALTAN DATOS QUE HAGAN HINCAPIÉ EN LOS COLECTIVOS DE MAYOR VULNERABILIDAD SOCIAL ASÍ COMO UN INFORME PROPIO ACTUALIZADO:

Los epígrafes 2.3.a (referido a la comparación con el paradigma regulatorio de la publicidad del tabaco) así como el 2.3.c.v (referido a los colectivos particularmente afectados por la publicidad del juego), resultan incompletos. Proponemos **que se tenga en cuenta la *Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España ESTUDES 2018-2019***, en la cual se exponen datos referidos a la prevalencia de jugar dinero online y presencialmente entre los estudiantes de 14 a 18 años en el último año. En este sentido, las cifras muestran una evolución del fenómeno del juego en el que se arriesga dinero muy significativas entre los menores. Lo cual implica que, pese a que las cifras contempladas en la motivación del Real Decreto y que hacen referencia al informe *EDADES* entre la población de 15 a 64 años, el porcentaje de estudiantes entre 14 y 18 años que jugaron dinero online en el último año asciende a un 10,3% (un 3,9% más que el año precedente) y presencialmente un 22,7% (un 9,1% más que el año precedente). Resultando especialmente alarmante que un 30,7% de los menores varones encuestados reconocen haber jugado presencial.

Por otro lado, en tanto que estamos ante un fenómeno relativamente nuevo, consideramos fundamental no solo atender a indicadores absolutos en relación al uso del juego de azar en línea, epígrafe 2.3.a (referido a la comparación con el paradigma regulatorio de la publicidad del tabaco), sino a indicadores específicos de juego patológico. En este sentido, solicitamos que se tenga en consideración la evolución del Registro de Interdicciones de Acceso al Juego que en el año 2018 alcanzó la cifra de 6.350 nuevas altas, un incremento de un 40% respecto al año precedente, según la Memoria de la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) correspondiente a 2018 publicada por el Ministerio de Hacienda. De este modo, el hecho de que actualmente afecte al 0,3% de la población mayor de 18 años está condicionado a la evolución interanual en los términos anteriormente descritos. Datos que, además, ponemos en cuestión, pues consideramos **que, debido a su sesgo, no se deben utilizar como fuentes informativas estudios como el de *Percepción social sobre el juego de azar en España* del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III patrocinado por la**

Fundación Codere o el estudio *Juego y Sociedad* patrocinado por el Consejo Empresarial del Juego.

Pero además, proponemos que estas investigaciones se aborden también desde un enfoque de género. Seguramente sean necesarias medidas específicas que atiendan de manera concreta la prevención en la forma y el tipo de juego respecto a hombres y a mujeres. Según el informe publicado por la DGOJ, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, sobre el perfil del jugador online, en 2017 el 85% de los jugadores fueron hombres y el 81,6% tenía entre 18 y 45 años. El gasto medio por jugador era de 384€, aunque si atendemos a la media en función del sexo, el gasto medio de los hombres ascendía a 429€ y el de las mujeres se situaba en 134€. **Solicitamos así que se tenga en cuenta un informe desglosado por tipo de juego que atienda específicamente y con mayor contundencia a medidas restrictivas en los segmentos de población que experimentan un mayor crecimiento.**

En términos de propuestas de mejora en relación a los distintos aspectos regulados en el articulado de la norma así como propuestas de cambio de redacción y puntualización del texto, ALEGAMOS:

2. La necesidad de uso de una terminología diferente a “juego” a secas, aunque sea esta la denominación empleada por la Ley 13/2011 para definir su objeto. Consideramos que el Real Decreto se acercará más a la realidad que desea legislar y será más preciso si cada vez que usa el término juego lo acompaña de un apelativo que haga referencia al componente económico y de riesgo que aparece en la definición de la Ley 13/2011. Podría usarse “juego en el que se arriesga dinero” o cualquier expresión que carezca de connotaciones deportivas. Todo ello de manera que no sea fácil asociar la actividad de apostar con la actividad infantojuvenil del juego para no estigmatizarla, en tanto que el juego es un importante recurso pedagógico, social y de construcción de la propia personalidad, que facilita la adquisición de habilidades sociales y para el desempeño laboral. El juego, por tanto, debería protegerse como concepto y como valor social frente a la actividad de las apuestas que supone riesgo patológico, riesgo de desestructuración personal, familiar, social y que cada vez que se asocia al juego no hace sino lavar su imagen buscando un acercamiento amable para captar nuevos clientes, que pueden acabar siendo nuevos adictos.
3. En relación al artículo 9: Solicitamos incluir un epígrafe que prohíba comunicaciones en las que se haga referencia al deporte, a deportistas o a valores de deportividad como ideas vinculadas a la apuesta arriesgando dinero. Nada más lejos de los valores del deporte y la competición deportiva que la actividad del juego de azar en el que se arriesga dinero u objetos.
4. En relación al artículo 10.2.d: Consideramos de especial relevancia desvincular la expresión de éxito no solo de las dimensiones señaladas sino especialmente del deporte. El éxito deportivo es uno de los principales reclamos publicitarios destinados a los jóvenes. Apartado h: Explicitar qué se entiende por actividad

económica para evitar, además, la profesionalización de los apostadores.

5. En relación al artículo 10.3: Proponemos sustituir el mensaje relativo a la responsabilidad individual por mensajes de prevención del juego patológico, del tipo “La ludopatía es una enfermedad reconocida por la Organización Mundial de la Salud”, “Esta actividad puede poner en peligro o hacerte perder relaciones personales, trabajos u oportunidades a causa del juego”. O cualquier otra recomendación que alerte sobre la definición y riesgo del juego patológico (<http://www.pnsd.mscbs.gob.es/ciudadanos/informacion/otrasAdicciones/home.htm>).
6. En relación al artículo 10.4: Proponemos sustituir la expresión “podrá establecer”, que implica solo recomendación o posibilidad, por “establecerá”. Nos parece imprescindible que sea obligatorio incluir en las comunicaciones comerciales mensajes relativos a los efectos potencialmente dañinos derivados de un comportamiento de riesgo del juego.
7. En relación al artículo 11.3: Consideramos que se deben incluir mensajes informativos sobre las consecuencias legales/jurídicas en caso de infringir la normativa que prohíbe la participación de menores de edad. Las consecuencias tanto para los operadores como para los jugadores a fin de actuar preventivamente cuando se trate de menores de edad, con el fin de generar conciencia sobre la dimensión de las consecuencias de las infracciones.
8. En relación al artículo 12: Proponemos la modificación del epígrafe 12.4 o la creación de un epígrafe 12.5 que haga referencia a la prohibición expresa de exhibir el nombre de una marca o denominación comercial de un operador en camisetas y todo tipo de equipaciones deportivas. Esto es coherente con la idea de evitar que figuras de notoriedad hagan publicidad de la actividad del juego. Si lo que la norma busca es proteger a la población especialmente vulnerable como los menores, ¿cómo vamos a impedir que estos relacionen deporte con apuestas si las equipaciones de sus equipos favoritos, que ellos mismos compran para vestirse y reconocen cada vez que presencian o visualizan un partido, llevan este tipo de marcas? La única manera es eliminarlas.
9. En relación al artículo 13.1: Proponemos incluir, además de la prohibición de realizar comunicaciones comerciales sobre promociones de captación de clientes que recojan cuantías económicas, también aquellas promociones relacionadas con cualquier producto que no tenga que ver estrictamente con la actividad que anuncia pero sirve para promocionarla. Con ello queremos prevenir una práctica que se produce habitualmente en los establecimientos presenciales de apuestas y juego, en los que son habituales las promociones de bebida y comida o sorteos y rifas de cualquier tipo de objeto o producto, que aparecen como un importante y exitoso, en términos de captación de jugadores, aliciente para acceder a estos lugares. Así el epígrafe quedaría redactado del siguiente modo: “Se prohíbe realizar comunicaciones comerciales sobre promociones de captación de clientes que recojan cuantías económicas de ningún tipo o anuncien productos que no tengan relación con la propia actividad de juego de azar”.

- 10.** En relación al artículo 13.3.c: Proponemos suprimir la expresión “total o parcialmente”. Consideramos que dado que no se trata de un juego basado en la habilidad del jugador sino en el azar, conlleva a error.
- 11.** En relación al artículo 14: Proponemos prohibir las aplicaciones de juego gratuito a las que hace referencia este artículo. Se trata de una de las técnicas de reclamo más utilizadas por los operadores para generar expectativas en los nuevos usuarios. Deberá homogeneizarse con el artículo 13.
- 12.** Artículo 15: Solicitamos eliminar la excepción recogida en el epígrafe 15.1.b para evitar que sean los narradores de las retransmisiones de eventos los que puedan realizar las comunicaciones comerciales, pues estos, casi siempre, son personajes de relevancia o notoriedad pública, muy seguidos y admirados por la población. Deberá homogeneizarse con el artículo 19.
- 13.** En relación al artículo 17.2.a: Creemos fundamental restringir la publicidad y comunicaciones comerciales en los propios establecimientos presenciales de juego. Uno de los fenómenos más denunciados por las asociaciones vecinales es la concentración de locales de apuestas en ejes comerciales de los barrios más vulnerables de ciudades como Madrid. Un fenómeno que no parece atender a cuestiones de demanda, sino a una estrategia de visibilización comercial que resulta rentable. La propia presencia física de los locales de apuestas en lugares estratégicos de los barrios y de manera masiva e invasiva del espacio público, se ha convertido en una estrategia publicitaria en sí misma. La autopublicidad, la autopromoción y las promociones de otros elementos como comida y bebida cubren a menudo el exterior de estos establecimientos con llamativos mensajes y cuidadas e impactantes imágenes. Consideramos que esto debe desaparecer de las calles de nuestras localidades, y para ello podríamos recurrir, de nuevo, a la norma que regula las comunicaciones comerciales sobre el tabaco en sus lugares públicos de expedición, los estancos. La *Ley 28/2005, de 26 de diciembre* indica que “En ningún caso, dichas actividades [las promocionales del tabaco] podrán realizarse en los escaparates ni extenderse fuera de dichos establecimientos, ni dirigirse al exterior”. Algo así podría aplicarse a la actividad promocional de apuestas y juego de azar en los establecimientos presenciales de juego.
- Por otro lado, hay que resaltar que muchos de estos locales cuentan también con licencia de hostelería, lo que les permite ofrecer promociones que incluyen bebida y comida a precios muy reducidos, un extremo que, a nuestro tenor, debería igualmente prohibirse.
- Del mismo modo, en relación al artículo 17.2.b, no entendemos por qué se ha de permitir el patrocinio deportivo de marcas de operadores de apuestas y juego de azar dentro de instalaciones deportivas, lugares que son frecuentados por personas de todas las edades y condiciones.
- 14.** En relación al artículo 19.1: Proponemos la prohibición de las emisiones comerciales de apuestas en la retransmisión audiovisual televisiva o radiofónica en acontecimientos deportivos, hípicas o de cualesquiera otra naturaleza competitiva (en directo o diferido) con independencia del horario de emisión. De otro modo,

estaríamos ante una incongruencia con los datos que se manejan sobre el fenómeno que se pretende regular. Según el Informe del jugador online del año 2018 realizado por la DGOJ, las apuestas son el segmento en el que participa mayor número de personas (1.142.487 respecto a 1.476.385, número total de jugadores activos). Dado que las apuestas constituyen el 77% del juego que se consume, hay que llevar a cabo una regulación excepcional a este tipo de actividad. Carece de sentido tratar de restringir su publicidad y promoción permitiendo su explotación en momentos de máxima audiencia televisiva y radiofónica, como representan muchos partidos, torneos y competiciones deportivas. En relación al artículo 19.1.c, reiteramos nuestra disconformidad con que los narradores de los eventos puedan realizar las comunicaciones comerciales. Resulta completamente contradictorio con el artículo 15 que prohíbe la aparición de personajes de relevancia o notoriedad, pues evidentemente periodistas, ex deportistas y otras figuras que participan en la narración de los eventos deportivos son parte fundamental de las figuras de referencia a las que se hace alusión.

15. En relación al artículo 28.3 consideramos importante la participación en la comisión mixta de seguimiento del cumplimiento de los códigos de conducta y de la actividad de control y supervisión, de representantes de las asociaciones de ayuda a la persona ludópata y de las asociaciones vecinales.
16. En relación al artículo 30.1: Todo este artículo y, en general, muchas de las medidas de protección que se supone están a disposición de las personas que apuestan, dependen directamente de su intención, de su voluntad, de su capacidad para protegerse de los riesgos que entraña la realización de apuestas de dinero. Parece descompensado cuando, a su vez, todo el negocio de las apuestas está basado en una serie infinita de alicientes y estímulos para practicar una actividad de riesgo. Entendemos que un primer paso sería el cambio de denominación de "Juego Informado" por un mensaje bastante más directo, preventivo e informativo de lo que se pretende alertar. Títulos como "El riesgo de apostar" "Actividad de riesgo" "Autoprotección de las Apuestas" o similar, son más apropiadas para el objeto del asunto en cuestión. Por otro lado creemos insuficiente la mera posibilidad de que la persona que apuesta tenga a su disposición un apartado donde es informada de los riesgos de dicha práctica y al que se puede acceder por propia voluntad, por lo que proponemos que sea de obligado cumplimiento para el operador, disponer de mensajes emergentes, durante del desarrollo de las apuestas, que avisen de los riesgos de apostar y que impidan seguir apostando hasta que no se desactiven por algún sistema de clicado previa lectura del mensaje o similar.



Fdo. Enrique Villalobos Juan
Presidente de la FRAVM