

**ACORD 54/2015, de 15 d'abril, del Ple
del Consell de l'Audiovisual de Catalunya**

**Observacions al Projecte de Reial decret de comunicacions comercials de les
activitats del joc i de joc responsable**

El 27 de març de 2015, el Director general d'Ordenació del Joc de la Secretaria d'Estat d'Hisenda va trametre a aquest Consell el projecte de Reial decret de comunicacions comercials de les activitats de joc i de joc responsable (registre d'entrada núm. 359/2015), als efectes oportuns.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, com a autoritat de regulació en l'àmbit del sector audiovisual a Catalunya, d'acord amb les competències que li atribueix la seva llei de creació i la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya, emet, en tràmit d'informació pública, les observacions al projecte de Reial decret que s'incorporen com annex a aquest Acord.

En aquest document es realitzen unes consideracions a l'articulat del projecte de Reial decret que inclouen unes observacions formals en relació amb l'instrument normatiu escollit per regular la matèria objecte d'aquest projecte. Així mateix, també s'inclouen unes observacions substantives pel que fa a l'àmbit d'aplicació subjectiu del projecte de Reial decret, a les restriccions horàries en l'emissió de les comunicacions comercials de les activitats de joc, a la identificació de les comunicacions comercials, al principi de joc responsable, a l'advertiment de restriccions d'edat per a la participació, a les activitats de promoció i a les disposicions específiques en funció del canal de comunicació.

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya adopta, per unanimitat, el següent

ACORD

1. Aprovar el document d'observacions al projecte de Reial decret de comunicacions comercials de les activitats de joc i de joc responsable, que s'incorpora com annex a aquest Acord
2. Trametre aquest Acord a la Direcció general d'Ordenació del Joc de la Secretaria d'Estat d'Hisenda del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Barcelona, 15 d'abril de 2015

Roger Loppacher i Crehuet
President

Daniel Sirera Bellés
Conseller secretari

Ref. exp.: 06V/2015

Observacions al projecte de Reial decret de comunicacions comercials de les activitats de joc i de joc responsable

El 27 de març de 2015, el Director general d'Ordenació del Joc de la Secretaria d'Estat d'Hisenda va trametre a aquest Consell el Projecte de Reial decret de comunicacions comercials de les activitats de joc i de joc responsable (registre d'entrada núm. 359/2015), als efectes oportuns.

Al Projecte de Reial decret, s'adjunta una Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu, en què s'inclouen els apartats relatius a la base jurídica i rang normatiu del projecte, a l'oportunitat de la norma, al contingut, objectius i justificació de les mesures incloses en la regulació, així com a les mesures adoptades i la justificació de la iniciativa del joc responsable. En aquesta Memòria s'inclouen, també, apartats relatius a la tramitació, les normes que queden derogades, l'impacte econòmic i sobre la competència, l'impacte sobre l'ordre constitucional de competències, l'impacte pressupostari, les càrregues administratives i l'impacte per raó de gènere.

El Consell de l'Audiovisual de Catalunya, com a autoritat de regulació en l'àmbit del sector audiovisual a Catalunya, d'acord amb les competències que li atribueix la seva Llei de creació i la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA) emet, als efectes oportuns, les observacions següents al projecte de Reial decret tramès a instància del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Consideracions a l'articulat del projecte de Reial decret

L'article 82 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix el Consell de l'Audiovisual de Catalunya com l'autoritat reguladora independent en l'àmbit de la comunicació audiovisual pública i privada a Catalunya, que actua amb plena independència del Govern de la Generalitat en l'exercici de les seves funcions. En aquest sentit, la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual (LGCA)¹, la Llei 2/2000, de 4 de maig,² i la Llei

¹ <<http://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-16435-consolidado.pdf>>

22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA),³ estableixen les funcions i les competències que la regulació atribueix al Consell, d'acord amb la seva naturalesa estatutària.

La protecció dels menors és un dels objectius bàsics en tots els àmbits de regulació (europeu, estatal i català). En aquest sentit, la normativa audiovisual no és aliena a aquesta consideració i la majoria de les previsions que conté la Directiva de serveis de comunicació audiovisual,⁴ de la qual deriva la normativa bàsica aplicable als serveis de comunicació audiovisual a Catalunya, tenen en compte, per raons d'interès general, l'especial protecció dels menors i d'aquells col·lectius més vulnerables davant dels continguts audiovisuals televisius. La LGCA estén, també, aquesta protecció als serveis de comunicació audiovisual radiofònics.

Les observacions que s'efectuen en aquest document en el marc d'una visió integradora del conjunt del sistema audiovisual, en què la protecció a la infància i l'adolescència i a la resta de grups de risc esdevé un dels principis fonamentals en els quals es fonamenta, es realitzen tenint en compte una doble perspectiva, això és, formal i material o substantiva.

1. Observacions formals

En els darrers anys, les activitats del joc i la seva publicitat en diferents suports (serveis de televisió i de ràdio, internet, xarxes socials, etc.) ha estat un fenomen rellevant socialment. Aquest fenomen relacionat amb les activitats del joc és objecte d'una preocupació important, des de la perspectiva d'un increment de la seva patologia, podent afectar més directament els adolescents i els joves –més avesats a les tecnologies de la informació-, atesa la seva immediatesa i la facilitat per accedir-hi en relació amb el joc presencial.

² <http://www20.gencat.cat/portal/site/portaljuridic/menuitem.d15a4e5dfb99396dc366ec10b0c0e1a0/?vgnnextoid=b85297b5a87d6210VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=b85297b5a87d6210VgnVCM100000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default&action=fitxa&documentId=229914&newLang=ca_ES>

³ <http://www.cac.cat/pfw_files/cma/normativa_sa/text_consolidat_llei_22-2005.pdf>

⁴ Directiva 2010/13/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 10 de març de 2010 <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:095:0001:0024:ES:PDF>>

En aquest debat, s'han produït especulacions diverses sobre el paper de la publicitat com un possible estímul a l'augment de la pràctica del joc (incloent-hi el joc de menors d'edat) i com un factor que contribueix a agreujar els problemes amb les activitats de joc; existeix la percepció que la publicitat del joc és cada cop més nombrosa i agressiva. Això fa pensar que l'exhortació insistent de la publicitat a tots els mitjans i plataformes és efectiva, i que un nombre important de persones que juguen, ho facin en excés.

És parer del Consell de l'Audiovisual de Catalunya que la remissió reglamentària que fa l'article 7 de la Llei 13/2011, de 27 de maig, no és l'instrument adequat per regular les comunicacions comercials de les activitats de joc. En aquest sentit, la matèria que es regula requereix, tant pel que fa als efectes que pot comportar per a la salut pública, com per la incidència que aquestes activitats poden tenir en la infància i adolescència i en altres grups de risc, d'una norma amb rang de llei que garanteixi una protecció adequada de tots els interessos que les activitats de joc poden posar en risc, de manera anàloga com s'ha fet amb d'altres addicions, com les de l'alcohol o el tabac.

Sens perjudici d'aquesta consideració prèvia, es realitzen diverses observacions al contingut substantiu del projecte de Reial decret de comunicacions comercials de les activitats de joc i de joc responsable.

2. Observacions substantives

a) Àmbit d'aplicació subjectiu del projecte de Reial decret

L'àmbit d'aplicació del projecte de Reial decret -article 2- se circumscriu a aquelles persones físiques o jurídiques que: "[...]

- a) Desenvolupin una activitat de joc inclosa en l'àmbit d'aplicació de la Llei 13/2011, de 27 de maig.
- b) Difonguin comunicacions comercials de les activitats de joc o dels seus operadors, sota qualsevol suport, com a prestadors de serveis de comunicació audiovisual o electrònica, prestadors de serveis de la societat de la informació, incloses pàgines web i xarxes socials, qualsevol altre mitjà de comunicació, o entitats a través de l'activitat s'instrumenti la difusió, sota qualsevol forma, de les activitats incloses en la lletra anterior.
- c) Participin en fases intermèdies de l'elaboració o difusió de comunicacions comercials, com xarxes publicitàries o agències de publicitat.

- d) Prestin suport o servei al desenvolupament de les activitats anteriors, com a prestadors de serveis d'intermediació. [...]"

La previsió continguda a la lletra a) de l'article 2 del projecte de Reial decret ens remet a les activitats de jocs incloses en la Llei 13/2011, de 27 de maig, de regulació del joc. L'article 2 de la Llei 13/2011, circumscriu el seu àmbit d'aplicació a les activitats de joc "[...] quan l'activitat desenvolupada tingui àmbit estatal [...]". A més, entre d'altres, resten excloses de l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei "[...] b) Les activitats de joc dutes a terme a través de mitjans electrònics, informàtics, telemàtics o interactius l'àmbit de les quals no sigui estatal [...]".

D'acord amb la competència exclusiva en matèria de joc atribuïda a la Generalitat de Catalunya i amb l'àmbit d'aplicació de la Llei 13/2011, de 27 de maig, entenem que l'àmbit d'aplicació de la norma resta circumscribit als subjectes i activitats de joc d'àmbit estatal.

Amb caràcter general, sorprèn, la inclusió d'aquests subjectes (prestadors de serveis de comunicació audiovisual) en un projecte normatiu que deriva de la Llei 13/2011, 27 de maig, de regulació del joc, més quan la normativa audiovisual conté previsions relatives a la difusió de continguts de jocs d'atzar i apostes, i a les comunicacions comercials prohibides –articles 7 i 18 de la LGCA (també, en el nostre àmbit, vegi's l'article 96 de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya). En cap cas, aquesta afirmació no significa que no s'hagi de desenvolupar una regulació integral de les comunicacions comercials de les activitats de joc, sinó que per als prestadors de serveis de comunicació audiovisual aquest desenvolupament s'hauria de fer a partir de les previsions derivades de la legislació audiovisual; o, en el seu defecte, que la normativa en la què s'efectuï, realitzi una remissió expressa a la normativa audiovisual vigent.

b) Restriccions horàries en l'emissió de les comunicacions comercials de les activitats de joc

Els articles 7 i 18 de la LGCA estableixen previsions relatives a la protecció de la infància i l'adolescència, tant pel que fa al vessant de la programació com de les comunicacions comercials audiovisuals, per tal de protegir aquests col·lectius especialment vulnerables, de continguts que puguin perjudicar-ne el desenvolupament físic, mental i moral.

En efecte, l'apartat 2 de l'article 7 de la LGCA disposa que "[...] els programes dedicats als jocs d'atzar i apostes, només es poden emetre entre la una i les cinc del matí [...]". Pel que fa a la publicitat, a banda que l'article 18 de la LGCA es remet a la Llei general de publicitat, l'apartat 3 de l'article 7 de la LGCA estableix que "[...] les comunicacions comercials no han de produir perjudici moral o físic als menors. En conseqüència, tenen les limitacions següents: a) No han d'incitar directament els menors a la compra o l'arrendament de productes o serveis aprofitant la seva inexperiència o credulitat; b) No han d'animar directament els menors que persuadeixin els seus pares o tercers perquè comprin béns o serveis publicitats; c) No han d'explotar l'especial relació de confiança que els menors disposen en els seus pares, professors, o altres persones; i d) No han de mostrar, sense motius justificats, menors en situacions perilloses [...]" A banda dels menors, també s'han de tenir en compte aquells grups especialment vulnerables, com són les persones que han patit els efectes de la ludopatia i altres disfuncions derivades de l'addicció al joc.

Pel que fa a les franges horàries, el projecte de Reial decret recull, d'una banda, previsions relatives a l'emissió de programes dedicats als jocs d'atzar i apostes i, de l'altra, a l'emissió de comunicacions comercials de les activitats de joc i de joc responsable.

Quant a l'emissió de programes dedicats als jocs d'atzar i apostes, la norma fa una remissió en la lletra b) de l'apartat 2 de l'article 14 a les franges horàries que estableix la LGCA. En concret, diu: "[...] els programes dedicats als jocs d'atzar i apostes només podran emetre's en les franges horàries previstes en l'apartat 2 de l'article 7 de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual [...]".

D'altra banda, però, en relació amb l'emissió de comunicacions comercials de les activitats de joc i de joc responsable, en l'articulat del projecte no s'estableix una prohibició general d'emissió de comunicacions comercials de les activitats de joc, incloses les retransmissions esportives, en la franja d'horari protegit (de 6 a 22 hores). El que sí que preveu són restriccions parcials aplicables a determinades tipologies de joc i a franges horàries diferents: d'alguns tipus de joc n'està prohibida l'emissió de comunicacions comercials en les franges de protecció reforçada (entre d'altres, les apostes mútues –art. 15.2-, els jocs comercialitzats a través d'una llicència general d'altres jocs –art. 17.2-; i la loteria instantània o presortejada en els serveis de ràdio –art. 18.2-); altres tenen restriccions que deixen de ser aplicables quan s'inclouen dins d'emissions esportives (apostes mútues –art. 15.2 en relació a l'art. 15.4); i respecte d'altres formes, n'està prohibida la publicitat en tot l'horari

protegit (apostes de contrapartida i creuades –art. 15.1-; jocs comercialitzats mitjançant una llicència general d'altres jocs –art. 17.1-; jocs de loteria instantània o presortejada –art 18.1-); s'entén que la resta d'activitats de jocs (no determinada) no té restriccions d'emissió. Així mateix, s'estableixen restriccions diferents en funció del mitjà d'emissió: serveis de comunicació audiovisual televisius o radiofònics.

A la vista d'aquesta proposta de regulació, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya entén que allò que resulta indiscutible, de conformitat amb les previsions de l'article 7 LGCA i atès el caràcter reglamentari de la norma, és la prevalença de les restriccions horàries establertes a la LGCA, que es tradueix en una prohibició d'emetre comunicacions comercials en la franja horària de protecció de la infància i adolescència (de 6 a 22 hores), amb independència de la tipologia del joc, i tant pel que fa a les emissions pels serveis de comunicació audiovisual televisius com radiofònics.

c) Identificació de les comunicacions comercials

L'article 7 del projecte estableix que les comunicacions comercials han de ser fàcilment identificables com a tals. En l'apartat 2 del mateix article es determina que s'entendrà que la identificació s'ha fet correctament quan en la comunicació comercial figuri de manera clara i apreciablement, de manera adequada al suport a través del qual es difongui, la paraula “publicitat”.

S'entén que quan l'emissió és per televisió caldrà sobreimpressionar la paraula “publicitat” quan s'emeti una comunicació comercial d'activitats de joc, independentment de quan s'emeti (dins o fora d'un bloc publicitari) i quina sigui la forma de la comunicació. Això no obstant, resta sense especificar si la sobreimpressió s'haurà de mantenir durant tota l'emissió.

En relació a la identificació de les comunicacions comercials, atès que el reglament no clarifica la durada de la sobreimpressió, és opinió d'aquest Consell que la sobreimpressió “publicitat” que s'insereixi en pantalla, ha d'estar present durant tota la comunicació comercial. Pel que fa als serveis de comunicació audiovisual radiofònics, cal que el Reial decret reguli la forma de donar compliment a la identificació de la comunicació comercial (apartat 2 de l'article 7).

d) Principi de joc responsable

En relació al principi de joc responsable, el Consell creu oportú efectuar diverses manifestacions:

En primer lloc, entén que és necessari mantenir la inclusió del missatge “juga amb responsabilitat” en tots els serveis. No resulta justificable el tractament diferenciat dels serveis de comunicació audiovisual radiofònics.

D'altra banda, l'apartat 4 de l'article 10 del projecte prohibeix l'aparició en les comunicacions comercials d'activitats de joc de persones famoses o de rellevància o notorietat pública, reals o de ficció, que tinguin un atractiu especial i diferenciat per al públic infantil o juvenil. I continua assenyalant que s'entendrà que, en tot cas, es troben en aquesta situació aquells que hagin protagonitzat obres audiovisuals o culturals específicament dirigides a aquest públic.

Això no obstant, el paràgraf següent del mateix apartat, permet la seva aparició en les comunicacions comercials quan aquestes mateixes persones protagonitzin un missatge de joc responsable en la pròpia comunicació comercial i, addicionalment, en la comunicació comercial no es faci una associació directa entre l'activitat del joc i l'èxit, rellevància i notorietat d'aquests.

Aquest Consell entén que aquesta prohibició acaba resultant estèril si la mateixa norma permet l'aparició d'aquests mateixos subjectes sempre i quan aquests “protagonitzin” un missatge de joc responsable. En aquest sentit, proposa la supressió de l'últim incís del primer paràgraf, i el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 10. Així mateix, creu indispensable insistir, en la necessitat de no confondre les campanyes de prevenció amb les comunicacions comercials de les activitats de joc.

Cal tenir present, a més, que en funció del supòsit concret d'anàlisi, al nostre parer, aquesta comunicació comercial podria tenir cabuda en la prohibició establerta en la lletra c) de l'apartat 3 de l'article 7 LGCA (curiosament, també s'estableix en la lletra c) de l'apartat 2 de l'article 11 del projecte), i per tant, davant d'una eventual contradicció entre dos preceptes normatius de rang diferent, resultaria òbvia, en l'àmbit dels serveis de comunicació audiovisual, l'aplicació de la LGCA.

e) Advertiment de restriccions d'edat per a la participació

L'apartat 3 de l'article 11 estableix que tota comunicació comercial ha d'incloure l'advertiment que els menors d'edat no poden participar en les activitats de joc. Com en el cas de l'observació relativa a la identificació de les comunicacions comercials, haurem d'entendre que quan l'emissió és per televisió caldrà sobreimpressionar aquest missatge, o el símbol de prohibit per als menors de 18 anys, quan s'emeti una comunicació comercial d'activitats de joc; i això amb independència de quan s'emeti (dins o fora d'un bloc publicitari) i de quina sigui la forma de la comunicació. Resulta especialment recomanable, que la norma clarifiqui que aquest missatge es mantingui al llarg de tota l'emissió de la comunicació comercial.

Pel que fa als serveis de ràdio, no queda clar, tampoc, si s'haurà d'advertir d'aquesta prohibició abans o després de cada emissió d'una comunicació comercial d'activitats de joc, sigui quin sigui el format i el moment d'emissió. I, en darrer terme, si això inclou també, a les retransmissions esportives que considerem que sí que estarien incloses, atès que la norma no distingeix en quins programes s'insereixen les comunicacions comercials.

A criteri del Consell és necessari clarificar que la icona que han d'incorporar les comunicacions comercials, relativa a la prohibició que els menors de 18 anys puguin participar en les activitats de joc, no és una senyalització orientativa d'advertiment sinó una prohibició. A aquests efectes, resulta indispensable el desenvolupament del que estableix l'apartat 5 de l'article 22 del Projecte de real decret, tot establint la icona corresponent, que ha d'estar present al llarg de tota la comunicació comercial audiovisual.

Així mateix, considera adequat introduir en la norma, una previsió relativa a la necessitat d'incorporar un avís en les comunicacions comercials de les activitats de joc (al principi o al final de la comunicació comercial), a mode d'advertiment dels perills i riscos que comporten aquestes activitats.

f) Activitats de promoció

L'article 13 del projecte preveu la possibilitat de l'operador de joc de realitzar activitats de

promoció per a l'oferta dels jocs que comercialitzi i oferir bons o bonificacions per a la inscripció o participació de la persona que jugui, sempre i quan es compleixin unes determinades cauteles. Atès el caràcter d'incentivació al joc d'aquest tipus de promocions, el Consell entén que aquestes activitats no s'han de publicitar i, en conseqüència cal incloure-les en la relació de les comunicacions comercials prohibides previstes a l'apartat 2 de l'article 9 i a l'apartat 2 de l'article 10.

g) Disposicions específiques en funció del canal de comunicació

D'acord amb les previsions establertes en la LGCA pel que fa a la protecció de la infància i l'adolescència i d'altres grups de risc, el Consell entén que caldria ampliar les restriccions horàries aplicables a les comunicacions comercials que s'estableixen en el Projecte de reial decret també als serveis de comunicació audiovisual sota demanda, independentment del mitjà pel qual es difonguin aquests serveis de comunicació audiovisual (TDT, mòbil, Internet, satèl·lit etc.).

En aquest mateix sentit, considera, també que les restriccions establertes en el projecte de Reial decret haurien d'estendre's als continguts audiovisuals difosos pels serveis de la societat de la informació.

Barcelona, 15 d'abril de 2015