

Título del artículo: “LA PUBLICIDAD EN EL SECTOR DEL JUEGO. PLURALIDAD DE SUPUESTOS Y DE REGULACIONES”.

Autor: Alfonso GONZÁLEZ ROIG y Carlos JAUME FERNÁNDEZ, Abogados (ABOGADOS&ASESORES)

El análisis que ofrecemos a nuestros lectores pretende abordar la prolija y compleja situación en la que nos encontramos al estudiar la regulación de la publicidad en el sector del juego. Prolijidad y complejidad que deriva, no ya sólo de la pluralidad de normas derivadas de la existencia de nuestro Estado Autonómico en el que conviven normas del Estado con normas autonómicas, sino -y además- del hecho que en el ámbito de un mismo bloque legislativo – estatal o autonómico- existen una gran variedad de regímenes jurídicos en función de la modalidad de juego que pretendamos analizar. Nos centraremos en el ámbito de la legislación estatal y colateralmente en el ámbito de la legislación autonómica.

I. Marco legislativo general

La ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, se refiere al juego solo para indicar que su publicidad es excluida de la normativa general pero pudiendo ser regulada por su legislación específica. Existe, pues, una clara remisión del legislador a la ley sectorial del juego. El mismo texto legal, en su artículo 8 dice textualmente que: “[...] *la publicidad que trate sobre juegos de suerte, envite o azar, podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa*”. Y en conexión con el mismo precepto, el artículo 30 de la Ley General de Publicidad determina que en el ejercicio de las acciones previstas en la ley “[...] *cuando se trate de publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar y así lo instase el órgano administrativo competente, el juez podrá ordenar la cesación provisional dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda*”. Conviene observar, pues, que el marco general se limita a someter a intervención administrativa previa la publicidad del juego o a remitirse a la ley sectorial, de lo que deducimos que no existirá un tratamiento unitario y único del tema.

Por su parte, en el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el artículo 2 de la Ley 34/1987, de 26 de diciembre, reguladora de la potestad sancionadora de la Administración pública en materia de juegos de suerte, envite o azar, se tipifica como infracción muy grave “[...] *efectuar publicidad de los juegos de azar o de los establecimientos en que estos se practiquen sin la debida autorización o al margen de los límites fijados en la misma*”, para añadir que “[...] *de esta infracción será responsable el titular de la autorización y solidariamente la entidad o particular anunciante y la agencia que gestione o lleve a efecto la publicidad*”.

Igualmente, el artículo 3 del Real Decreto-Ley 2/1987, de 3 de julio, de la potestad sancionadora de la administración pública en materia de juegos de suerte, envite o azar, considera infracción muy grave: *“realizar promociones de ventas no autorizadas mediante actividades análogas a los juegos permitidos regulados en la presente normativa”*.

Si descendemos a nivel reglamentario, solo aporta luz al tema el Real Decreto 2709/1978, de 14 de octubre, que considera infracción *“[...] efectuar publicidad de los juegos de azar que no haya sido previamente autorizada por la Comisión Nacional del Juego”*.

De este sombrío panorama legislativo deducimos que la publicidad del juego se encuentra en términos generales permitida y amparada por la legislación estatal, si bien sometida a los márgenes definidos en la autorización correspondiente, autorización que si es violada hace recaer sobre el infractor un severo régimen sancionador.

Y ni que decir tiene que las distintas Comunidades Autónomas han dictado normas sobre la materia, aunque con idénticos planteamientos y haciendo depender de la pertinente autorización administrativa y a su regulación reglamentaria cualquier actuación en materia de juego. Entre otras:

- La Ley 6/2001 de 3 de julio, de la Comunidad de Madrid- Juego, en su artículo 5 dice que *“queda prohibida la realización de publicidad y de promoción de las actividades de juego a que se refiere esta ley salvo en los supuestos y con las condiciones que se establezcan reglamentariamente”*.
- La Ley 3/2001 de 4 de mayo del Principado de Asturias reguladora de los juegos y apuestas, en su artículo 13 dice que *“la publicidad de los juegos y apuestas estará sujeta a previa autorización administrativa, con las condiciones que se fijen reglamentariamente, quedando expresamente prohibida la publicidad que estimule la práctica de los mismos o perjudique la formación de la infancia y de la juventud, salvo la meramente informativa”*.
- La Ley 2/2000 de 28 de junio de Aragón dice en su artículo 12 que *“corresponde al Gobierno de Aragón mediante Decreto.. a) el régimen de publicidad del juego en el exterior de los locales destinados al mismo y en los medios de comunicación. ...b) el régimen de publicidad en el interior de dichos locales. ...d) la prohibición expresa de toda forma de publicidad que incite o estimule la práctica del juego cualquiera que sea el medio que utilice”*
- La Ley 4/1991 de 8 de noviembre reguladora del juego en el País Vasco en su artículo 6 dice que *“reglamentariamente se determinará...a) el régimen de publicidad en el interior de los locales.”*
- La Ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los juegos y Apuestas en Galicia, dice en su artículo 5 que *“La publicidad del juego en Galicia queda prohibida en todo lugar exterior a las propias salas de juego y en todos lo medios de documentación gallegos, a excepción de los especializados en temas relacionados en el mismo.”*

Pero, ¿Cómo encara la ley sectorial el tema de la publicidad? Para dar una respuesta ajustada al tema debemos partir del análisis –eso sí, breve y sucinto– de las diferentes modalidades de juego existentes. Veamos cual es la situación en cada ámbito.

II. Regulación de la publicidad en las diferentes modalidades de juego.

1) Publicidad de las máquinas recreativas.

El Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas recreativas y de Azar, prevé en su artículo 60 como infracción muy grave: “[...] *la publicidad de las actividades, reguladas por el presente reglamento, no autorizada previamente por la Comisión Nacional del Juego*”. Y en conexión con el citado precepto, la Disposición Adicional 2ª lo restringe más al decir que “[...] *se prohíbe la publicidad del juego mediante máquinas con excepción de la realizada en publicaciones específicas del sector*”. Y por si fuera poco, la misma Disposición Adicional establece que la publicidad sobre Casinos se regulará por la normativa que les sea de aplicación. Por tanto, aquí sumamos un régimen de previo sometimiento a autorización administrativa en conjunción a una remisión a la normativa específica en el caso de los Casinos.

2) Publicidad de los juegos organizados por el LAE.

El Real Decreto 1082/1985, de 11 de junio, que regula la clasificación, previsión, funcionamiento, traslado y supresión de las Administraciones de Lotería impone un control publicitario, no a cargo de la Comisión Nacional del Juego, sino del propio Organismo de Loterías del Estado (Loterías y Apuestas del Estado). El artículo 15 del citado Real Decreto establece que “*podrá ser retirado el nombramiento de los administradores y consiguientemente cerrada la Administración de la Lotería Nacional por resolución del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado fundada en alguno de los casos siguientes: [...] g) efectuar anuncios o reclamaciones publicitarias sin previa autorización del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado*”.

Por tanto, la publicidad realizada por las administraciones ha de contar con el visto bueno del Organismo LAE.

3) Publicidad del juego mediante boletos

El Real Decreto 1067/1981, de 24 de abril, por el que se aprueba el reglamento de Juegos mediante boletos, establece en su artículo 18 que se considera infracción grave “*la realización de publicidad de este juego*”. Por tanto, existe aquí una prohibición absoluta de publicidad, constituyendo éste el régimen más restrictivo existente en nuestra legislación.

4) Publicidad de los Casinos y salas de bingo.

El reglamento de las salas de bingo aprobado mediante Orden del Ministerio del Interior, de 9 de enero de 1979, dispone en su artículo 32.4 que “[...] *cualquier publicidad de las salas de bingo deberá ser previamente autorizada por la Comisión Nacional del juego*”. Existen actividades de promoción que se entienden incluidas en el ámbito de la autorización de funcionamiento del local o actividad, como son la instalación de rótulo en la fachada del establecimiento, la edición de folletos informativos, los obsequios de escaso valor a los clientes del bingo, la inclusión en carteleras de espectáculos y guías del ocio a efectos puramente informativos, pero “*con prohibición de cualquier otra mención, del nombre de la sala de bingo, dirección y horario*”. Además, se prohíbe la publicidad en radio, televisión, videos comunitarios o cinematógrafos, así como en la prensa diaria salvo la puramente informativa.

Respecto al reglamento de casinos, éste no contiene ninguna previsión al respecto, por lo que ha de entenderse de aplicación lo dispuesto en el régimen general, en cuyo caso se requerirá la autorización de la Comisión Nacional del Juego.

Finalmente, y por si fuera poca la prolijidad y complejidad que comentábamos al inicio del artículo, las Comunidades Autónomas han regulado de forma dispar la materia, aunque podríamos hacer abstracción y admitir que la mayoría de ellas reproducen las normas estatales al respecto.

III. Conclusión

Del panorama descrito podemos concluir que nuestro ordenamiento jurídico, al abordar el tema de la publicidad del juego, llega a diferenciar hasta tres tratamientos jurídicos diferentes: la prohibición absoluta o cuasi absoluta – aplicable al juego por boletos-; la exigencia de sujeción a lo que disponga la correspondiente autorización administrativa por parte del órgano competente de la Administración, bajo amenaza de grave o muy grave sanción si se hicieren actividades de publicidad sin la pertinente intervención administrativa previa; y finalmente la inexistencia de régimen alguno –el caso de los casinos- aunque por aplicación extensiva podríamos entender aplicable un régimen análogo al de salas de bingo.

A nivel autonómico podemos observar que su regulación es variada dependiendo de la Comunidad autónoma, aunque en la mayoría de casos se deja su regulación a su desarrollo reglamentario.

Vemos pues que, en este sector de actividad tan importante y sobre todo tan reglamentado e intervenido por la Administración Pública, encontramos a faltar una regulación amplia de la publicidad. Sería conveniente, a nuestro modesto parecer, proceder a una modificación de la Ley General de Publicidad para que

una disposición de carácter general en la materia previera un régimen uniforme y único con sus posibles excepciones, pues de esta manera la normativa sectorial –tan amplia e inabordable- bastaría se remitiera a la ley general.

Por otro lado el auge de las nuevas tecnologías ha hecho posible la aparición de nuevos medios para hacer publicidad, la legislación que regule de forma unitaria la publicidad del juego debería incluir y prever la problemática que la utilización de Internet, y en consecuencia de un medio que va mas allá de las fronteras de un país, pueda tener en el sector.