



Defensoría del Pueblo de la Nación

2024 - Año de la Defensa de la Vida, la Libertad y la Propiedad

Proyecto de Ley

Número:

Referencia: PROYECTO DE LEY SOBRE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD DE LOS JUEGOS Y APUESTAS ON LINE.

Exposición de Motivos

La creciente proliferación de juegos y apuestas online ha generado una nueva y preocupante problemática: la ciberludopatía, especialmente entre los adolescentes. En el contexto actual, donde la digitalización y el acceso a internet son omnipresentes, los menores de edad se encuentran en una posición vulnerable frente a la intensa y seductora publicidad de estos servicios. La falta de regulación específica en esta materia expone a nuestros jóvenes a riesgos significativos para su salud mental, su desarrollo social y su bienestar económico.

Si bien en Argentina existen antecedentes normativos que regulan algunos aspectos relativos a los juegos de azar (Ej: Ley N° 13.470, N° 18.226, N° 20.630, 26.522 y N° 27.346), ninguna de ellas aborda de manera específica y exhaustiva la regulación de la publicidad de estos servicios en línea. La falta de una normativa sobre la publicidad de juegos y apuestas en línea, en razón de las denominadas adicciones a los juegos on line, deja un vacío legal que puede ser explotado por la industria del juego, poniendo en riesgo la salud mental de cualquier persona pero, especialmente, la de los jóvenes.

Frente a la proliferación de juegos de apuesta en línea, la inversión en publicidad por parte de las empresas que utilizan estrategias agresivas y atractivas, provoca o puede provocar que las personas en general y los jóvenes en particular, centren su atención en este tipo de juegos y su participación sea cada vez más adictiva.

Estudios ^[1] recientes han demostrado que la exposición constante a estas campañas publicitarias aumenta la probabilidad de desarrollar comportamientos adictivos relacionados con el juego, una condición conocida como ciberludopatía. Los adolescentes, al estar en una etapa de desarrollo cognitivo y emocional aún en formación, son particularmente susceptibles a estos efectos.

Si bien la publicidad es un elemento a considerar y regularla resulta un aspecto importante del problema de la ciberludopatía, para contrarrestar sus efectos negativos se debe aspirar a una estrategia de prevención integral y coordinada entre los distintos actores que tienen incidencia en la problemática, (Williams et al., 2012a, p. 89).

Como se mencionó anteriormente, la adolescencia es una etapa crucial en la formación de hábitos y conductas que definirán la vida adulta, de allí la importancia de hacer hincapié, principalmente, en la forma en la que esa publicidad llega a los más jóvenes (canales de streaming en YouTube y redes sociales en general, tales como Instagram, Tik Tok, entre otras).

Este segmento de la sociedad, caracterizado por la inmadurez en la toma de decisiones y el control de impulsos, hace que sean especialmente susceptibles a desarrollar adicciones, incluida la adicción al juego. La

ciberludopatía puede llevar a consecuencias devastadoras, no solo para los individuos afectados, sino también para sus familias y la sociedad en general. Problemas académicos, aislamiento social, endeudamiento y problemas de salud mental son solo algunos de los impactos negativos asociados a esta adicción.

Es imperativo que el Estado tome medidas proactivas para proteger a los menores de edad de estos riesgos. La Convención sobre los Derechos del Niño, de la cual Argentina es signataria, establece claramente el derecho de los niños y adolescentes a un entorno seguro y saludable. En cumplimiento de este compromiso, y reconociendo la responsabilidad del Estado en la protección de sus ciudadanos más jóvenes, es necesario establecer un marco regulatorio específico que limite y controle la publicidad de juegos y apuestas online dirigida a menores.

Sobre el particular, cabe recordar que el art. 3º del mencionado instrumento pone en valor el interés superior del niño, de allí que la regulación de la publicidad de juegos y apuestas online está destinada a proteger este interés, garantizando su bienestar y protegiéndolos de potenciales daños psicológicos y sociales derivados de la ciberludopatía.

Por su parte el art. 17, relativo a la importancia de los medios de comunicación, nos invita a reflexionar sobre la importancia de limitar la publicidad de juegos y apuestas en línea para evitar que a los jóvenes se los atosigue con información que los incite a conductas de riesgo.

Finalmente, el art. 24 de la Convención se refiere al derecho de los niños, niñas y adolescente de gozar del más alto nivel posible de salud, por lo que la regulación de la publicidad para prevenir la adicción al juego es sin dudas una medida de salud pública esencial para garantizar el derecho de la salud a este segmento de la sociedad.

Este proyecto de ley tiene como objetivo primordial prevenir la ciberludopatía en adolescentes mediante la regulación de la publicidad de juegos de azar online. La evidencia internacional demuestra que la implementación de políticas restrictivas en esta área puede ser efectiva en la reducción de la exposición de los jóvenes a contenidos perjudiciales. Al adoptar estas medidas, no solo protegemos la salud y el bienestar de nuestros adolescentes, sino que también promovemos un desarrollo integral y saludable, en consonancia con los valores y principios que como sociedad defendemos.

En línea con lo dicho cabe recordar que una experiencia similar fue implementada para el control y exposición de los jóvenes al tabaco tanto en Argentina como en la Unión Europea.

Así, la Ley Nº 26.687 de regulación de la publicidad de los productos de tabaco, sancionada en 2011, estableció restricciones estrictas en la promoción y patrocinio de productos de tabaco, con el fin de proteger la salud pública y prevenir el inicio del consumo en los jóvenes. Los resultados obtenidos tras su implementación evidenciaron una notable reducción en la exposición de menores a la publicidad de tabaco, así como una disminución en las tasas de consumo entre adolescentes.

Mientras que la Directiva sobre la publicidad del tabaco (2003/33/CE) prohibió en toda la UE la publicidad y el patrocinio transfronterizos del tabaco en medios de comunicación distintos de la televisión.

Inspirados por estos logros, consideramos que una regulación análoga para la publicidad de los juegos de azar online es crucial para mitigar los riesgos asociados a la ciberludopatía, especialmente en la población juvenil. La protección de nuestros jóvenes frente a las influencias perniciosas de la publicidad de juegos de azar es un deber ineludible del Estado, similar al compromiso asumido con la prevención del tabaquismo.

En dicho sentido, experiencias similares ya han sido adoptadas con buen resultado en países como:

Australia: a través de Interactive Gambling Act 2001 (<https://www.legislation.gov.au/C2004A00851/2019-12-13/text>), Australia ha determinado la ilegalidad de los anuncios publicitarios de los juegos de apuestas interactivos en línea.

La prohibición se aplica a todas las formas de medios, tanto electrónicos como no electrónicos, incluida la publicidad en Internet, los servicios de radiodifusión, los medios impresos y las vallas publicitarias.

Hay dos delitos generales:

- un delito de difusión de anuncios de juegos de azar interactivos en Australia; y
- un delito de publicación de un anuncio de juegos de azar interactivo en Australia.

Es importante destacar que la ley australiana hace un distinción para los proveedores de internet, quienes serán responsables cuando se transmita el anuncio de forma consciente o imprudente.

La prohibición de la publicidad contenida en la Parte 7A de la Ley de juegos de azar interactivos de 2001 se basa en términos generales en la Ley de prohibición de la publicidad del tabaco de 1992 (<https://www.legislation.gov.au/C2012A00005/asmade/text>).

Reino Unido: La "Gambling Act 2005", en su parte 16 (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/part/16>) regula la publicidad de juegos de azar. Los principales puntos de la ley en relación con la prohibición de la publicidad incluyen:

Prohibición General: La ley prohíbe la publicidad de juegos de azar que no estén autorizados, es decir, que no tengan una licencia válida otorgada por la Gambling Commission o por otra autoridad competente.

Publicidad Engañosa: Está prohibida cualquier publicidad que sea falsa o engañosa. Los anuncios deben ser claros y precisos sobre los términos y condiciones de las promociones.

Protección de Menores y Personas Vulnerables: Se prohíbe la publicidad dirigida específicamente a menores de 18 años y a otras personas vulnerables. Esto incluye el uso de medios de comunicación, programas, y eventos donde la audiencia principal son menores.

La Gambling Commission emite códigos de práctica que establecen las normas y requisitos que deben seguir los operadores de juegos de azar en relación con la publicidad. Estos códigos son vinculantes y deben ser respetados por los operadores. Finalmente, la norma no permite la publicidad en medios que se consideren inapropiados para el contenido de juegos de azar, como ciertos programas de televisión, revistas y sitios web dirigidos a niños y jóvenes.

Sanciones por Incumplimiento: El incumplimiento de estas normativas puede resultar en sanciones severas, incluyendo multas significativas y la revocación de licencias operativas.

España: Cuenta con la Ley 13/2011 que establece un marco regulatorio para todas las actividades de juego, incluyendo el juego en línea. Si bien se establecen las bases para la regulación de la publicidad de las actividades de juego, su implementación efectiva surge de reglamentos posteriores.

Real Decreto 1613/2011: Establece la necesidad de que los operadores cumplan con las regulaciones publicitarias estipuladas por la Dirección General de Ordenación del Juego.

Real Decreto 1614/2011: Regula el procedimiento para la obtención de licencias de juego, incluyendo requisitos específicos para la publicidad y promoción.

Real Decreto 958/2020: Prohíbe la publicidad de juegos de azar en televisión y radio fuera del horario de 1 a 5 de la mañana. Prohíbe los patrocinios de equipos y eventos deportivos por parte de operadores de juego. Restringe el contenido de los anuncios, prohibiendo mensajes que sugieran que el juego mejora el estatus social, físico, económico o mental. Implementa medidas estrictas para evitar la exposición de menores a la publicidad de juegos de azar.

Real Decreto para el Desarrollo de Entornos de Juego Más Seguros (2023): Introduce más de 30 medidas orientadas a proteger a los jóvenes (18-25 años) y otros grupos vulnerables. Prohíbe el uso de tarjetas de crédito para financiar juegos de azar. Obliga a los operadores a enviar mensajes de advertencia a jugadores en riesgo y resúmenes mensuales de actividad. Prohíbe la inclusión de jugadores en riesgo en programas VIP y les impide recibir material promocional.

Bélgica: Bélgica prohibió los anuncios de juegos de azar en la mayoría de las plataformas desde el 1 de julio de 2023. El país busca reducir la adicción al juego y las deudas asociadas mediante la adopción de medidas enérgicas contra los anuncios de juegos de azar en televisión, radio, cines, periódicos, revistas, espacios públicos, redes sociales y sitios web.

La norma posee una ampliación progresiva que se plasmará en 2 momentos futuros. Por un lado, se aplicará una nueva prohibición de los anuncios en los estadios deportivos a partir del 1 de enero de 2025, mientras que a partir de enero de 2028 esa prohibición se extenderá a la prohibición de continuar patrocinando a clubes profesionales.

Al igual que ocurrió con la prohibición de la publicidad del tabaco, las medidas de restricción se implementarán de manera gradual para que el sector pueda adaptarse a la nueva realidad.

Link:<https://www.brusselstimes.com/223595/gambling-is-the-new-smoking-belgium-to-ban-nearly-all-betting-ads>.

Fundamentos

Salud Pública:

El juego problemático es reconocido como un trastorno de salud mental que puede tener consecuencias devastadoras para las personas y sus familias. La publicidad de los juegos de azar y apuestas en línea ha demostrado ser un factor influyente en el desarrollo de conductas de juego problemáticas, especialmente entre los jóvenes y otros grupos vulnerables. Este proyecto busca mitigar estos riesgos mediante la regulación estricta de la publicidad, siguiendo el principio de precaución en salud pública.

Protección de Menores y Grupos Vulnerables:

Los menores de edad y otros grupos vulnerables son particularmente susceptibles a las influencias de la publicidad de juegos de azar, que puede inducirlos a participar en actividades de juego antes de que estén psicológicamente preparados para manejar sus riesgos. Al restringir la publicidad, la ley busca prevenir la normalización del juego y reducir la probabilidad de que desarrollen conductas adictivas.

Prevención de la Normalización del Juego:

La constante exposición a la publicidad de juegos de azar puede contribuir a la normalización de esta actividad, presentándola como una opción de entretenimiento inofensiva. Sin embargo, la realidad es que el juego conlleva riesgos significativos, incluida la posibilidad de desarrollar una adicción. La regulación propuesta pretende contrarrestar esta percepción al imponer límites claros sobre cómo y cuándo se puede publicitar el juego, asegurando que la actividad no se presente de manera engañosa o desproporcionada.

Experiencias Comparadas y Buenas Prácticas Internacionales:

La ley se inspira en regulaciones exitosas implementadas en otros países, como el Real Decreto 958/2020 de España, así como el precedente de la Ley N° 26.687 de nuestro país que introduce la regulación de la publicidad en el control del consumo de tabaco. Estas normas, entre otras, han establecido un marco riguroso para la publicidad con el objetivo de proteger a los consumidores y, en particular, a los jóvenes. Estas experiencias demuestran que la regulación de la publicidad puede ser efectiva, en una primera instancia, para reducir la incidencia del juego problemático y proteger a las poblaciones más vulnerables.

Impacto Económico y Social:

El impacto negativo del juego problemático no solo afecta a los individuos que lo padecen, sino que también tiene repercusiones económicas y sociales más amplias. Los costos asociados con el tratamiento de la ludopatía, las pérdidas económicas de las familias afectadas y el aumento de las problemáticas sociales son significativos. Esta ley busca minimizar estos impactos al limitar la promoción del juego y fomentar un entorno más seguro para los consumidores.

Conducta Empresarial Responsable:

Las empresas que operan en el sector del juego tienen la obligación de asegurar que sus prácticas de publicidad y marketing no contribuyan al daño social o individual. La ley promueve la adopción de prácticas responsables, exigiendo a los operadores que implementen medidas de autocontrol y que reporten sus actividades publicitarias, lo cual es un paso esencial hacia una industria del juego más ética y responsable, en consonancia con los principios rectores en materia de empresas y derechos humanos elaborado por las Naciones Unidas y las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales.

Coherencia con otras normas:

La experiencia en la regulación de la publicidad de productos nocivos, como el tabaco o los alimentos ultraprocesados en Argentina, ha demostrado la eficacia de medidas restrictivas para proteger la salud pública. Esta ley sigue el mismo enfoque al regular la publicidad de los juegos de azar, considerando que la protección de la salud y el bienestar de la población es una prioridad del Estado.

Cumplimiento de Compromisos Internacionales:

Argentina es signataria de diversos acuerdos internacionales que promueven la protección de los derechos de los niños y la promoción de la salud pública. Este proyecto se alinea con dichos compromisos al establecer un marco regulatorio que busca prevenir la exposición de los menores a prácticas que pueden ser perjudiciales para su desarrollo integral.

Además de la recomendación de la OCDE sobre el papel del gobierno en la promoción de la Conducta Empresarial Responsable, suscripta por el gobierno argentino[2]

Por todo lo expuesto, a continuación, se propone el siguiente articulado:

CAPÍTULO I

Generalidades

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la publicidad de juegos y apuestas en línea para prevenir la ciberludopatía en la población general y entre los adolescentes en particular, a fin de proteger la salud mental de las personas, su desarrollo social y bienestar económico.

Artículo 2°.- Ámbito de Aplicación

Esta ley se aplica a todas las formas de publicidad de juegos y apuestas en línea que se difundan en el territorio de la República Argentina, a través de cualquier medio de comunicación, incluidos medios digitales, televisión, radio, prensa escrita, y espacios públicos.

Artículo 3°.- Definiciones

Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

Publicidad de Juegos y Apuestas: Cualquier forma de comunicación destinada a promover directa o indirectamente la participación en actividades de juego y apuestas en línea.

Publicidad dirigida o segmentada: Publicidad que se enfoca en un público específico basado en datos demográficos, intereses, comportamiento en línea u otros factores. Se utiliza comúnmente en plataformas digitales para llegar a audiencias particulares.

Publicidad no dirigida o masiva: Publicidad que se difunde a un público general sin segmentación específica. Este tipo de publicidad tiene como objetivo llegar a la mayor cantidad de personas posible.

Publicidad tradicional: Publicidad a través de medios convencionales que han existido antes de la era digital. Esta categoría incluye métodos que no requieren de tecnología digital para su difusión.

Publicidad digital: Publicidad que se lleva a cabo a través de medios digitales, incluyendo internet y dispositivos móviles. Este tipo de publicidad suele ser interactiva y altamente medible.

Ciberludopatía: Adicción patológica a los juegos y apuestas en línea, caracterizada por un comportamiento compulsivo y descontrolado.

Adolescente: Toda persona que no haya alcanzado la edad de 16 años.

Artículo 4°.- Autoridad Competente

La aplicación y supervisión del cumplimiento de esta ley estará a cargo de la autoridad designada por el Poder Ejecutivo Nacional, que contará con las facultades necesarias para inspeccionar, auditar y sancionar a los infractores.

CAPÍTULO II

Control de Publicidad

Artículo 5°.- Prohíbese la publicidad y promoción de los juegos de azar y apuestas on line, en forma directa o indirecta:

- a) a través de cualquier medio de difusión o comunicación;
- b) en eventos artísticos y/o deportivos a través de cualquier medio de difusión o comunicación;
- c) a través de estrategias de marketing tales como el “bono de bienvenida” que induzcan al jugador a inscribirse en una plataforma de juegos.

Artículo 6°.- Exceptúase la prohibición establecida en el artículo 5° precedente a la publicidad y promoción que se hiciera en el interior de los lugares habilitados para funcionar como establecimientos de juegos y apuestas, los que deberán incluir mensajes claros y visibles sobre los riesgos de la ludopatía y los recursos disponibles para la prevención y el tratamiento de la adicción al juego.

Artículo 7°.- Prohibición de Patrocinios

Se prohíbe el patrocinio de eventos o equipos deportivos que atraigan principalmente a una audiencia menor de edad por parte de operadores de juegos y apuestas.

Los acuerdos de patrocinio existentes deberán finalizar en la fecha estipulada en el contrato no pudiéndose renovar para el futuro.

Artículo 8°.- Control de Edad

Los operadores de juegos y apuestas en línea deberán implementar mecanismos efectivos de verificación de edad para asegurar que los menores de edad no puedan participar en actividades de juego. Los operadores deberán mantener registros de los procedimientos de verificación de edad y estarán sujetos a auditorías por parte de la autoridad competente.

Artículo 9°.- Campañas de Sensibilización

El Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, deberá desarrollar y promover campañas de sensibilización sobre los riesgos de la ciberludopatía y los recursos disponibles para la prevención y el tratamiento de la adicción al juego.

CAPÍTULO III

Sanciones

Artículo 10.- Sanciones

El incumplimiento de las disposiciones de esta ley podrá ser sancionado con apercibimiento, multa o la suspensión o cancelación de la habilitación para operar juegos y apuestas en línea.

CAPÍTULO IV

Disposiciones finales

Artículo 11.- Disposición Transitoria

Los operadores de juegos y apuestas en línea dispondrán de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley para adaptar sus prácticas y publicidad a las disposiciones establecidas.

Artículo 12.- El gasto que demande el cumplimiento de la presente ley se financiará con los recursos provenientes de:

- a) El producido de las multas establecidas;
- b) Las sumas que a esos fines se asignen en el Presupuesto de la Administración Nacional;
- c) Las donaciones y legados que se efectúen con ese destino específico.

Artículo 13.- Invítase a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

Artículo 14.- El Poder Ejecutivo nacional reglamentará la presente ley dentro de los ciento veinte (120) días de su promulgación.

Artículo 15.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

[1] Ayoub Bouguettaya, Dermot Lynott, Adrian Carter, Oulmann Zerhouni, Silke Meyer, et al.. The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: a critical and meta-analytic review. *Current Opinion in Behavioral Sciences*, 2020, 31, pp.89-101. [ff10.1016/j.cobeha.2020.02.010](https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2020.02.010)ff. [ffhal-04329077](https://hal.science/hal-04329077) (Disponible en su versión digital: <https://hal.science/hal-04329077/document#:~:text=Even%20with%20these%20limitations%2C%20this,gambling%20and%20problem%20gambling%20behaviour>).

[2] OECD/LEGAL/0486 Adopted on: 12/12/2022, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0486>