

En marzo de 2019, **la Asamblea de Madrid** ha aprobado la Ley 7/2019, de 27 de marzo, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, en virtud de la cual se prohíbe que Radio Televisión Madrid emita en cualquier horario publicidad que promueva el juego on-line, los salones de juego o las casas de apuestas.

A comienzos del año 2019 los medios de comunicación se han venido haciendo eco también de la voluntad del gobierno de Galicia de prohibir en la televisión y radio de ámbito autonómico cualquier tipo de publicidad de los juegos de azar.

Por su parte, **la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido pionera en este ámbito**. En octubre de 2018 se ha promulgado la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía, cuyo propósito es realizar una regulación integral de la actividad audiovisual en la Comunidad Autónoma.

Dicha norma, en su artículo 32, restringe solo a la franja horaria entre la 1:00 y las 5:00 horas la emisión de los programas dedicados a juegos de azar y apuestas y aquellos relacionados con el esoterismo y la paraciencia, así como las comunicaciones comerciales sobre estas materias. En todo caso, las personas prestadoras del servicio de comunicación audiovisual tendrán responsabilidad solidaria sobre los fraudes que se puedan producir a través de estos programas.

A pesar de las bondades de la Ley audiovisual andaluza, no podemos olvidar que existe un amplio catálogo de vías que contribuyen a la exposición a la publicidad relativa al juego. Tal es el caso de los medios impresos, la publicidad directa por correo, y la publicidad exterior. También lo es el patrocinio, especialmente en eventos deportivos, los cuales estarían propiciando que grupos vulnerables, como lo son adolescentes y jóvenes, se sientan atraídos por el juego.

Pues bien, lo cierto es que, hasta la fecha, la publicidad en Andalucía de los juegos de azar a través de estos otros instrumentos, distintos de los medios audiovisuales, carece de limitación o prohibición alguna.

6.8 Algunas propuestas en aras a la protección de los menores de edad frente a los riesgos de los juegos de azar

Los cambios de comportamiento de adolescentes y jóvenes frente a los juegos de azar, especialmente en su modalidad on-line, ponen de manifiesto la necesidad de iniciar nuevos caminos para hacer frente a este fenómeno en auge. Ello obliga a los poderes públicos a realizar un mayor esfuerzo para responder a los retos jurídicos, sociales y técnicos que plantean los juegos de azar para las personas menores de edad. Unas respuestas que han de asegurar con más eficacia el cumplimiento de objetivos ineludibles de tutela y protección social a los sectores de la población más vulnerables de la población.

Y en este contexto, hemos de referirnos necesariamente a la Ley 2/1986, del juego en Andalucía. Se trata, como ya hemos indicado, de una vetusta norma que, a pesar de haber sido objeto de distintas modificaciones y desarrollo reglamentario, éstas han ido referidas fundamentalmente a materia tributaria y a la actividad mercantil que realizan las empresas.

Sin embargo, desde su aprobación, la realidad social se ha visto sustancialmente modificada. La evolución habida en el juego y la necesidad de adaptar esta regulación a la nueva realidad económica y social de los juegos y las apuestas aconsejan que se proceda sin mayores dilaciones a una regulación actualizada y ajustada del juego en Andalucía que se adapte a las nuevas exigencias de un sector tan dinámico.

Sobre la base de lo señalado, a continuación se detallan **algunas propuestas** que, como Institución garantista de derechos, consideramos que pueden contribuir paliar o, en su caso, evitar los riesgos que suponen para las personas menores de edad participar en los juegos de azar.

1.- Profundizar en la investigación del fenómeno

Los juegos de azar constituyen, por sus posibles implicaciones en distintos ámbitos, un fenómeno ciertamente complejo que puede llegar a derivar en un problema de salud pública, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de estas páginas.

Estas peculiaridades y sus distintas implicaciones sociales exigen **una investigación en profundidad sobre la participación de personas menores de edad en los juegos de azar que analice sus causas, sus efectos y aborde todas aquellas medidas, tanto preventivas como reparadoras, que habrán de adoptarse para evitar los riesgos o para ayudar en la solución del problema cuando la prevención no haya sido eficaz.** Una investigación rigurosa y certera deberá ser la premisa básica para establecer una regulación adecuada, el diseño de unas medidas de prevención eficaces y otorgar a este fenómeno en auge la relevancia que merece y poner freno a su crecimiento.

Y es en este aspecto es donde encontramos el primer hándicap. Tal como hemos tenido ocasión de resaltar en este capítulo, son escasos los datos oficiales que reflejen la incidencia real de la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar. No somos ajenos al reto que supone elaborar estudios de esta naturaleza teniendo en cuenta que el juego, se encuentra prohibido legalmente para las personas menores de 18 años.

Pero debemos resaltar **la importancia que tiene conocer el número de casos de menores de edad que participan en los juegos de azar, sus perfiles, prácticas más usuales, contextos sociales en los que viven, y otros datos estadísticos de interés.** Con el análisis de esta información, debidamente recopilada, se podrá poner en marcha las investigaciones que reclamamos.

Debemos recordar al respecto las competencias que **conciernen a la Comisión del Juego de elaborar estadísticas e informes anuales sobre el desarrollo del juego en Andalucía.** Entendemos que este organismo podría liderar el impulso de los estudios e investigaciones sobre la incidencia real y evolución del fenómeno de la participación de las personas menores de edad en los juegos de azar en Andalucía.

2.- Incrementar las medidas preventivas contra el juego de azar por adolescentes y jóvenes.

La prevención se perfila como uno de los instrumentos más relevantes para combatir las consecuencias negativas que el juego provoca en adolescentes y jóvenes antes de que el problema aparezca.

Las iniciativas preventivas habrán de seguir las tres líneas básicas de aproximación a la prevención del daño: primarias para proteger al menor frente a los riesgos del juego antes de que el daño aparezca; secundarias para mitigar el daño una vez que esté ya existe; y terciaria para tratar al menor cuando ya se encuentra seriamente afectado por la patología.

Muchas son las acciones que pueden desarrollarse en el ámbito de la prevención. De todas ellas un papel desatacado lo tienen las **campañas regulares de educación y sensibilización especialmente dirigidas a los grupos vulnerables,** incluidos los menores, sobre los riesgos de los juegos de azar. Entre otros mensajes, estas campañas deberían contrarrestar la asociación de juego de azar con diversión y, por supuesto, tendrían que contribuir a desdibujar la normalización que en la actualidad la sociedad tiene de estas prácticas, especialmente entre jóvenes y adolescentes.

No corresponde a esta Defensoría determinar cómo han de sufragar las administraciones públicas las campañas de educación y sensibilización a la que nos referimos, pero nos parecería una buena práctica que **se destinara un porcentaje de las cantidades recaudadas procedentes de la Tasa Fiscal sobre el Juego en nuestra Comunidad Autónoma para la financiación de políticas de prevención y tratamiento de ludopatías.**

3.- Potenciar unas eficaces medidas de control de la prohibición del juego.

Ningún menor debería poder participar en actividades de juego de azar ni accediendo a locales habilitados ni a través de la web.

Pero la realidad viene a poner de manifiesto que está prohibición no se cumple y que las personas menores de edad, cada vez con mayor frecuencia juegan, tanto en locales de forma presencial como virtualmente a través de sitios web de juegos. Y para evitar estas prácticas, **las administraciones públicas adquieren un protagonismo destacado como controladoras del cumplimiento de la legalidad.**

En primer lugar, consideramos que **se han de exigir a los operadores el establecimiento de un mayor número de las medidas de control para impedir el acceso de los menores a los locales de juego.** Los locales de apuestas deberán establecer controles en los que sea imprescindible probar la edad, con filtros de seguridad que identifiquen a los usuarios en la entrada o en el acceso a la zona de apuestas, así como que no se permita el uso de máquinas en las que se pueda apostar sin filtros de identidad. Debemos conseguir el principio de tolerancia cero a la entrada de menores y personas vulnerables en locales de juegos y casas de apuestas.

También se han de incrementar los controles en los juegos on-line. Las administraciones deben velar para que el operador disponga de procedimientos para impedir que los menores de edad participen en actividades de juego, como los controles de verificación de la edad durante el procedimiento de registro y para evitar que los aquellos accedan a sitios web de juego, se debería procurar que estos contengan enlaces a programas de control parental.

Pero la intervención de las administraciones debe ser más amplia. No solo deben exigir incrementar medidas que impidan el acceso al juego de adolescentes y jóvenes, en cualquiera de sus modalidades; han de incrementar el control sobre dicha actividad para verificar que ningún menor puede participar en juegos de azar. Este control exigiría **un plan específico de inspecciones en locales para asegurar que cumplen con la normativa en este aspecto.**

En el ámbito de la Comunidad autónoma de Andalucía la labor inspectora se encuentra encomendada, conforme a lo establecido en la Ley 2/1986 (artículo 32) a funcionarios de la Junta de Andalucía, a los que se les reconoce la condición de agentes de la autoridad y se les faculta para examinar los locales, máquinas y documentos.

Por otro lado, cuando en el desarrollo de estas inspecciones se compruebe que las personas menores de edad han podido acceder a los locales, **las administraciones deberán actuar con contundencia imponiendo sanciones.** Estas sanciones deberán ser lo suficientemente contundentes como para que no resulte económicamente rentable hacer frente a la misma y continuar con la actividad infractora.

La Ley andaluza del juego no contempla entre las actuaciones que son objeto de infracción el permitir o no limitar el acceso de adolescentes y jóvenes a los locales de juego. Es por ello que **entendemos necesario una modificación de la citada norma en la que, con plena garantía de los principios de legalidad y eficacia, establezca como sanción muy grave las actuaciones señaladas, todo ello en orden a dar cumplimiento a la especial protección que han de proporcionar los poderes públicos a las personas menores de edad.**

En todo caso, teniendo en cuenta los intereses en juego y la especial protección a las personas menores de edad, permitir el acceso de estos al juego o no controlar adecuadamente la prohibición debería llevar aparejado, según la gravedad del caso, la pérdida de la habilitación para el desarrollo de la actividad o la clausura del local.

Todas estas acciones pasan también por que la mencionada Ley venga a concretar con mayor precisión y nitidez el concepto de «salón recreativo». Y ello porque, recordemos, la señalada Ley permite el acceso a las personas menores de edad a salones recreativos. Pero ocurre que en muchos de estos recintos existen máquinas recreativas de juego al alcance de los menores de edad. De esto modo **creemos necesario que la norma defina de forma precisa y detallada qué debe considerarse salón recreativo en contraposición a aquella sala o local en que junto con máquinas recreativas existan otras en las que se practique el juego, y cuál es el criterio para considerar que el juego es predominante sobre las máquinas recreativas.**

4.- Limitar el establecimiento de locales de juego en zonas vulnerables

La Constitución española reconoce la libertad de empresa. Sin embargo, esta libertad ha de ser compatibilizada con otros derechos y libertades de la ciudadanía. Se trata de conciliar la legitimidad del desarrollo de determinadas actividades con la garantía de la salud pública, que queda excluida de toda negociación y resulta esencial.

Corresponde a la Administración encontrar el necesario equilibrio entre permitir una actividad económica y prevenir los efectos que esta actividad puede producir en el orden público, en la salud y en la seguridad pública. Es este el fundamento por el que se han visto limitadas determinadas actividades como la venta del alcohol o el tabaco.

Por lo que respecta a la actividad que analizamos en este estudio, debemos recordar que **el Tribunal Supremo ha reconocido las peculiaridades de la actividad del juego:** «no puede considerarse, dada su especificidad, como una actividad empresarial normal, toda vez que las condiciones de su ejercicio vienen reglamentadas por la ley, por su interés general». El mismo Tribunal recuerda en un auto que diferentes tribunales europeos consideran «legítima la intervención de las autoridades nacionales» en la regulación del sector del juego «por razones de política social, protección de los menores de edad y de prevención del fraude fiscal y blanqueo de capitales».

Y es en este contexto en el abogamos que la normativa sobre el juego en Andalucía limite la obtención de las autorizaciones de funcionamiento de los salones de juego y locales de apuestas. **Estas restricciones han de ir referidas al lugar de ubicación de los locales de juego, fijando unas distancias mínimas a determinadas zonas frecuentadas por personas menores de edad,** como son los centros educativos de enseñanza no universitaria, centros de formación o parque infantiles.

Se trata de evitar la excesiva cercanía de este tipo de locales a dichos espacios; de establecer una distancia prudencial que cumpla con el objetivo de velar por el interés superior de menores y adolescentes.

Esta medida que proponemos, dada su trascendencia económica, social y laboral, entendemos que debería ser abordada con el sector del juego para concretar su alcance.

5.- Prohibir la publicidad de los juegos de azar

Se ha puesto de relieve en este estudio la influencia de la publicidad en una realidad en auge como es la participación de adolescentes y jóvenes en el juego.

Así lo corroboran diferentes **expertos en juego patológico y adicciones al señalar que la publicidad impacta principalmente en dos colectivos vulnerables, esto es, en los niños y adolescentes, y en aquellos que ya tienen una conducta de juego problemática.** Y en este sentido dichos expertos señalan a los medios de comunicación como uno de los principales ejes que necesariamente han de regularse adecuadamente para proteger los derechos de las personas más vulnerables.

Recordemos que en el pasado ya se han realizado regulaciones y limitaciones similares en los medios de comunicación con sustancias que pese a ser legales como el alcohol o el tabaco, no dejan de tener efectos indeseados socialmente, y hoy disponemos de **datos que avalan empíricamente que tales restricciones han logrado una reducción considerable del número de personas adictas a estas sustancias y una mejora en la salud general de la población.**

En la actualidad **parece existir una creciente demanda social que reivindica medidas para frenar la proliferación de la publicidad de los juegos de azar.**

Prueba de ello son los datos del último Barómetro Audiovisual de Andalucía, por ejemplo, que reflejaba que el 71,5 por 100 de la población considera necesaria una regulación que prohíba todo tipo de anuncio dentro de la franja horaria de protección de menores. Por su parte, el estudio del Consejo catalán recoge que el 51,8 por 100 de la población suprimiría completamente los anuncios de juego en radio y televisión, en tanto que un 32,1 por 100 es partidaria de limitarlos.

Así las cosas, **el debate sobre la cuestión gira en torno al alcance de las limitaciones de dicha publicidad.** Para un sector de la sociedad la prohibición absoluta no resulta una medida eficaz en comportamientos calificados como no saludables, con lo que carece de sentido hacer un planteamiento en esos términos. Para otro, en cambio, solo se conseguirán los resultados deseados con una prohibición absoluta de la publicidad de los juegos de azar.

Todavía no se ha elaborado una norma a nivel estatal que venga a regular la publicidad de los juegos de azar a nivel estatal. Hemos comentado la existencia de un proyecto en tal sentido pero que, en el momento de proceder a la elaboración de este estudio, no ha tenido ningún reflejo en una norma jurídica.

Por otro lado, hemos destacado la importante iniciativa desarrollada por la Comunidad Autónoma de Andalucía a finales de 2018 al limitar en sus medios audiovisuales la publicidad de los juegos de azar a la franja horaria comprendida entre la 1:00 y las 5:00 de la mañana. Una iniciativa que se ha recogido en la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía.

Sin embargo, a pesar de la bondad de la medida, **lo cierto es que existen otros formatos publicitarios que en el momento actual no han sido objeto de limitación o restricción por lo que respecta a los juegos de azar que se desarrollen en territorio andaluz.** Nos referimos a los medios impresos, la publicidad directa por correo la publicidad exterior. También lo es el patrocinio, especialmente en eventos deportivos. Y dentro de este grupo no podemos olvidar tampoco la publicidad inserta en los propios locales de juegos o casas de apuestas. La configuración arquitectónica de estos espacios o la publicidad del desarrollo de eventos deportivos que se promocionan en las fachadas de los locales, especialmente el fútbol, constituyen un reclamo publicitario para adolescentes y jóvenes. No es infrecuente ver en rótulos y carteles de los locales a personajes famosos que en muchas ocasiones son líderes de referencia para adolescentes y jóvenes.

Esta Institución tiene el pleno convencimiento de que la publicidad de juegos de azar es especialmente dañina para la educación en valores de la infancia y la juventud, por cuanto implica de aceptación de estas actividades como elemento de socialización, y por los riesgos que conlleva para este sector de la población.

Con este fundamento **reclamamos para la Comunidad Autónoma de Andalucía un paso adelante en el establecimiento de una regulación de los juegos de azar que prohíba la publicidad sea cual sea el medio de difusión utilizado.** En caso de que no se aceptara dicha prohibición, alternativamente debería establecer importantes limitaciones al modo en que se ha realizado con otras sustancias como el alcohol y tabaco.

Uno de los fundamentos de las prohibiciones de tales mensajes publicitarios vendrían avalado por la obligación que incumbe a las administraciones públicas de establecer políticas de fomento del

ocio responsable por la juventud, desincentivando la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar.

Y esta labor podría tener su reflejo en la reforma que, en su caso, se llevará a efecto en la Ley 2/1986, del Juego y Apuestas en Andalucía. De la misma forma que la norma optó por crear un sistema sancionador propio, podría contemplar la prohibición de publicidad de los juegos de azar dentro del territorio andaluz.

7. INFORME ESPECIAL

7.2. Principales conclusiones del Informe

...

7ª) Un servicio judicial necesitado de coordinación con otros recursos.

Hemos recogido la petición unánime de establecer canales específicos de comunicación y relación con los Equipos Psico-sociales y sus profesionales.

En numerosas ocasiones **estos contactos entre diferentes recursos no están dotados de la facilidad de comunicación y de una cooperación fluida que son manifiestamente necesarias**. Hablamos, por ejemplo, de los aspectos relacionados con la salud mental. En estos casos, la información, debido a su especial delicadeza, se solicita de manera formalizada desde los responsables de los Equipos a los recursos médicos especializados para conocer determinados condicionantes que intervienen en la evaluación psico-social que debe cumplimentar el Equipo para el juzgado. Determinados comportamientos que dificulten el desempeño de obligaciones paterno-filiales, situaciones inadecuadas para el tratamiento de algún sujeto enfermo, etc., pueden ser datos que deben ser reflejados en el informe que ha de ser evacuado para la resolución del asunto. Y parecidos extremos cabe decir de casos de drogodependencias o de otras adicciones de sujetos implicados que acrediten una afectación a las cuestiones sometidas a las deliberaciones judiciales.

Se repiten en los Equipos Psico-sociales entrevistados, de manera coincidente, las argumentaciones favorables a estos sistemas de coordinación que faciliten el acceso de datos y antecedentes que agilizan la elaboración del relato psico-social de los sujetos afectados. Se nos han relatado muchos casos en los que estos sujetos son objeto de trabajos o intervenciones desde variados recursos asistenciales y cuyas trayectorias deberían disponer de un registro o repositorio que describa esa suma de servicios que se han desplegado previamente con tales sujetos como protagonistas.

La normativa de Servicios Sociales avanza en este enfoque multidisciplinar que permita recoger para cada usuario o sujeto un historial de intervenciones que aporte a cualquier recurso asistencial los antecedentes de trabajo con tales personas. Sin embargo, este modelo está muy lejos de reflejarse en el trabajo cotidiano de estos Equipos. Ni siquiera el criterio de archivo de los informes elaborados tiene como referencia la identidad de los sujetos analizados. Los expedientes se archivan, en su mayoría, en base al asunto judicial del que traen causa. Cuando preguntamos cómo descubrir un informe elaborado sobre una determinada persona —sobre un menor— nos expresan las serias dificultades para acceder a este enfoque según los criterios de archivo.

Esos informes psico-sociales, como antecedentes de carácter judicial, **deberían disponer de accesos más lógicos y facilitadores para el propio sistema judicial y, como apuntamos, para otros posibles recursos que deban trabajar con los sujetos**.

...