

En este contexto, echamos en falta que en la composición de la Comisión de participación para la promoción de la actividad física y la alimentación saludable (artículo 40) del proyecto que tuvimos la oportunidad de analizar, no se contemplara la presencia de los niños y niñas y, por este motivo, el titular de la Institución, en su comparecencia en la Comisión del Parlamento sugirió un cambio a fin de que este colectivo pueda tener voz en dicho órgano de participación.

Y el mismo criterio para las actuaciones que han de desarrollar los Ayuntamientos para la promoción señalada (artículo 18, apartado 3, letra e) en cuanto a acuerdos con entidades y asociaciones para fomentar entre sus miembros la colaboración con las campañas e iniciativas a favor de la actividad física y lucha contra el senderismo. El movimiento asociativo infantil y juvenil debe tener un marcado protagonismo en estas intervenciones.

...

6. JUEGOS DE AZAR POR ADOLESCENTES Y JÓVENES: UN FENÓMENO EN AUGE SIN RESPUESTAS. «Jugando su presente y su futuro»

6.1. A modo de introducción

Esta Defensoría, como garante de los derechos de la infancia y adolescencia, además de la tramitación de las quejas presentadas por la ciudadanía o iniciadas de oficio, desarrolla una tarea paralela de valoración de las diferentes realidades o fenómenos sociales que afectan a personas menores de edad. Y es en esta labor donde extraemos información y conclusiones que nos permiten anticipar o adentrarnos en cuestiones especialmente relevantes bien por su singularidad, por su repercusión social, o también por su incidencia en los derechos que hemos de tutelar.

En este contexto de intervención, el presente capítulo está dedicado a reflexionar sobre una realidad en auge cuyos efectos negativos sobre las personas menores de edad no están siendo, a criterio de esta Institución, suficientemente abordados ni por los poderes públicos ni tampoco por la sociedad. Nos referimos a la **participación de adolescentes y jóvenes en juegos de azar**.

Adolescentes y jóvenes constituyen un colectivo especialmente vulnerable. Personas que en pleno proceso de formación, tal como establecen instrumentos legales de todos los ámbitos, resultan acreedoras de actuaciones eficaces de los poderes públicos que permitan aliviar los desafíos a los que aquellas se han de enfrentar en sus vidas diarias. Desde luego, uno de estos riesgos y, por tanto, merecedor de protección frente al mismo, lo constituye la adicción que contiene el juego de azar. Una actividad que puede llegar a convertirse en compulsiva o patológica e incluso en determinados supuestos en un problema de salud pública.

Antaño esta modalidad de juego era una actividad participada en exclusiva por las personas adultas. Sin embargo, esta realidad se ha visto sustancialmente modificada debido al protagonismo adquirido por los jóvenes. La experiencia así como los estudios -aunque no numerosos- que se han venido realizando sobre la materia ponen de relieve que **los juegos de azar, especialmente on-line, constituyen una actividad muy popular entre adolescentes y jóvenes**.

No hay más que echar una mirada al incremento de chicos y chicas que padecen o están próximos a padecer ludopatía derivada de estas prácticas. Es cierto que entrar en un salón de juegos o apostar de vez en cuando no supone convertirse en ludópata, pero el riesgo de que eso acabe en una adicción al juego es más que real. De hecho, cuanto más accesible esté el juego y más expuesta se encuentre la persona, mayor es la probabilidad de desarrollar una adicción.

Muchos son los factores que han contribuido a incrementar la participación de las personas menores de edad en los juegos de azar. Podríamos destacar el poder de la publicidad que

promociona tales actividades, la asociación de estas prácticas con el **ocio y la diversión**, la **ausencia de medidas de control** eficaces por los poderes públicos o la creciente **aceptación social** de dichos juegos. El conjunto de estas y otras razones ha propiciado que adolescentes y jóvenes accedan sin dificultad ni cortapisas a los juegos de azar, a pesar de que está vetada legalmente su participación al no haber alcanzado la edad de 18 años.

Hemos de tener presente, por otro lado, que la actual generación de adolescentes ha crecido en una sociedad con importantes avances tecnológicos que han permitido, cuando no propiciado, la evolución de los juegos de azar y la aceptación social de estos últimos. Dichas actividades y su facilidad de acceso se han convertido en una forma más de entretenimiento entre adolescentes. Ya han sido varias las voces de alarma que advierten del **riesgo probable de perder una generación por el juego de azar** de la misma forma que en épocas anteriores se perdió otra generación por el consumo de drogas.

Las siguientes páginas se dedican a este fenómeno social, sus causas sus efectos y también a recoger algunas propuestas que esta Defensoría considera necesarias para incrementar la protección de adolescentes y jóvenes frente a unas prácticas -los juegos de azar- que de manera tan patente perjudican sus vidas. Y todo ello desde el prisma de una Institución que tiene como misión velar por la defensa y protección de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud.

6.2. Regulación legal de los juegos de azar: De la prohibición a la legalización

En nuestro país la actividad del juego estuvo prohibido hasta el año 1977, fecha en la que se produjo su legalización con el Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los Aspectos Penales, Administrativos y Fiscales de los Juegos de Suerte, Envite o Azar y Apuestas.

Una de las principales justificaciones para la legalización de estas actividades, según reza en la exposición de motivos de la citada norma, es que los sistemas de prohibición absoluta frecuentemente habían fracasado en la consecución de sus objetivos moralizadores y se habían convertido de hecho en situaciones de tolerancia o de juego clandestino generalizado, con más peligros reales que los que se trataban de evitar y en un ambiente de falta de seguridad jurídica.

Sin embargo, no solo los supuestos efectos perversos de la clandestinidad del juego fueron las razones para su legalización, la misma norma apunta a esta práctica como una medida adecuada para contribuir al impulso del sector turístico, cuyo peso es tan significativo e importante en el conjunto de la economía del país y cuya reactivación - en el año 1977- parecía no admitir espera.

Sin embargo no fue hasta el año 2011 cuando se permitió el juego en Red con la entrada en vigor de la Ley 13/2011, de 28 de mayo, de regulación del juego. Desde su despenalización, y debido fundamentalmente a la irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y a la utilización de los servicios de juego interactivos a través de Internet, que modificó de forma sustancial la concepción tradicional del juego, se hacía necesaria una nueva regulación de estas prácticas.

La definición legal del juego que contempla la citada Ley 13/2011 (artículo 3) es la de toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar.

En definitiva, todas aquellas actividades de juego en las que se apueste dinero u otros objetos equivalentes con el objetivo de obtener una ganancia a través del mero azar o de la habilidad de los participantes.

Así las cosas, en este tipo de juegos la **posibilidad de ganar o perder se encuentra condicionada por el azar, con independencia de las habilidades del jugador.**

Por otro lado, hemos de tener en cuenta que aunque no siempre es necesario apostar dinero, lo cierto es que los juegos de azar **presentan una importante dimensión económica** que se refiere a correr el riesgo de ganar o perder en función del resultado.

Quedarían excluidos del concepto de juego, conforme a lo establecido en la Ley 13/2001 de referencia, los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstas no produzcan transferencias económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización de los medios precisos para su desarrollo y cuando éste no constituya beneficio económico para el promotor o los operadores.

También quedan fuera del ámbito de aplicación de esta norma, las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal.

La tercera práctica que no se encuadraría dentro del concepto de legal de juego la constituye aquellos sorteos que, con finalidad exclusivamente publicitaria o de promoción de un producto o servicio, y teniendo como única contraprestación el consumo del producto o servicio, sin sobreprecio ni tarificación adicional alguna, ofrecen premios en metálico, especie o servicios, exigiendo, en su caso, la condición de cliente de la entidad objeto de la publicidad o promoción.

Desde que se promulgó la mencionada norma reguladora del juego están adquiriendo un especial protagonismo los juegos de azar on-line. Se trata de una tipología de juego en la que también interviene el azar y, en su caso, el riesgo económico, pero lo que lo diferencia del resto de juegos es que se realiza a través de una plataforma operativa en internet, a la que se puede acceder a través de dispositivos electrónicos, sobre todo teléfonos móviles.

Y en este aspecto debemos recordar la facilidad y frecuencia con la que las personas menores de edad acceden a dichos dispositivos. Muchos estudios realizados sobre la materia apuntan a que alrededor del 93 por 100 de los menores de 14 años ya disponen de esta herramienta de comunicación.

Esta última norma de 2011 ha sido objeto de desarrollo por dos reglamentos: el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, (Reglamento relativo a los requisitos técnicos); y el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego (Reglamento relativo a los requisitos para ejercer la actividad).

Es importante resaltar que la **ley de 13/2011 se limita a las actividades de juego de ámbito nacional**, abriendo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas promulguen normativa específica en sus territorios.

Al amparo de esta habilitación, han sido varias las comunidades autónomas que han regulado el juego dentro de su territorio. Es el caso de Asturias (Ley 6/2014, de Juego y Apuestas del Principado de Asturias), de Cataluña (Ley 6/2014, de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre de centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego de la Comunidad de Cataluña) también de la CCAA de Madrid (Ley 6/2001, del juego de la Comunidad de Madrid), y Andalucía, que analizamos con mayor extensión en el siguiente apartado.

6.3. Regulación del juego de azar en Andalucía

El artículo 81 del Estatuto de Autonomía confiere a la **Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía.**

Sobre los juegos de azar, siguen en vigor las disposiciones establecidas en la **Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas en Andalucía**, que fue aprobada en el ejercicio de la competencia exclusiva que ya le atribuía el anterior Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 13.33.

Sobre esta vetusta Ley se han ido introduciendo modificaciones, fundamentalmente referidas a los tributos asociados al juego de azar, y también en relación con la actividad mercantil que realizan las empresas cuyo negocio se centra en el juego de azar. La última de ellas se ha realizado con el Decreto Ley 5/2014, de 22 de abril, sobre medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que prevé el sometimiento al régimen de declaración responsable o, en su caso, al de comunicación previa los procedimientos que en materia de juego y apuestas se determinen reglamentariamente.

En desarrollo de lo establecido en dicha Ley 2/1986 se ha ido aprobando por el Gobierno de Andalucía diversa regulación reglamentaria relativa a las distintas modalidades de juego de azar, referidas, entre otras, a casinos, hipódromos, bingo, máquinas recreativas o casas de apuestas; regulando también cuestiones generales como la relativa a la prohibición de acceso de determinadas personas a los locales dedicados al juego de azar.

Relatamos a continuación, por orden cronológico, los reglamentos más significativos sobre esta materia: Decreto 325/1988, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Rifas, Tómbolas y Combinaciones Aleatorias de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 229/1988, de 31 de mayo, Reglamento de Casinos de Juego, modificado por Decreto 305/2003; Decreto 230/1988, de 31 de mayo, por el que se planifica la instalación de Casinos de Juego en la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificado por el Decreto 342/2009; Decreto 410/2000, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas y aprueba su Reglamento; Decreto 65/2008, de 26 de febrero, que aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 280/2009 de 23 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 144/2017, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Decreto 80/2018, de 17 de Abril por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego.

En cuanto al asunto que abordamos, el artículo 23 de la **Ley andaluza 2/1986 establece que las personas menores de edad no podrán participar en los juegos y apuestas comprendidos en dicha Ley, ni entrar en las salas o locales destinados exclusiva o predominantemente a la práctica del juego.**

No obstante, de forma expresa **excluye la Ley de dicha prohibición el acceso de menores a salones recreativos**, todo ello sin realizar una definición detallada y precisa de 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.

En lo que respecta a las infracciones y sanciones, la Ley opta por establecer un procedimiento sancionador propio, calificando las infracciones en la materia en muy graves, graves y leves. Sin embargo, en cuanto al catálogo de infracciones administrativas recogidas en la señalada norma (artículos 28 a 30) **no se contempla de modo expreso como actuación infractora permitir o no limitar el acceso de las personas menores de edad a los locales de juego.**

En cuanto a la actividad de la publicidad, la Ley andaluza omite cualquier referencia la misma, a excepción de estar tipificado como infracción grave el hecho de efectuar publicidad de los juegos y apuestas o de los establecimientos en los que éstos se practiquen sin contar con la previa autorización.

Siendo éste el contexto normativo autonómico del juego de azar, hemos de referirnos también a las **competencias municipales en la materia**. Y es que los locales habilitados para negocios relacionados con el juego de azar, como todo establecimiento abierto al público, están sometidos a las autorizaciones municipales sobre licencia de apertura.

Tal como disponen los artículos 5, 8 y 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (todavía vigente, con las correspondientes modificaciones, el Decreto de 17 de junio de 1955) estará sujeta a licencia administrativa toda apertura de establecimiento mercantil e industrial con el fin de ser comprobada la adecuación de los locales e instalaciones a las condiciones de salubridad, seguridad y tranquilidad, y a las normas particulares que sobre usos contemple el Plan General de Ordenación Urbana y demás normativa urbanística.

Así las cosas, la administración local verifica especialmente el cumplimiento de la normativa sobre prevención de incendios, barreras arquitectónicas para personas discapacitadas, así como la normativa urbanística de general y especial aplicación, lo cual no obsta para que la eficacia de la licencia de apertura municipal quede condicionada a la necesaria obtención de la autorización administrativa por parte de la Junta de Andalucía para el concreto negocio relacionado con el juego de azar.

6.4. Prohibición legal de participar en juegos de azar: del derecho a los hechos

Las 9 personas menores de edad no pueden participar en los juegos de azar. Así queda establecido expresamente en la Ley 13/2011 (artículo 6) al igual que queda negada su participación a las personas incapacitadas legalmente o por resolución judicial, de acuerdo con lo que establezca la normativa civil. También la Ley 2/1986, reguladora del juego en Andalucía (artículo 23) se pronuncia en el mismo sentido.

El fundamento de la prohibición hay que buscarlo en la especial situación de vulnerabilidad de este sector de la población (adolescentes y jóvenes) en pleno proceso de formación. La sociedad ha de proteger a los menores frente a los peligros que conllevan los juegos de azar por las posibilidades de adicción a los mismos, de la misma manera que se protege frente al consumo de alcohol o el tabaco. La diferencia con estas últimas es que se trata de lo que ha venido a denominarse «adicciones sin sustancias».

No obstante, esta prohibición contrasta de manera patente con la realidad. Es un hecho conocido y aceptado en muchos casos que adolescentes y jóvenes participan en estas prácticas.

Son muchas las razones que mueven a jóvenes y adolescente al uso de los juegos de azar. Ya apuntamos al inicio de este capítulo el protagonismo de la publicidad o la creciente identificación entre el juego y el ocio por este sector de la población o su aceptación por la sociedad. Y ello sin olvidar, por supuesto, los limitados, cuando no inexistentes controles por parte de las administraciones públicas del acceso al juego de las personas menores de edad, a pesar de ser una práctica legalmente vetada para aquellas.

Otro factor que pudiera influir en la participación de los menores en las actividades del juego sería la ganancia de dinero. Pero en este aspecto no todos los estudios realizados sobre el fenómeno se muestran unánimes en sus respuestas.

Y así algunas de las investigaciones realizadas sugieren que la principal razón de que personas menores de edad participen en juegos de azar tiene que ver con la excitación (subida de adrenalina) y el placer que lleva consigo. También se ha apuntado como motivos por el que chicos y chicas usan estos juegos, el paliar el aburrimiento y la soledad, escapar del estrés provocado por tensiones académicas o familiares. Asimismo este tipo de juego se presenta como una forma de socialización o, incluso, de competición entre amigos y compañeros⁴

4 García Ruíz, P. y otros. "Consumo de riesgo: menores y juegos de azar on line. El problema del juego responsable".

Pero desde luego los avances tecnológicos, el aumento de la disponibilidad de internet y la comodidad que ofrecen las tecnologías móviles están impulsando la accesibilidad y el crecimiento del juego en línea para las personas menores de edad.

La explicación al predominio de este tipo de juegos frente al resto hay que buscarla en la **velocidad, la accesibilidad y el anonimato**. La primera está unida al poco tiempo que transcurre desde la apuesta y el premio y la segunda a la facilidad de acceder desde cualquier dispositivo sin un control real de la edad de acceso, además no es una actividad que tan siquiera tengan que buscar, los “push up” de páginas de apuestas son constantes en “apps” que utilizan mayoritariamente los jóvenes de esta edad.

6.5. Algunos datos estadísticos sobre la participación de menores en los juegos de azar

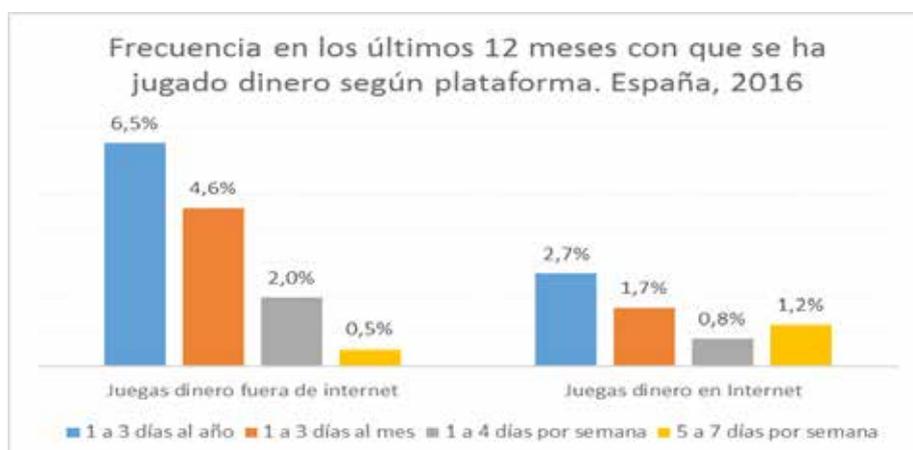
Uno de los principales retos en el análisis de la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar lo constituye **la escasez de estadísticas oficiales que aborden la cuestión**. Otros estudios, aunque no abundantes, vienen a mostrar unas tasas de prevalencia dispares debido a las diferencias metodológicas empleadas.

No obstante, los datos proporcionados en la última **Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España en 2018 (ESTUDES)** elaborada por el Plan Nacional sobre Drogas del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, señala que **nos enfrentamos a una realidad emergente**.

Los datos que a continuación se exponen diferencian la práctica del juego según se haya practicado a través de **internet** o de **forma presencial** en locales habilitados al efecto a pesar de que, como ya hemos señalado, la entrada está prohibida para personas menores de 18 años.

Según la citada Encuesta, dirigida a 35.369 chicos y chicas entre 14 y 18 años, **un 6 %, afirma haber jugado dinero en Internet, un 14% afirmó haber jugado dinero de forma presencial**.

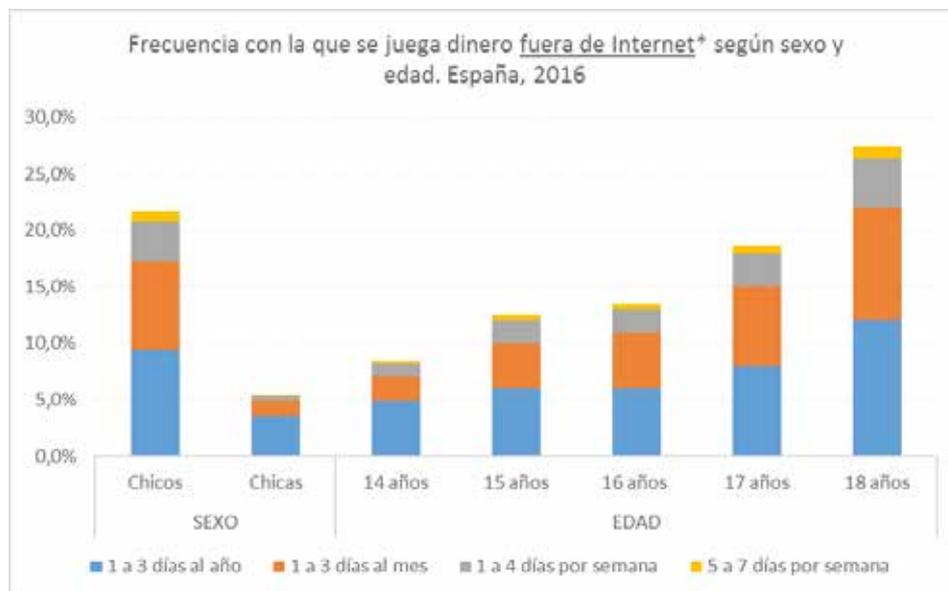
Gráfico 32. Frecuencia en los últimos 12 meses con que se ha jugado dinero según plataforma. España, 2016



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de ESTUDES 2018.

Del 14% de jóvenes que **juegan dinero FUERA DE INTERNET**, un 21,7% son chicos y un 5,4% son chicas. Respecto a la **edad**, son los jóvenes de mayor edad los que más apuestas realizan de forma más frecuente, pero entre los 14 – 15 años el porcentaje no es nada desdeñable, entre un 8 y un 12%, teniendo en cuenta que tienen prohibida la entrada a los locales de apuesta de forma presencial.

Gráfico 33. Frecuencia con la que se juega dinero fuera de Internet, según sexo y edad. España, 2016



Nota: en máquinas tragaperras, loterías, quinielas, juegos de casino, bingos, apuestas....

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de ESTUDES 2018.

En cuanto a las **características de los que dicen haber jugado dinero EN INTERNET**, los chicos suelen gastar más dinero en apuestas que las chicas (10,1% y 2,5% respectivamente). Respecto a la **edad**, existe una menor diferencia en el acceso a las apuestas entre las edades estudiadas frente a las obtenidas en las apuestas de forma presencial (a los 14 años un 5,4% frente al 8,5% a los 18 años).



Nota: en máquinas tragaperras, loterías, quinielas, juegos de casino, bingos, apuestas....

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de ESTUDES 2018.

Por otro lado, según datos de un estudio de la **Dirección General de Ordenación del Juego, del Ministerio de Hacienda, en 2015, las características de las personas entre 15 y 17 años usuarias de juegos de azar** serían las siguientes:

- a) Un 27,9% de jóvenes entre 15-17 años han jugado alguna vez a juegos de azar que han implicado algún tipo de apuesta económica. De éstos, un 85,6% lo ha hecho en los dos últimos meses.
- b) De aquellas personas que reconocieron haber participado a juegos de azar, un 12,2% lo hizo a través de Internet.
- c) Del total de personas jugadoras, un 25,3% es sin riesgo y un 2,5% ha desarrollado conductas de riesgo con problemas o patología.
- d) Los juegos más populares entre las personas jugadoras de esta edad serían las quinielas de fútbol, las loterías instantáneas y la lotería nacional.
- e) Dedicar menos de 3 horas semanales a la participación en juegos de azar, realizando un gasto mensual inferior a los 10 euros.
- f) En el 71,1% de los casos se hacen junto con otras personas o grupos de amigos, en un 20% de los casos ha jugado solo.

Estudios más actuales, como el realizado por la **entidad Mapfre en 2019**, en los que también se pregunta directamente a chicos y chicas entre 14 y 17 años si realizan **apuestas on line**, un 7% afirma hacerlo con frecuencia, y un 8,3% a veces.

Analizando las apuestas on-line entre el total de población que abarca este estudio (personas jóvenes de 14 a 24 años), **el perfil** cuenta con un marcado carácter masculino (un 11,9% de chicos juega con frecuencia frente a un 4,7% de chicas), a edades mayores (del 7% entre los 14 y 17 años al 9,9% entre los 22 y 24 años que apuestan con frecuencia), con un nivel de estudios superiores (un 11,8% de los que apuestan con frecuencia tienen estudios superiores, un 6,7% estudios primarios y un 6,9% secundarios).

Respecto al **tipo de localidad** aquellos que apuestan con frecuencia se encuentran preferentemente en ciudades de tamaño medio -medio grande de 10.000 a 999.999 (9,1%) - y una gran ciudad un millón de habitantes o más (9,5%), siendo la CCAA de Andalucía donde se registra una mayor proporción de jóvenes que apuestan on-line (11,8% apuestan con frecuencia frente a un 8% en el resto de España).

Otros estudios dirigidos a población entre 14 y 17 años, elaborado por la **Fundación de Ayuda a la Drogadicción (FAD)** en 2019, cuentan con datos similares, hablan de un 4,7% juega con frecuencia, un 3,4% a veces. Con un perfil social en el que se autoposicionan en clases media-baja y baja, estudian en colegios privados (concertados o no concertados), y que residen principalmente en entidades poblacionales de tamaño medio, con nacionalidad española.

En Andalucía, contamos con **Centros de Tratamientos Ambulatorios** por abuso o dependencia con o sin sustancias. Los datos que abordan cuenta con un indicador que registra tanto a las personas admitidas anualmente a tratamiento por primera vez, como a las que han realizado tratamientos previos por la misma sustancia o adicción. En estos centros se han tratado a 686 menores por adicciones, de los que **un 1,6% ha sido tratado por juego patológico**, siendo un 1,7% de chicos y 0,7% de chicas. Un 1,6% no contaba con tratamientos previos y un 1,9% ya había sido tratado. En 2009, el porcentaje de jóvenes tratados por adicción a juego patológico fue de 1,3%.

Para concluir este apartado traemos a colación el último estudio realizado por la **Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)** acerca de la **facilidad para acceder a los locales de apuestas por las personas menores de edad**.

Según dicha Organización, desde que en 2011 se autorizó el juego en internet, el gasto en juegos y apuestas en dicho campo y el número de usuarios ha ido creciendo, pues los datos de la Dirección General de Ordenación del Juego reflejan que entre 2012 y 2017, el gasto en apuestas se ha multiplicado por cinco, pasando de 1.380 a 7.538 millones de euros. También el número de páginas de juego telemático ha aumentado en poco tiempo, al igual que los salones de juego.

La investigación realizada por la OCU se basó en una prueba con dos adolescentes, uno menor y otro de 18 años, los cuales visitaron 36 locales de juego de Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

En 15 de estos locales, los menores pudieron acceder sin ningún impedimento y en seis de ellos pudieron incluso apostar. De todas las ciudades visitadas, Madrid y Zaragoza fueron donde más trabas encontraron, pues solo pudieron acceder a un local en cada una de estas ciudades. En Valencia y Bilbao, en cambio, entraron en la mayoría de los locales y consiguieron apostar en tres de seis en el caso de Bilbao y en dos de seis en Valencia.

En Sevilla, según la OCU, los menores pudieron acceder a tres de los seis locales visitados. En uno de ellos ni siquiera tuvieron que mostrar el documento nacional de identidad. En dos sí lo solicitaron, pero a pesar de comprobar que eran menores les permitieron el acceso. Añade la entidad que en uno de estos incluso consiguieron realizar una apuesta sin necesidad de pasar el control de identidad.

La OCU realizó también la prueba en 27 páginas de apuestas on line concluyendo que en el 100 por 100 de los casos, las plataformas digitales exigieron los datos personales para registrarse y el Sistema de Verificación de Identidad basado en datos del Ministerio del Interior impidió el acceso. En cuatro de las más conocidas tampoco fue posible acceder con una identidad falsa. Sin embargo, la organización señala que sí es posible burlar los controles usando la identidad de otra persona mayor de edad, una tarea que no entraña dificultad para los adolescentes.

6.6. De la diversión a la ludopatía: el peligro del juego

En los últimos años se ha producido un repunte del consumo dedicado al ocio y al entretenimiento, donde las tecnologías de la información y comunicación han adquirido un papel fundamental entre adolescentes y jóvenes. Paralelamente se ha constatado la proximidad de los establecimientos de juego y una mayor presencia de la oferta de estas actividades.

En este contexto las personas menores de edad, atraídas por las ofertas y cercanía de la actividad comienzan a edades cada vez más tempranas a participar en juegos de azar. El juego aparece así como un modo más de diversión, como instrumento de socialización.

El problema, más allá de realizar una actividad que se encuentra legalmente prohibida para este sector de la población, es que **puede derivar en un problema de adicción al juego o ludopatía.** **La adicción** consiste esencialmente en una contradicción cada vez más profunda en la persona afectada entre lo que piensa, dice y hace. Estas contradicciones se ven reflejadas en las conductas de la persona adicta. El incumplimiento de promesas, las excusas para consumir, el aislamiento social o el cambio de carácter son sólo algunos de los síntomas que presentará la persona afectada. La persona ha adquirido un hábito del cual no puede desligarse y piensa que el juego le solucionará sus tensiones.

El fenómeno de **las adicciones es más amplio que la dependencia del alcohol o de otras drogas.** La capacidad adictiva del ser humano va más allá de las drogodependencias, abarcando una amplia gama de conductas y de "objetos adictivos", si bien es cierto que la adicción al alcohol y a otras drogas han sido y continúan siendo la principal preocupación en este campo y a la que más esfuerzos se le han dedicado en las últimas décadas.

Por ello en los últimos años, el concepto de adicción, entendido como un fenómeno amplio que abarca una multiplicidad de conductas, se ha ido extendiendo a otras realidades como la ludopatía, algunos tipos de trastornos alimentarios, las compras, las relaciones sociales alienantes o las distintas formas de dependencia de Internet y nuevas tecnologías, entre otras. **Estas realidades se han venido a denominar «adicciones sin sustancias».**

La adicción al juego se denomina ludopatía, estando reconocida como enfermedad por la Organización Mundial de la Salud (OMS) dentro de los trastornos de los hábitos y del control de los impulsos. Es una alteración progresiva del comportamiento en la que el individuo siente de manera incontrolable la necesidad de frecuentar los juegos de azar.

La citada Organización define esta enfermedad como la presencia de frecuentes y reiterados episodios de juegos de apuestas, los cuales dominan la vida del enfermo en perjuicio de sus valores y obligaciones sociales, laborales, materiales y familiares del mismo. Los enfermos describen la presencia de un deseo imperioso e intenso a jugar que es difícil de controlar, junto con ideas e imágenes insistentes del acto del juego y de las circunstancias que lo rodean. Las personas afectadas por esta patología pueden verse inmersos en importantes problemas en el ámbito laboral, académico, económico e incluso legales por su adicción al juego.

Por su parte, **la Asociación Americana de Psiquiatría reconoce la ludopatía oficialmente como «trastorno psicológico»** en el Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (DSM-III).

Se calcula que entre el 0,1 y el 0,8 por 100 de la población adulta en general sufre algún tipo de trastorno asociado con el juego y que entre un 0,1 y un 2,2 por 100 adicional muestra una relación con el juego potencialmente problemática⁵. Estos datos se reflejan en el incremento exponencial del número de personas que se han inscrito en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego.

Los riesgos que conllevan esta «adicción sin sustancia» suelen ser más devastadores en adolescentes al tratarse de personas especialmente vulnerables. No podemos olvidar que la adolescencia es un periodo de cambios en el ser humano, tanto desde el punto de vista biológico, psicológico como social, que requieren del niño o niña un importante esfuerzo de adaptación. Este esfuerzo para alcanzar la madurez habitualmente va acompañado de situaciones de conflictos que repercuten tanto en el ámbito familiar, con padres y madres, como en el ámbito escolar o social.

También los jóvenes suponen un colectivo especialmente vulnerable para caer en la adicción al juego. La ausencia de expectativas laborales de este colectivo, los elevados índices de desempleo y la incertidumbre sobre su futuro incierto constituyen un sustancial caldo de cultivo para conseguir dinero rápido y accesible. Y existe una creencia generalizada de que el juego constituye un instrumento idóneo para tales fines.

La preocupación por este fenómeno ha llevado a la Conferencia Sectorial de Sanidad, en octubre de 2018, a poner de manifiesto la necesidad de prevenir las ludopatías, aprobando un **Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020**⁶ dentro del cual se incluye una acción dirigida a proteger a los menores y personas de especial vulnerabilidad del juego mediante la puesta en marcha de medidas normativas. El Plan insta al Gobierno Central y a todas las comunidades autónomas a revisar la normativa actual sobre el juego y casas de apuestas y locales en relación a la accesibilidad y promoción.

⁵ Documento orientativo de ALICE-RAP: «Gambling — two sides of the same coin: recreational activity and public health problem» (El juego, dos caras de la misma moneda: actividad recreativa y problema de salud pública). ALICE-RAP es un proyecto de investigación financiado con cargo al VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo (www.alicerap.eu).

⁶ http://www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/planAccion/docs/PLAD_2018-2020_FINAL.pdf

Por lo que respecta al ámbito de Andalucía, en relación a la patología asociada al juego de azar, definida como ludopatía, aún sin contar con una referencia específica en la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en Drogodependencias de Andalucía, **ha venido siendo objeto de actuaciones asistenciales socio-sanitarias, abordando dicha problemática como una adicción patológica más, por parte de la red de centros para el tratamiento de adicciones en Andalucía.**

A este respecto, mediante la Orden de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, de 28 de agosto de 2008, se regularon los requisitos mínimos de acreditación de los centros y servicios de atención a personas con problemas de drogodependencias y también de los dedicados a atender adicciones sin consumo de sustancias, entre las que se incluye la adicción patológica al juego de azar.

También en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el problema de las adicciones se aborda en el **III Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones (PASDA)**⁷. Se trata de un documento que pretende colaborar en la eliminación de las **desigualdades**, proyectando programas específicos para las personas con mayores dificultades. Y dentro de ellas los jóvenes y adolescentes son objeto de una especial atención. Por ello el Plan propone trabajar desde la prevención para evitar o retrasar la edad de contacto con el consumo de drogas y evitar la instauración de patrones de consumo problemáticos y adicciones.

Alude el PASDA a la conveniencia de implantar un modelo de intervención en prevención basado en el nivel de riesgo para el desarrollo de adicciones y adaptado a las características y necesidades de las diversas poblaciones destinatarias. De igual manera, y conscientes de las actuales formas de ocio de los jóvenes, el Plan apunta el mantenimiento de los programas de reducción de riesgos y daños, adaptándolos a los nuevos patrones de riesgo y, más concretamente, al consumo combinado de sustancias legales e ilegales en ambientes recreativos.

Por otro lado, resalta el PASDA la relevancia de implicar a la ciudadanía y hacerla partícipe de manera activa, logrando una mayor coherencia de los diversos mensajes sociales que apoyen la labor preventiva. Es por ello que se considera fundamental el impulso de una acción coordinada con otras instituciones y entidades que puedan trabajar en los diversos ámbitos de la prevención.

6.7. El protagonismo de la publicidad de los juegos de azar y su incidencia en la participación de personas menores de edad

Son muchos los estudios y análisis que señalan a la publicidad como una herramienta con especial incidencia en el comportamiento de las personas, de manera prioritaria en aquellas que se encuentra en una situación de vulnerabilidad como es el caso de adolescentes y jóvenes.

En este contexto, **la publicidad**, y de manera más incisiva la que se realiza en los medios de comunicación social, **representa un factor determinante en la participación de los menores en los juegos de azar.**

No es de extrañar, por tanto, que **el incremento de la actividad de las apuestas on-line y de los locales de juego que se viene produciendo en los últimos tiempos se haya producido al compás del aumento de spots publicitarios** en televisión, radio, prensa escrita y redes sociales. Resulta probado que la publicidad de estas actividades ha tenido una importante presencia en eventos deportivos, especialmente en retransmisiones deportivas, donde no ha faltado incluso la presencia de estrellas del deporte para animar a los espectadores a apostar.

El gráfico siguiente refleja el sustancial **incremento del número de anuncios publicitarios** en todos los soportes durante los últimos años. Así, por ejemplo se pasaron de 879.693 anuncios en 2016 hasta los 2.744.100 en el año 2017.

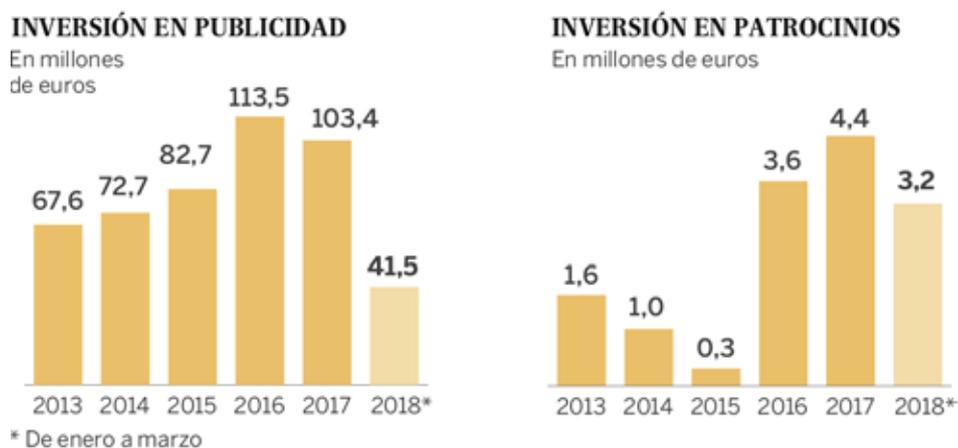
⁷ https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/11/III%20PASDA_2016_WEB.pdf

Gráfico 35. La Publicidad en el juego Online



Por otro lado, también según la misma fuente, en 2017 se emitieron 69.739 anuncios en televisión y se registraron más de 2 millones y medio de impresiones publicitarias en internet sobre casas de apuestas y casinos online. En 2018, esta cifra aumentó a 137.285 anuncios en el caso de la televisión y a más de 14 millones en el caso de las impresiones publicitarias en internet.

De forma paralela, **este incremento de publicidad de los juegos de azar ha supuesto una elevada inversión para las empresas del sector** como se acredita en los gráficos siguientes:



Hemos comentado el veto que la vigente normativa -Ley 13/2011 de regulación del juego a nivel estatal y Ley 2/1986 en Andalucía- establece a las personas menores de edad para que participen en los juegos de azar. Una prohibición que, a tenor de los datos y cifras manejados y comentados en este mismo capítulo no está cumpliendo en sus objetivos porque **la presencia y participación de adolescentes y jóvenes no solamente es un realidad sino que además la misma va en aumento, propiciada, entre otros motivos, por la incidencia de la publicidad de tales prácticas.**

Esta misma Ley estatal de regulación del juego, en su artículo 7, prohíbe de manera expresa la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante.

Apela la mencionada Ley estatal a una norma reglamentaria para que establezca las condiciones que se incluirán en los respectivos títulos habilitantes de la autorización de la actividad publicitaria y sus límites y, en particular, respecto al envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente; a la inclusión de anuncios u otras modalidades publicitarias de los juegos en medios de comunicación y otros soportes publicitarios; a la actividad de patrocinio en acontecimientos deportivos que sean objeto de apuestas; a la inserción de carteles publicitarios de actividades de juego en los lugares en que se celebren acontecimientos cuyos resultados sean objeto de apuestas o loterías; y al desarrollo de los concursos televisivos y las obligaciones de información sobre los requisitos esenciales del juego.

Han transcurrido ocho años desde la entrada en vigor de la Ley reguladora del juego y todavía no se ha aprobado la norma reglamentaria señalada. Es cierto que han existido varios intentos para dar cumplimiento a este mandato legal. El primero de ellos data de 2015, cuando se pretendió imponer sustanciales límites a la publicidad del juego on-line. Pero este proyecto normativo fue retirado y no llegó a ver la luz por dos razones; una por las fuertes críticas del sector y, la otra, por la ausencia del necesario consenso de los grupos políticos.

La segunda iniciativa para regular la publicidad de los juegos de azar a nivel estatal es de fecha más reciente, y la misma contempla también importantes restricciones a la publicidad del juego on-line. La futura normativa, de ser aprobada, impediría, por ejemplo, este tipo de publicidad en horario especial infantil —de 8:00 a 9:00 de la mañana y de 17:00 a 20:00 horas de la tarde— y acota la promoción de las apuestas en las emisiones televisivas o radiofónicas en directo. También establece la prohibición de que las comunicaciones comerciales se dirijan directa o indirectamente a los menores de edad ni destinadas a la persuasión o incitación al juego de aquéllos. Asimismo se prohíbe la aparición en las comunicaciones comerciales de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública sean aquellos reales o de ficción, que resulten atractivos para, específica o principalmente, el público menor de edad.

Pero, insistimos, es un sólo un proyecto. Hasta tanto se apruebe una norma, **el vacío legal sobre la publicidad de los juegos de azar tiene que continuar siendo suplido con los acuerdos de corregulación y sistemas de autorregulación** en materia de comunicaciones comerciales, implementados al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la referida ley estatal de regulación del juego.

Así, el 17 de noviembre de 2011 fue firmado el Acuerdo de corregulación entre la Dirección General de Ordenación del Juego y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (Autocontrol), en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, para establecer un marco de cooperación mutua para el seguimiento de la publicidad de las actividades de juego.

Posteriormente este marco se completó con un nuevo Acuerdo, de 7 de junio de 2012, suscrito por los dos organismos anteriores y la Subdirección General de Contenidos de la Sociedad de la Información para el establecimiento de un Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, cuya finalidad básica es la protección de los consumidores, especialmente de los menores de edad y de otros grupos vulnerables, en el marco de las políticas de juego responsable. Este “Código de conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego” dicta una serie de principios para la “autorregulación” del sector bajo la supervisión del organismo independiente de la industria publicitaria Autocontrol.

El Código de referencia prohíbe, por ejemplo, que los anuncios sugieran «que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento social». También prohíbe que se entienda que esta actividad «puede ser una solución a problemas financieros» y que se realicen «ofertas de crédito a los participantes». En otro de sus puntos elimina la posibilidad de que la publicidad dé la impresión de que «la habilidad o la experiencia del jugador eliminará el azar de que depende la ganancia».

Al margen de estas iniciativas, lo cierto es que **la inexistencia de una norma de desarrollo de la Ley de ordenación del juego**, que establezca de una manera sistemática y completa los principios y condiciones del ejercicio de la actividad publicitaria **es una de las principales razones de que el control administrativo de las comunicaciones comerciales de los juegos haya resultado bastante limitada.**

Ante esta realidad, son muchas las **voces que desde hace tiempo vienen demandando la prohibición de cualquier tipo de publicidad de los juegos de azar** como ya ocurre con el consumo de tabaco o determinadas bebidas alcohólicas de alta graduación.

Esta demanda ha tenido su respuesta por parte de algunos medios de comunicación que operan en ámbitos autonómicos. Se ha conocido que TV3 y Catalunya Radio retirarán la publicidad de juego y apuestas en línea en horario protegido para la infancia a partir del 30 de junio de 2019.

Otros operadores han sido más ambiciosos y han acordado prohibir determinados tipos de publicidad, en cualquier franja horaria, tendente a fomentar las actividades de juego en cualquier horario, como es el caso de EITB, que no admite en sus diferentes medios, radio televisión e internet, la emisión o inserción de ninguna actividad publicitaria y promocional relacionada con el juego, incluida la promoción corporativa de marcas o de eventos realizada por las empresas cuya actividad se centre en el juego. No obstante, quedan excluidas de la prohibición, por una parte, las loterías y apuestas reservadas a la competencia de la Administración del Estado y la Organización de Ciegos Españoles (ONCE), y por otra, la publicidad estática o promoción que forme parte indivisible de la adquisición de derechos y de la producción de la señal a difundir.

Este debate sobre las limitaciones o, en su caso, prohibiciones a la publicidad de los juegos de azar se ha planteado en el seno de las televisiones autonómicas. Los órganos reguladores en materia audiovisual de España –que incluyen Andalucía, Cataluña, Valencia y Comisión Nacional de los Mercados y la Transparencia (CNMT)– han expresado su voluntad de coordinar una estrategia común para promover que se promulgue una normativa nacional que regule la publicidad de los juegos de azar y las apuesta on-line.

El origen de la mencionada estrategia se encontraría en el incumplimiento sistemático de las medidas de autorregulación que adoptó el sector en el año 2012 y una proliferación de la publicidad del juego en los medios de comunicación sin ningún tipo de límite.

En este sentido, una de las cuestiones más preocupantes para los órganos reguladores señalados es la emisión de anuncios del juego dentro de la franja horaria de protección de menores, que viene creciendo además de forma exponencial en los últimos años.

Así lo avala un informe del Consejo Audiovisual de Andalucía de octubre de 2017 donde se reflejaba que el 36 por 100 de los anuncios del juego en televisión se emitían dentro del horario protegido. Un año después, un estudio del Consell del Audiovisual de Cataluña elevaba esta proporción ya al 45 por 100, y señalaba que el 42 por 100 de las promociones incluyen mensajes que incitan a jugar en el momento.

Sin perjuicio de lo señalado, lo cierto es que **en los últimos meses se han dado pasos importantes por algunas comunidades autónomas para limitar o prohibir la publicidad en medios de comunicación.**

Es el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón que en diciembre de 2018 ha aprobado una nueva Ley de la Actividad Física y el Deporte donde se faculta a la administración a elaborar los mecanismos que prohíban la publicidad en equipaciones, instalaciones, patrocinios o similares de todo tipo de apuestas deportivas. Dicha prohibición afectará a todas las categorías deportivas.

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 desatascado 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**.

...