

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 compañeros<sup>1</sup>

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.

---

<sup>1</sup> García Ruíz, P. y otros. “Consumo de riesgo: menores y juegos de azar on line. El problema del juego responsable”. Revista Política y Sociedad núm. 2 (2016)