

## 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 diferencia la práctica del juego según el mismo 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 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**.



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

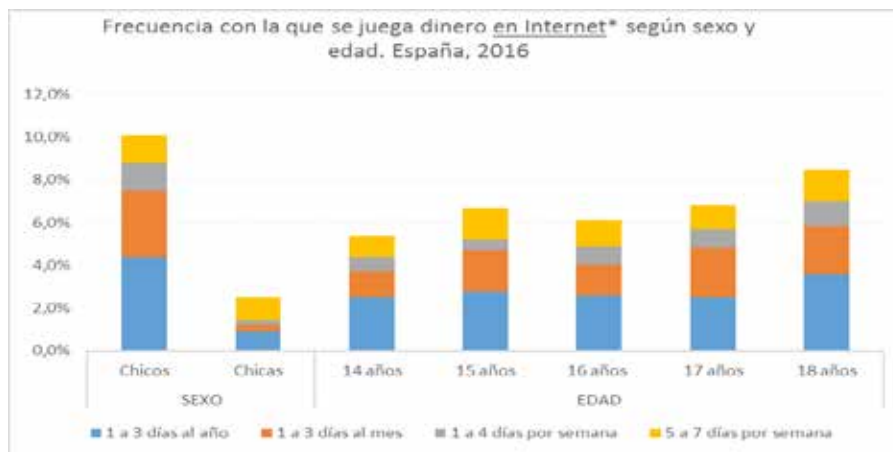
Del 14% de jóvenes que **juegan dinero FUERA DE INTERNET**, un 21,7% son chicos y un 5,4% son chicas. Respecto a la **edad**, son los jóvenes de mayor edad los que más apuestas realizan de forma más frecuente, pero entre los 14 – 15 años el porcentaje no es nada desdeñable, entre un 8 y un 12%, teniendo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



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:

- 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.
- De aquellas personas que reconocieron haber participado a juegos de azar, un 12,2% lo hizo a través de Internet.
- Del total de personas jugadoras, un 25,3% es sin riesgo y un 2,5% ha desarrollado conductas de riesgo con problemas o patología.
- Los juegos más populares entre las personas jugadoras de esta edad serían las quinielas de fútbol, las loterías instantáneas y la lotería nacional.
- Dedican menos de 3 horas semanales a la participación en juegos de azar, realizando un gasto mensual inferior a los 10 euros.
- 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 Mafre 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 su 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% y 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 las actividades del juego y una mayor presencia de 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 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 insistente 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 problemática<sup>2</sup>. 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 de un 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**<sup>3</sup> dentro del cual se incluye una acción dirigida a proteger a los menores y personas de especial vulnerabilidad al 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.

Por lo que respecta al ámbito 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 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)<sup>4</sup>. 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,

---

2 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](http://www.alicerap.eu)).

3 [http://www.pnsd.msrebs.gov.es/pnsd/planAccion/docs/PLAD\\_2018-2020\\_FINAL.pdf](http://www.pnsd.msrebs.gov.es/pnsd/planAccion/docs/PLAD_2018-2020_FINAL.pdf)

4 [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/11/III%20PASDA\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/11/III%20PASDA_2016_WEB.pdf)

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.**

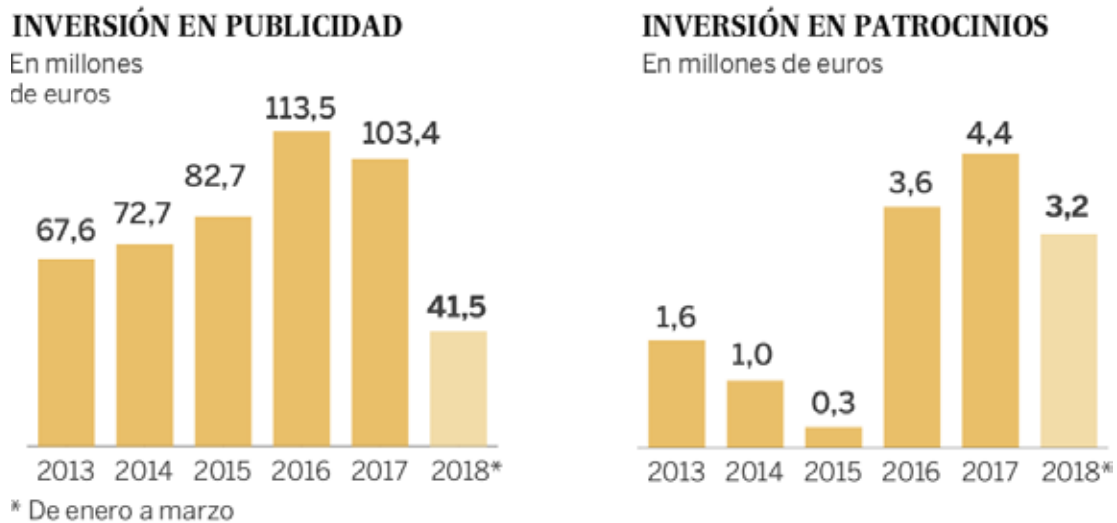
No es de extrañar, por tanto, que **el incremento de la actividad de las apuestas on-line y de los locales de juego que se viene produciendo en los últimos tiempos se haya producido al compás del aumento de spots publicitarios** en televisión, radio, prensa escrita y redes sociales. Resulta probado que 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.



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:



Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego. EL PAÍS

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 el mismo se apruebe una norma, **el vacío legal sobre la publicidad de los juegos de azar tiene que continuar siendo suplido con los acuerdos de correulación 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 correulación 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 de 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 Ràdio 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 apuestas 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, es 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