

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.**

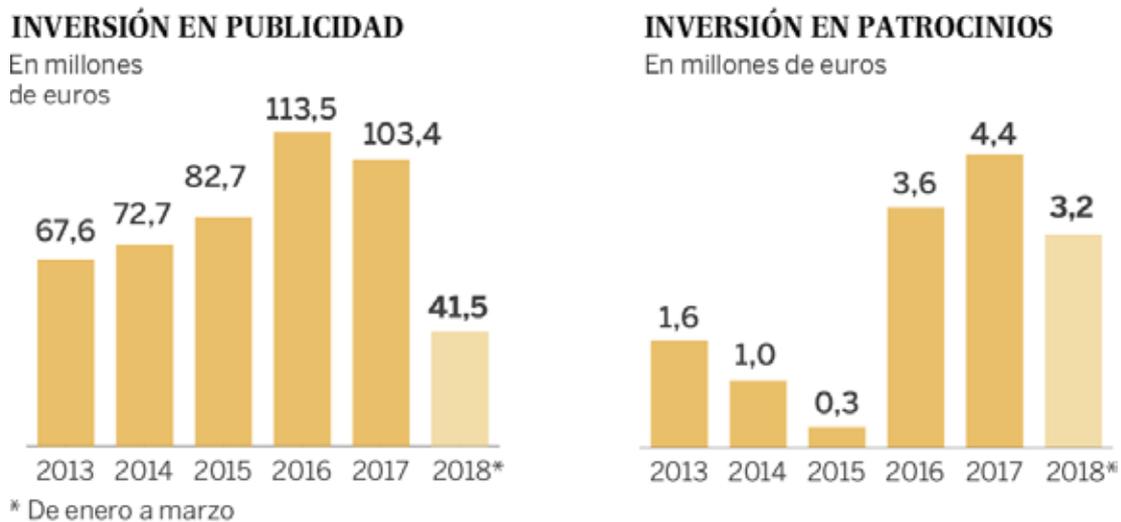
No es de extrañar, por tanto, que **el incremento de la actividad de las apuestas on-line y de los locales de juego que se viene produciendo en los últimos tiempos se haya producido al compás del aumento de spots publicitarios** en televisión, radio, prensa escrita y redes sociales. Resulta probado que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