



Decisión 3/2020 del Consejo Audiovisual de Andalucía por la que se insta a los medios de comunicación audiovisuales de Andalucía, al Gobierno andaluz y a los municipios andaluces a que emitan campañas y programas de sensibilización y de prevención de la ludopatía destinadas a los menores y jóvenes

I ANTECEDENTES:

La adicción a las distintas modalidades de juegos de azar y de apuestas deportivas se está convirtiendo en una nueva droga al alcance de los ciudadanos de esta segunda década del Siglo XXI, y pueden tener a los menores y otros colectivos más desprotegidos como las principales víctimas de esta nueva adicción. Son muchos y variados los informes y estudios que confirman lo que los expertos ya anunciaban con la proliferación de las casas de apuestas y juegos de azar, pero sobre todo desde la presencia masiva en nuestras pantallas y dispositivos móviles de mensajes directos al subconsciente que tratan de convencer de las bondades de apostar y jugar para alcanzar mayores cotas de satisfacción personal.

Existe una preocupación social latente sobre cómo afrontar el problema de la ludopatía, teniendo en cuenta que la media de edad de inicio en este tipo de juegos se sitúa en Andalucía en los 21 años, si bien hay un 36% de personas que reconocen que han comenzado a jugar antes de los 18 años. Además, el uso ya casi universal de los dispositivos móviles convierten a los menores en el blanco perfecto de los anuncios de juegos de azar y apuestas deportivas online.

Por su parte, los ayuntamientos están tomando medidas para controlar la instalación de negocios relacionados con las casas de apuestas y juego tanto presencial como online. De hecho algunos han decidido suspender durante un año las licencias para abrir este tipo de negocios. Otros, directamente han decidido prohibir su apertura.

Urge, por tanto, un cambio de estrategia con un compromiso claro, en la que deben participar todos los actores: administraciones, prestadores de servicios de comunicación audiovisuales, operadores del juego, usuarios, entidades representativas afectadas. Esa nueva estrategia debe tener en la prevención y en la sensibilización dos retos muy claros.

II CONSIDERACIONES SOBRE EL MARCO REGULARIO ACTUAL:

El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) fue creado por la Ley 1/2004 de 17 de diciembre. Se define, siguiendo el tenor literal del Estatuto de Autonomía de Andalucía, (artículo 131) como "la autoridad audiovisual independiente encargada de velar por el respeto de los derechos, libertades y

Código:	ZZW2D767YVD4QHV7vL2PkrcRwDj186	Fecha	31/01/2020
Firmado Por	ANTONIO CHECA GODOY		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/7



valores constitucionales y estatutarios en los medios audiovisuales, tanto públicos como privados, en Andalucía, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en materia audiovisual y de publicidad”.

De forma más clara y concisa, señala dicho artículo del Estatuto que el CAA “velará especialmente por la protección de la juventud y la infancia en relación con el contenido de la programación de los medios de comunicación, tanto públicos como privados, de Andalucía”. Dichas previsiones se concretan en el artículo 4 de la Ley 1/2004, al relacionar las funciones asignadas a este órgano, y en el Reglamento Orgánico de Funcionamiento del CAA, al delimitar su ámbito de actuación (artículo 2) y los principios inspiradores de su actuación (especialmente, el artículo 5, referido a la defensa de la infancia y de la juventud).

A mayor abundamiento, la ya citada Ley 1/2004 detalla en ese artículo 4 como una de sus funciones las de "salvaguardar los derechos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos necesitados de una mayor protección en lo que se refiere a los contenidos de la programación y a las emisiones publicitarias, ...". Igualmente, "fomentar las emisiones de programas audiovisuales de formación destinados preferentemente a los ámbitos infantil, juvenil, del consumo y otros de especial incidencia, como la información sexual, los riesgos que comporta el consumo de sustancias adictivas, así como la prevención de situaciones que puedan provocar enfermedades o discapacidad"

Por su parte, la Ley 10/2018 de 9 de octubre Audiovisual de Andalucía señala, en su artículo 2, como uno de sus principios inspiradores "la protección de la infancia, la juventud y las personas con discapacidad, así como la garantía de accesibilidad universal a los servicios de comunicación audiovisual". Igualmente, en el citado texto normativo se hace mención de nuevo a la protección de los menores en relación con las limitaciones a las emisiones de comunicaciones comerciales relacionadas con los juegos de azar y apuestas a lo largo del Título IV.

Los servicios jurídicos del CAA concluyeron en un informe fechado en febrero de 2015, a petición de la Comisión permanente de contenidos y publicidad, y una vez analizada la normativa básica en materia audiovisual (Ley 7/2010 de 31 de marzo General de Comunicación Audiovisual LGCA) que *"no existe una prohibición clara y precisa de emisión de comunicaciones comerciales de juegos de azar o apuestas; si bien sí existen referencias a la protección de los menores frente a la publicidad de juegos de azar o apuestas, dado que no puede producir perjuicio moral a los menores ni incitar directamente a los menores a la compra de estos servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad"*.

Y pone el dedo en la llaga: *" Por lo que se refiere a las comunicaciones comerciales del juego, la LGCA no establece una prohibición determinante y precisa, como ocurre con la publicidad del tabaco o bebidas alcohólicas; sino que se apela a criterios más generales necesitados de interpretación"*.

Código:	ZZW2D767YVD4QHV7vL2PkrcRwDJ186	Fecha	31/01/2020	
Firmado Por	ANTONIO CHECA GODOY			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	2/7	

Sí hace mención a una prohibición expresa de ese tipo de publicidad la citada ley audiovisual de Andalucía, que en su artículo 41.2 a) señala que *"no podrán emitirse las que promocionen juegos de azar y apuestas, ni las relacionadas con el esoterismo y la paraciencia"*.

Por su parte, la Ley 13/2011 de 27 de mayo de Regulación del Juego, señala como objeto *la regulación de la actividad del juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía*.

Y en relación con los servicios de juego prestados mediante medios electrónicos es la Ley 34/2002 de 11 de julio de servicios de la Sociedad de Información y comercio electrónico la que se encarga de su regulación.

Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades del Juego

El *Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego* nació fruto de un acuerdo suscrito el 7 de junio de 2012 entre la Dirección General de Ordenación del Juego, la Subdirección General de Contenidos de la Sociedad de la Información y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial. Se trata, por tanto, de un código que se adopta antes de que el desarrollo reglamentario se haya llevado a efecto y cuya "finalidad básica", según se recoge en la introducción es *" la protección de actividades de juego, especialmente de los menores de edad y de otras personas o grupos vulnerables, en el marco de políticas de juego responsable"*.

El CAA se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre este Código de Conducta. En la citada Decisión 8/2015 se señala expresamente que *"En ausencia de una regulación expresa, el Código de Conducta adoptado en España establece normas éticas en un marco flexible y confuso, que se presta a interpretaciones subjetivas y que expone a los menores a la saturación de mensajes publicitarios que fomentan actividades y comportamientos que les son vetados y que generan adicciones, lo que en sí mismo es contradictorio"* También en la citada Decisión 57/2017 se insiste en que el Código *"expone a los menores y a otros colectivos vulnerables a mensajes publicitarios que fomentan los juegos de azar y las apuestas deportivas. Tampoco se está garantizando el estricto respeto de las normas establecidas en el código sino que, al contrario, se observa una relajación en el seguimiento de los principios y acuerdos que persiguen el ejercicio responsable de una actividad que puede generar adicciones y que está vetada a los menores de edad"*

Los servicios jurídicos del CAA concluyeron que *"las reglas contenidas en el código establece un marco flexible que permite la publicidad de los juegos en horario de protección de menores y su exposición a mensajes publicitarios. Reglas que, en opinión de estos servicios jurídicos, a pesar de las normas éticas contempladas respecto a la protección de menores pueden entrar en colisión con el*

Código:	ZZW2D767YVD4QHV7vL2PkrcRwDJ186	Fecha	31/01/2020	
Firmado Por	ANTONIO CHECA GODOY			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	3/7	

interés primordial de la protección de los menores", una situación que se agudiza por cuanto el Código permite las emisiones de determinadas comunicaciones comerciales radiofónicas durante la retransmisión de acontecimientos deportivos.

Proyecto de Real Decreto de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego y de Juego Responsable

Fue en marzo de 2015 cuando vio la luz por primera vez. Y ya entonces fue objeto de observaciones por parte del CAA, recogidas en la Decisión 22/2015, aprobada por Pleno el 15 de abril¹. Esta primera propuesta de desarrollo reglamentario no prosperó debido, sobre todo, al escaso consenso parlamentario que mostraron los distintos grupos políticos, pero también por las críticas del sector por cuanto sí parecía que había cierta intención de regular la publicidad del juego on line.

Para el CAA, que fue consultado como autoridad audiovisual en Andalucía, debieron tomarse en este primer borrador y en el ámbito de la publicidad del juego en los medios audiovisuales medidas análogas a las establecidas para otras adicciones, como las del alcohol y el tabaco.

En diciembre de 2017 la Dirección General de Ordenación del Juego volvió a someter al trámite de audiencia pública una nueva versión del Proyecto de RD. Y lo hizo en aras de salvaguardar la seguridad jurídica dado el tiempo transcurrido desde el primer borrador. De nuevo fue consultado el CAA como la más alta autoridad audiovisual en Andalucía y en esta ocasión planteó hasta 10 observaciones al citado proyecto. La primera de ellas señala:

"El Consejo Audiovisual de Andalucía considera que la difusión de cualquier tipo de publicidad de juegos por televisión o radio debería estar prohibida en horario de protección de menores, desde las 6 hasta las 22 horas, y en canales de temática infantil"

Y añade además que debiera reconsiderarse la excepción a esos límites horarios que se contempla sobre las comunicaciones comerciales con finalidad pública, como por ejemplo las de la ONCE o las de la lotería y apuestas del estado y que están recogidos en el artículo 7.2 de la LGCA.

Sobre este aspecto fundamental, el CAA se adelantó a la actual Ley 10/2018 Audiovisual de Andalucía al señalar ésta en su artículo 41.2 las limitaciones de las comunicaciones comerciales en horario de menores ya reseñadas.

Seguimos, por tanto, inmersos en un vacío normativo a nivel estatal en lo que se refiere a los horarios de las emisiones de las comunicaciones comerciales de juegos y apuestas deportivas en relación con la efectiva protección de los colectivos más vulnerables y en aras de prevenir la ludopatía.

¹<https://www.consejoaudiovisualdeandalucia.es/actividad/actuaciones/decisiones/decision-222015-por-la-que-se-realizan-observaciones-al-decreto-de-> Con voto particular de dos consejeros.

Código:	ZZW2D767YVD4QHV7vL2PkrcRwDJ186	Fecha	31/01/2020	
Firmado Por	ANTONIO CHECA GODOY			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	4/7	

III ACTIVIDAD DEL CONSEJO AUDIOVISUAL

El Consejo Audiovisual de Andalucía fue renovado mediante *Decreto 512/2019, de 9 de julio, por el que se nombran Consejeras y Consejeros del Consejo Audiovisual de Andalucía*. Desde sus inicios, el nuevo consejo ha seguido mostrando su preocupación, tanto en el seno de la Comisión Permanente de Servicio Público como en el Pleno, por las emisiones de comunicaciones comerciales de juegos de azar y de apuestas deportivas en la franja de horaria protegida. De hecho, en su sesión plenaria del 1 de octubre de 2019 aprobó por unanimidad, a propuesta de la Comisión de Fomento del Servicio Público, propiciar el fomento de campañas de sensibilización para mitigar los efectos de la emisión en hora de protección de menores de anuncios de juegos de azar y bingos. Además, en dicha sesión plenaria se aprobó realizar un nuevo informe sobre la publicidad y promoción de actividades de juego en los servicios de comunicación audiovisual. El objetivo es actualizar los datos de los informes precedentes realizados en 2013 y en 2017 sobre este mismo asunto y comprobar si los diferentes prestadores siguen emitiendo comunicaciones comerciales sobre juegos de azar en horario infantil protegido.

Analizados los dos citados informes de 2013 y 2017 se puede concluir lo siguiente:

1.- Comunicaciones comerciales televisivas

- El 36% de los anuncios de juegos de azar y apuestas se emitió en 2017 en franja horaria de protección infantil. Procede reseñar que un 13% (221) de los anuncios de apuestas deportivas y el 22% (639) de anuncios que promocionan casinos, salas de póker y de bingo en línea se difundieron entre las 6 de la mañana y las 10 de noche, dentro del horario televisivo de menores, lo que en principio contravendría lo dispuesto en el Código de conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego, exceptuando aquellos anuncios de apuestas deportivas publicitados en retransmisiones en directo. En el año 2013, sólo el 0,46% de los anuncios de casinos y salas de póker se emitieron en horario de protección de menores.

2.-Comunicaciones comerciales en radio

Sobre el informe de 2013:

- En el 96% de los casos, este tipo de publicidad se insertaba en el discurso narrativo de los programas deportivos, generando una absoluta confusión de los mensajes publicitarios con los contenidos editoriales.
- Se incitaba de forma directa al juego en línea y a las apuestas en programas sobre los que no se aplican las restricciones horarias previstas en el artículo 7 de la Ley General de Comunicación Audiovisual ni en el Código de Conducta de actividades del juego.

Código:	ZZW2D767YVD4QHV7vL2PkrcRwDj186	Fecha	31/01/2020
Firmado Por	ANTONIO CHECA GODOY		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	5/7



- Ninguna de las comunicaciones analizadas entonces advertía –como exige el Código– que tanto el juego de azar en línea como las apuestas deportivas son actividades restringidas a mayores de 18 años.

Sobre el informe de 2017:

- Todas las comunicaciones comerciales difundidas se integran absolutamente en el discurso narrativo de los presentadores y colaboradores del programa, empleándose técnicas, mensajes y recursos auditivos (efectos sonoros, canciones coreadas por presentadores y colaboradores, vivas, utilización de imperativos y exclamaciones, entre otros) que dificultan la distinción entre programación y publicidad. Por este motivo, podría considerarse que las comunicaciones comerciales radiofónicas no respetan el principio de identificación de la publicidad (punto 3 de las normas éticas del Código de conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego).
- No se respeta de forma escrupulosa el principio de veracidad al no especificarse o hacerse sólo parcialmente las condiciones en las que se desarrollan las apuestas. En el anterior estudio del Consejo, todas las campañas analizadas respetaban el principio de veracidad.

Por su parte, el informe de 2019 ha constatado un incremento de un 33% de comunicaciones comerciales televisivas relacionadas con los juegos de azar y apuestas deportivas. Otro hecho destacable es que el 45% de esos anuncios se han emitido en horario de protección de menores. Por último, el informe ha constatado la emisión de 27 anuncios en la franja reforzada de protección de menores, lo que no ocurrió en el mismo periodo analizado en 2017.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía, reunido el 30 de enero de 2020, a propuesta de la Comisión de Fomento de Servicio Público, adopta por unanimidad las siguientes

DECISIONES

PRIMERA: El CAA muestra su preocupación por el incremento y excesiva emisión de comunicaciones comerciales televisivas de juegos de azar y apuestas deportivas online en el sector audiovisual; lo que se ve agravado por el hecho de que el 45% de los anuncios de la muestra analizada en Andalucía se ha emitido en horario de protección de menores; habiéndose detectado emisiones en la franja de protección reforzada.

Código:	ZZW2D767YVD4QHV7vL2PkrcRwDJ186	Fecha	31/01/2020	
Firmado Por	ANTONIO CHECA GODOY			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	6/7	

SEGUNDA: El Consejo Audiovisual de Andalucía, en línea con otras Decisiones aprobadas en años anteriores, se reitera en la urgencia de que nuestro país afronte la regulación de la publicidad, mediante Ley, de juegos de azar y apuestas deportivas para establecer un marco jurídico de obligado cumplimiento que garantice una promoción responsable de las actividades de juego, desde la perspectiva de la necesaria protección de los menores de edad, la salvaguarda de otros colectivos vulnerables y la prevención de las ludopatías, y que incluya de forma expresa y sin excepciones, la prohibición de emitir comunicaciones comerciales de juegos de azar o apuestas deportivas en los medios audiovisuales en horario de protección de menores.

TERCERA: Instar a la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la Comisión Nacional del Mercado de la Competencia para que adopte las decisiones oportunas al objeto de que los prestadores de servicios de comunicación de ámbito estatal cuyas emisiones se reciben en nuestra Comunidad, en base a la supremacía de los intereses de los menores de edad, no emitan publicidad que induzca al juego en horario de protección de menores y emitan campañas de sensibilización para prevenir la ludopatía entre los menores y jóvenes.

CUARTA: Solicitar a los medios de comunicación audiovisuales de Andalucía, tanto públicos como privados, al Gobierno de Andalucía y a los municipios andaluces a realizar campañas de sensibilización e información que tengan como objetivo principal la efectiva protección de los colectivos más vulnerables, específicamente los menores, así como la prevención de la ludopatía.

QUINTA: El Consejo Audiovisual de Andalucía constata el incumplimiento por parte de algunos operadores de ámbito estatal del Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de 2012 en lo que se refiere a la emisión de publicidad de juegos de azar y apuestas deportivas en la franja horaria de protección de menores. Por ello, traslada esta anomalía a la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda, a la Subdirección General de Contenidos de la Sociedad de la Información y a la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial para que adopten las decisiones que estimen oportunas.

SEXTA: Remitir esta Decisión, junto con el informe realizado por los servicios técnicos del Consejo Audiovisual de Andalucía a los grupos parlamentarios del Parlamento de Andalucía, la Dirección General de Comunicación Social de la Junta de Andalucía y la Dirección de Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual de la CNMC (Comisión Nacional del Mercado de la Competencia).

En Sevilla, a 30 de enero de 2020
EL PRESIDENTE DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA

Fdo.: Antonio Checa Godoy

Código:	ZZW2D767YVD4QHV7vL2PkrcRwDJ186	Fecha	31/01/2020	
Firmado Por	ANTONIO CHECA GODOY			
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	7/7	