

ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

---

DIAGNÓSTICO DE LA  
REGULACIÓN DEL JUEGO DE APUESTAS  
EN EL ÁMBITO EUROPEO, ESTATAL Y  
AUTONÓMICO  
Y SU REPERCUSIÓN  
PSICO-SOCIO-LABORAL

---



LA RED DE ATENCIÓN  
A LAS ADICCIONES



Universidad  
de Jaén



Asociación Alcantina de Afectados  
por la Ludopatía y otras Adicciones

Financiado por:



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE SANIDAD, CONSUMO  
Y BIENESTAR SOCIAL



FOR SOLIDARIDAD  
OTROS FINES DE INTERÉS SOCIAL



Licencia de Reconocimiento-No Comercial – Sin Obra  
Derivada CC BY-NC-ND

Este informe ha sido realizado por la Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD). La investigación ha sido financiada por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, a través de la subvención para la realización de actividades de interés general, con cargo a la asignación tributaria del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (convocatoria 2019), Diagnóstico de la Regulación del Juego Online y Casas de Apuestas en las Comunidades Autónomas (Fase III).

## DIAGNÓSTICO DE LA REGULACIÓN DEL JUEGO DE APUESTAS EN EL ÁMBITO EUROPEO, ESTATAL Y AUTONÓMICO Y SU REPERCUSIÓN PSICO-SOCIO-LABORAL.

### Cómo citar este informe

Castaños, Antonio; López, José Gabriel; Martínez-Redondo, Patricia; Martínez-Perza, Carmen; Molina, Cristóbal; (2020). *Diagnóstico de la regulación del juego de apuestas en el ámbito europeo, estatal y autonómico y su repercusión psico-socio-laboral*. Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD), Madrid.

### Equipo investigador y coordinador

Antonio Castaños Monreal: Psicólogo General Sanitario, Director del Centro de Día de "Vida Libre".

José Gabriel López Carmona: Abogado del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.

Francisco Lopez y Segarra: Secretario de UNAD, Sociólogo y profesor en la Universidad Jaume I.

Patricia Martínez Redondo: Educadora Social y Antropóloga, Máster en Estudios Interdisciplinarios de Género.

Carmen Martínez Perza: Vicepresidenta de UNAD. Magistrada Titular del Juzgado de lo Penal nº4 de Huelva.

Cristóbal Molina Navarrete: Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Jaén.

### Consultas

[unad@unad.org](mailto:unad@unad.org)

C/Cardenal Solís 5, local 2, 28012 Madrid

Tfno.: 902 313 314 / 91 447 88 95

Edición: diciembre 2020

Diseño creativo: Javier Valdés de Jesús



# DIAGNOSTICO DE LA REGULACIÓN DEL JUEGO DE APUESTAS EN EL AMBITO EUROPEO, ESTATAL Y AUTONÓMICO Y SU REPERCUSIÓN PSICO-SOCIO-LABORAL.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	10
JUSTIFICACIÓN: .....	11
EL LIBRE MERCADO Y EL DERECHO A LA SALUD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....	11
El libre mercado .....	11
Derecho constitucional a la salud .....	11
NUESTRA IDENTIDAD Y EL CONTEXTO DE LAS ADICCIONES.....	12
El tercer sector.....	12
MÉTODO. ....	13
OBJETIVOS.....	14
General: .....	14
Específicos: .....	14
PERSPECTIVA DE GÉNERO:.....	15
GLOSARIO DE ABREVIATURAS USADAS:.....	16
GLOSARIO DE TÉRMINOS .....	16
TITULO I.- LAS REPERCUSIONES DEL JUEGO.....	20
Capítulo 1.- Evolución de las magnitudes del juego.....	20
1.1 Económicas. ....	20
1.1.1. Competencia estatal .....	20
1.1.2. Competencia autonómica .....	20
1.1.3. Información cuantitativa .....	21
1.1.4. Cantidades jugadas. ....	21
1.1.5. Informe anual del mercado de juego online estatal, publicado por la dirección general de ordenación del juego. (2019). ....	21
1.1.6. Evolución del juego online estatal.....	22
1.2. Prevalencia. ....	23
1.2.1. Menores .....	25
1.2.2. Juego Online.....	26
1.2.3. Características de las personas jugadoras online .....	26
Capítulo 2.- Potencial adictivo diferencial según juegos. ....	27

2.1.- Los juegos de mayor potencial adictivo. ....	27
2.2.- Video juegos con apuestas (producir “apostadores/as”). ....	29
Capítulo 3.- Consecuencias Psicosociales del juego patológico. ....	29
3.1 Consecuencias psicosociales comunes.....	30
3.2 Consecuencias específicas por razón de género sobre las mujeres .....	32
3.3 Las mujeres vinculadas a las personas jugadoras.....	34
3.4 Menores.....	34
3.5 Las personas auto prohibidas o autoexcluidas.....	35
3.6 Las personas con la capacidad modificada judicialmente .....	36
TITULO II.- REGULACION DEL JUEGO DE APUESTAS Y AZAR: RECOPIACION Y ANÁLISIS.....	37
Capítulo 1.- Breve aproximación histórica al juego de azar en España. ....	37
Capítulo 2.- Una aproximación al esquema competencial en materia de juego de apuestas.....	39
2.1.- Competencias comunitarias (UE).....	39
2.2.- España: competencias estatales y autonómicas. ....	44
2.3.- Competencias del Estado. ....	45
2.4. Competencias del Ministerio de Hacienda.....	47
2.5. Competencias del Ministerio de Consumo.....	48
2.6. Consejos, comisiones o grupos de trabajo nacionales .....	49
2.7 Comisión Nacional para combatir la manipulación de competiciones deportivas y el fraude en las apuestas.....	50
2.8.- Competencias autonómicas.....	50
2.9.- La controvertida competencia municipal.....	51
2.10.- Coordinación de la política de juego entre Estado y comunidades autónomas.....	52
Capítulo 3.- Otra clasificación del juego. La gestión pública / privada: juego presencial y online.....	53
3.1 Juego presencial.....	54
3.2 Juego online .....	56
Capítulo 4.- La regulación específica del juego: sus principales normas. ....	57
4.1.- Europa: Libro Verde de la UE y resultado de este .....	57
4.1.1. Contenidos de interés. ....	57
4.1.2. Personas usuarias de las apuestas en general.....	58
4.1.3. Patrocinio .....	59
4.1.4. Educación y sensibilización .....	59
4.2. Análisis DAFO: .....	59
4.2.1. Fortalezas .....	59
4.2.2. Debilidades.....	60
4.2.3. Amenazas .....	61

4.2.4. Oportunidades .....	61
4.2.5. Reflexiones.....	61
4.2.6. Recomendaciones .....	62
4.3.- Estado español: La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (LRJ) y normas de desarrollo. ....	62
4.5.- Normas de desarrollo de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. ....	68
4.5.1 El Registro de Personas con Acceso Prohibido.....	70
4.5.2. Desarrollo de otros artículos de la LRJ .....	71
4.5.3. Resoluciones de la DGOJ .....	72
4.5.4. Juego Responsable .....	72
4.6.- Otra normativa nacional que incide en la actividad del juego de apuestas. ....	73
4.7. Legislación de las comunidades autónomas (CC.AA.).....	77
4.7.1.- Principales leyes autonómicas del juego.....	77
4.8.- Estudio comparativo de las leyes del juego en la Comunidad Valenciana, Andalucía, Comunidad de Madrid, País Vasco y Cataluña.....	83
A) Análisis comparativo. ....	84
B) Aspectos normativos destacables. ....	84
4.8.1. Normativa. ....	86
4.8.2.- Órgano/ institución titular de las competencias y gestión del juego. ....	87
4.8.3. Referencia expresa al carácter adictivo de apuestas.....	87
4.8.4.A.B Respecto a la “protección de colectivos vulnerables”. ....	87
4.8.4.C. Prohibiciones de acceso a locales y portales web de juego. ....	88
4.8.4.D. Controles parentales.....	89
4.8.4.E. Distancia de establecimiento de juego a Centros Educativos o Escolares.....	89
4.8.5. Publicidad.....	89
4.8.5.A. Colectivos vulnerables. ....	90
4.8.5.B.1 Publicidad dirigida a público en general.....	90
4.8.5.B.2. Horarios de emisión publicitaria. ....	91
4.8.5.B.3. Prohibición de publicidad.....	92
4.8.6. Responsabilidad Social Corporativa. ....	92
4.8.7. Distancia entre establecimientos. ....	93
4.8.8. Horario de apertura y cierre.....	94
4.8.9. Conexión/ desconexión en locales de hostelería (control remoto).....	94
4.8.10. Prohibición de fumar.....	95
4.8.11. Moratoria de nuevas licencias de apertura y nuevas instalaciones de máquinas. ....	95
4.8.12. Instalación de máquinas auxiliares de apuesta en hostelería y similares. ....	95
4.8.13. Existencia de apuestas en instalaciones deportivas. ....	96

4.8.14. Retroactividad. ....	96
4.8.15. Inmediatez del pago efectivo del premio. ....	96
4.8.16. Proceso de detección de comportamiento de riesgo de las personas usuarias. ....	96
4.8.17. Autolimitación económica de cuentas. ....	97
4.8.18. Inclusión de entidades sociales de adicciones en consejos asesores o comisiones. ....	97
4.8.19. Papel de las organizaciones del tercer sector en adicciones. ....	98
4.8.20. Relación de la normativa de juego de apuesta con la perspectiva inclusiva y de género. ....	98
4.8.21. Autorización de centros y servicios preventivo-asistenciales específicos de juego, del tercer sector. ....	99
4.8.22. Financiación de los recursos asistenciales, procedente de lo recaudado por medio del porcentaje de sanciones o impuesto aplicados u otras. ....	100
TITULO III.- PUBLICIDAD Y JUEGO. ....	101
Capítulo 1.- Marketing y publicidad. ....	101
Capítulo 2.- Evolución de la Publicidad. ....	102
2.1.- Del arte a internet. ....	102
2.2.- La era del posicionamiento. ....	102
2.3.- Técnicas y estrategias emocionales. ....	102
Capítulo 3.- Legislación para la regulación de la publicidad. ....	103
Capítulo 4.- Autorregulación –vs- Corregulación. ....	104
4.1.- Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego. ....	105
4.2. Últimas modificaciones. ....	107
4.3.- Críticas a la autorregulación. ....	108
4.3.1. Incumplimientos: ....	108
4.3.2 Conclusiones ....	109
4.3.3. Consejo Audiovisual De Cataluña. ....	109
4.3.4. Internet. ....	110
4.3.5. Plataformas de distribución de vídeos. ....	110
4.3.6. Recomendaciones. ....	111
Capítulo 5.- Análisis del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego (RDCCJ). ....	111
5.1. Comparativa con las versiones del proyecto de febrero y junio 2020. ....	112
5.2. Análisis DAFO. ....	117
5.2.1. Fortalezas: ....	117
5.3. Juego Seguro o Responsabilidad Social Corporativa. Funciones atribuidas a los operadores. ....	117
5.2.2. Debilidades: ....	117
5.4. Protección de los grupos vulnerables. ....	118
5.4.1. Amenazas: ....	118

Capítulo 6.- ¿Existe relación entre la publicidad del juego y el inicio, riesgo y adicción a las apuestas? ...	119
6.1. Controversia científica.....	119
6.2. Relación entre publicidad e incitación al juego. La evidencia de las cifras. ....	121
6.2.1. Comparativa en la evolución del juego online y el juego presencial .....	121
6.2.2. Relación entre la inversión anual de publicidad y el número de jugadores/as online activos. ....	121
6.2.3. Número de jugadores/as.....	122
TÍTULO IV.- PROPUESTAS DE MEJORA DE LA REGULACIÓN JURÍDICO-LABORAL A FAVOR DE LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS CON PROBLEMAS DE ADICCIÓN AL JUEGO. ....	123
Capítulo 1. Introducción. Oportunidad de la propuesta. ....	123
Capítulo 2. Aproximación al estado de situación de la legislación y la jurisprudencia en la materia: marco de planificación institucional (enfermedad) versus regulación laboral (disciplina).....	125
Capítulo 3. ¿Qué hacen empresas e interlocutores sociales para corregir la contradicción? Algunas buenas prácticas que sirven para ilustrar propuestas de reforma legal. ....	127
Capítulo 4. Propuestas de reforma legislativa jurídico-laboral para favorecer la gestión integral del problema de las ludopatías u otras adicciones de las personas trabajadoras. ....	128
4.1. Estatuto de los Trabajadores (ET).....	129
4.2. Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS).....	130
4.3. Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LpRL).....	131
4.4. Ley de Empleo (LE) .....	133
Capítulo 5. Consideración especial del problema de la ludopatía en empresas cuya actividad económica es exclusiva, o prevalentemente, el juego de apuestas.....	134
Capítulo 6. Reflexión final. ....	135
TÍTULO V. - ADICCIÓN AL JUEGO Y CIRCUNSTANCIAS MODIFICATIVAS DE LA RESPONSABILIDAD CRIMINAL	137
Capítulo 1. Introducción.....	137
Capítulo 2. Imputabilidad penal y drogas.....	138
Capítulo 3. Regulación de la imputabilidad penal de personas con adicciones .....	139
3.1.- Supuestos de inimputabilidad.....	140
3.2- Supuestos de imputabilidad atenuada.....	143
Capítulo 4. Adicción al juego e imputabilidad penal en el código penal vigente .....	145
Capítulo 5. Propuestas de mejora al código penal sobre adicción al juego y circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal .....	149
TÍTULO VI.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:.....	152
PRIMERA. RECONOCIMIENTOS. ....	152
SEGUNDA. REPRESENTATIVIDAD. ....	152
TERCERA. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD.....	153
CUARTA. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.....	154
QUINTA. FORMACIÓN PERMANENTE. ....	156



SEXTA. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y ASISTENCIALES. ....	157
SÉPTIMA. AUTORREGULACIÓN. ....	157
OCTAVA. PUBLICIDAD. ....	158
NOVENA. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA. ....	158
DÉCIMA. FORMACIÓN FAMILIAR Y CONTROL PARENTAL. ....	159
UNDÉCIMA. HOSTELERÍA. ....	159
DUODÉCIMA. FINANCIACIÓN. ....	159
DECIMOTERCERA. ÁMBITO JURÍDICO-LABORAL. ....	160
DECIMOCUARTA. JUEGO PATOLÓGICO Y DELITO. ....	160
BIBLIOGRAFÍA. (Fuentes documentales utilizadas) .....	162

## **INTRODUCCIÓN.**

Han transcurrido cuarenta y tres años desde la despenalización del juego en nuestro país, en el año 1977, nueve desde la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y, recientemente con el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, que supone un notable avance, implementando nuevos mecanismos de regulación a operadores y participantes y de protección para menores, personas autoexcluidas, autoprohibidas o personas con la capacidad modificada judicialmente, cuyo análisis es objeto de este trabajo.

Aunque tanto el juego presencial como el online ya existían con anterioridad a la aparición de la legislación del 2011, dicha regulación incrementó, como nunca, la disponibilidad, accesibilidad y promoción de las apuestas con una publicidad sin límites que, en conjunto, ponía en riesgo a quienes pretendía proteger. El estudio efectuado por Susana Giménez et al (DGOJ. 2017), coincidente con nuestra experiencia asistencial, no deja lugar a dudas: “un tercio de las personas diagnosticadas de trastorno por juego comenzaron a apostar siendo menores de edad” y, como es evidente, las personas inscritas en el registro de autoprohibición han podido seguir jugando en locales de hostelería, lo que incrementaría la gravedad de las repercusiones de su trastorno en estos dos colectivos; menores y personas autoprohibidas.

Por otra parte, la modalidad online, sin menoscabo de la clásica modalidad presencial de las tragaperras, produce un incremento constante del gasto en juego y del número de jugadores/as que utilizan este o ambos medios para apostar.

Es nueve años después de que la publicidad vinculara deporte con apuestas y éstas con éxito e “inocua” diversión; de que no se respetara el horario de protección de menores y de que creciera exponencialmente el número de salones y casas de apuesta, sin delimitaciones de proximidad con centros escolares, sociales y sanitarios, cuando se propone su regulación, muy esperada, respecto a lo concerniente a la publicidad, según el propio texto, en respuesta al “notable aumento de ésta” y a la sensibilidad y demanda social y parlamentaria que exige la protección de las personas más vulnerables.

Mediante el presente estudio analizaremos, por orden cronológico, los textos legales citados, comenzando por los europeos, estatales y finalmente autonómicos, estableciendo un diagnóstico objetivo de sus repercusiones y proponiendo avances, respecto a su eficacia, en su reiterada y constitucional pretensión de salvaguardar la salud psicosocial de la ciudadanía y, en particular, de las personas más vulnerables antes citadas, facilitando así el posicionamiento de las organizaciones integradas en UNAD.

## **JUSTIFICACIÓN:**

Además de la sensibilidad social generada por la escasa eficacia de la legislación anterior, consideramos que han sido decisivas para el desarrollo de las más recientes, el reconocimiento de trastorno adictivo del juego patológico, por parte de la sociedad americana de psiquiatría, en la quinta edición del Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM 5) y el del Código Internacional de Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud, precedido por el trabajo de investigadores e investigadoras de nuestras universidades que, tras la aparición de las primeras personas afectadas, alertaron y constataron científicamente las consecuencias de este trastorno. De todo ello nos ocuparemos a lo largo del texto, así como de numerosas investigaciones que han objetivado la prevalencia e incidencia del trastorno en menores.

Tal circunstancia ha evidenciado la dificultad de equilibrar los intereses económicos de los operadores de juego y la salvaguarda de la salud de las personas, viéndose confrontados los poderes públicos en dos de sus competencias fundamentales, reconocidas en la constitución de nuestro país: la tutela de la salud pública y la de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado.

## **EL LIBRE MERCADO Y EL DERECHO A LA SALUD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

### **El libre mercado**

Artículo 38 de la Constitución Española: Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

### **Derecho constitucional a la salud**

*“Artículo 43.*

*1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.*

*2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto”.*

En ese complejo contexto, el tercer sector, testigo y agente en la respuesta a este trastorno, ha tenido históricamente un papel primordial atendiendo a las primeras personas afectadas que, en ausencia de una respuesta efectiva del sistema estatal de salud, acudían, dada la simbiosis máquinas tragaperras/bares, a las organizaciones existentes de asistencia a las personas con adicción al alcohol. Poco después y dada la prevalencia mayoritaria de personas afectadas por la adicción al juego como trastorno principal, surgieron las primeras ONG, constituidas frecuentemente con la participación de profesionales del ámbito bio-psico-social.

Durante estos años hemos sido testigos desde el tercer sector en adicciones, de cómo la ausencia de una normativa eficaz permitía a las empresas de juego, amparadas en el libre mercado, vulnerar el derecho a la salud de la ciudadanía añadiendo a la hostelería tradicional nuevos locales de apuesta en barrios económicamente desfavorecidos, permitiendo que jugaran menores en ellos, y favorecía una publicidad agresiva y omnipresente en todos los medios presenciales y virtuales.

Las carencias regulatorias estatales, se trasladan posteriormente a las comunidades autónomas, aún hoy en su mayoría muy deficientes en su legislación relativa a la protección de quienes consumen esta actividad, quedando el Estado, desde su legalización en el 2011, responsable de la gestión de las apuestas online y las loterías y apuestas de su competencia. Este exceso que conculca el derecho a la salud de los ciudadanos y ciudadanas provocó que las permanentes denuncias de nuestro sector se incrementaran, junto a la movilización de la sociedad civil, exigiendo a las administraciones públicas que intervinieran poniendo coto a tales desmanes.

La esperada reglamentación, que permite concretar las medidas de protección necesarias, aparece por fin con el indicado Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, cuya aplicación y consolidación seguiremos con atención y que, desde nuestro punto de vista, podría haber sido mejorado mediante la concurrencia de nuestra organización que, no en vano ostenta la mayor representatividad del tercer sector en adicciones en nuestro país, con la experiencia acumulada durante décadas que ello implica, facilitando el equilibrio como esencialmente nos corresponde de los otros dos sectores implicados en esta reglamentación, el primer sector, es decir el Estado y el segundo, léase, el sector empresarial del juego.

No obstante, analizaremos tal regulación a la espera de nuevas oportunidades de aportación, los aspectos que desde nuestro punto de vista habrían mejorado el texto que determinará la inevitable continuidad de nuestra tarea, compensando sus deficiencias en aras a la defensa del citado derecho a la salud.

## **NUESTRA IDENTIDAD Y EL CONTEXTO DE LAS ADICCIONES.**

### **El tercer sector.**

El tercer sector en adicciones y más concretamente, UNAD, desarrolla su labor con las personas usuarias mediante más de 200 entidades que constituyen la Red de Atención a las Adicciones. Es la máxima representante de las adicciones con sustancia en nuestro país y un referente en la atención a personas con adicción al juego y a sus familias.

Conviene “refrescar aquí” las funciones generales del Tercer Sector consistentes en (Real Martín, 2010):

-La mediación social para compensar los fallos del mercado y las insuficiencias del Estado: detectar necesidades sociales desatendidas y gestionar con los poderes públicos la atención integral del trastorno.

- La sensibilización ciudadana.
- La dinamización del tejido social mediante una sociedad civil más activa.
- Creación de redes de solidaridad (suplir los servicios sociales públicos ineficientes).

Así ha venido ocurriendo durante décadas, ocupándose parte de nuestras organizaciones del diseño e implementación de actividades de sensibilización, prevención, detección precoz, asistencia terapéutica e intervención comunitaria con las personas afectadas que, sorprendentemente, en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, son asignadas a la responsabilidad social corporativa de las empresas de juego, obviando la larga trayectoria del tercer sector en la dedicación a estas actividades que comentaremos más ampliamente a lo largo del texto.

También conviene poner de relieve, como veremos más adelante, que dentro de las necesidades sociales desatendidas se encuentran las de las mujeres, ya que las actuaciones en cualesquiera de los ámbitos relacionados con esta adicción han carecido de perspectiva de género, dejándolas por tanto en una situación de especial vulnerabilidad como veremos a lo largo de este documento. Figueroa y Gómez (2020) concluyeron que existen correlatos entre el proceso de adicción a sustancias y la adicción al juego, existiendo diferencias entre hombres y mujeres que deben considerarse para el tratamiento y la prevención. Sin embargo, apenas existen investigaciones que incluyan muestras de mujeres con problemas de juego patológico, y es sólo desde hace pocos años que se comienza a prestar atención y confirmar con evidencias empíricas la existencia de diferencias entre unos y otras en las conductas relacionadas con los juegos de azar y a despertar en el ámbito clínico y de la investigación un mayor interés por conocerlas (Gómez Peña, 2015). Esa idea de la salud “para todos” expresada en el artículo 43 no está garantizada para las mujeres si no se tienen en cuenta los determinantes de la salud en función del género. El género, como la clase social o la raza/etnia, es un determinante social estructural de la salud (Couto, Oliveira, Separavich et al, 2019). España está obligada a la incorporación de la perspectiva de género en la legislación, incluida la que afecta al derecho a la salud, por compromisos internacionales y comunitarios, por lo que existe una propuesta de analizar desde la perspectiva de género el derecho individual a la salud contemplado en el mencionado artículo 43.1 CE. Y en igual sentido, el precepto del 43.2 CE que garantiza el derecho a la salud colectiva y el artículo 9.2 CE que extiende la exigencia de igualdad a las personas y a los grupos sociales (Di Nybila, 2010).

Por tanto, nuestra labor también es exhortar a los poderes públicos a que incorporen la perspectiva de género en la legislación y en los programas de prevención, tratamiento, etc. relacionados con la problemática de juego.

## **MÉTODO.**

Para dar cumplimiento a la tarea encomendada por UNAD y atender el desarrollo de los objetivos indicados, efectuaremos un análisis documental que identifique las repercusiones de la legislación actual, así como cuál sería la más adecuada para los grupos en los que confluyen situaciones de especial vulnerabilidad y para la sociedad en general. Tendremos ocasión de “escuchar”, desde

nuestra actividad asistencial cotidiana, a las personas afectadas y en particular a tres grupos poblacionales desprotegidos por las limitaciones normativas: mujeres jugadoras (puesto que no se han considerado los efectos del género como determinante social de la salud), familiares de la persona con problema de adicción y las personas “auto prohibidas” que, como ha quedado dicho, permanecerán expuestas al juego, a pesar de haber tomado la decisión de no llevar a cabo dicha conducta.

Comenzaremos mostrando la magnitud económica del juego de apuesta y la de las personas afectadas por sus efectos patológicos. Analizaremos las directrices normativas y legislación europea, nacionales y de las comunidades autónomas de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco relativas a la publicidad y protección de las personas jugadoras de apuestas. Valoraremos, muy en particular, por su trascendencia, el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego en su regulación de la publicidad, y las funciones atribuidas a los operadores mediante el denominado “juego seguro”, profundizaremos en la adicción al juego de apuesta, para concluir con sus efectos sobre la salud psico-social de la población y el papel que nuestro sector debe desempeñar en este marco legal en defensa, como siempre de tal derecho constitucional.

Al efecto, estructuraremos nuestra tarea por medio de una herramienta, tan práctica como potente, el denominado análisis DAFO, utilizado en los procedimientos de calidad de nuestras organizaciones, que facilitará constatar las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la legislación citada.

## **OBJETIVOS.**

### **General:**

- Propiciar el posicionamiento proactivo de UNAD y las organizaciones que la integran en relación con el juego de apuesta, su regulación legislativa y las repercusiones psicosociales y laborales relacionadas, desde perspectiva de género.

### **Específicos:**

- Contextualizar el juego de apuesta online, respecto a su evolución, prevalencia y repercusiones económicas.
- Facilitar el análisis de la normativa vigente sobre el juego de apuesta en Europa, España y las autonomías de Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco, tomando como referencia la recientemente publicada en la Comunidad Valenciana.
- Hay que destacar, tras su análisis crítico, las estrategias de los mensajes comerciales inductores al juego de apuesta y su análisis desde una perspectiva de género.
- Conocer las opciones para las organizaciones de UNAD del juego seguro y responsabilidades asignadas a los operadores de juego.

- Profundizar en las consecuencias psico-sociales y laborales derivadas de la actual normativa sobre el juego de apuesta, desde una perspectiva de género.
- Realizar un diagnóstico de la situación socio-sanitaria relativa al juego con especial atención a los grupos en situación de especial vulnerabilidad, teniendo en cuenta los factores que pueden colocar en situación de desventaja a las mujeres por razón de género.
- Recomendar las oportunidades existentes para las organizaciones de UNAD derivadas de la normativa actual sobre juego.
- Incrementar el papel de UNAD en su relación con los poderes públicos más directamente relacionados con la normativa sobre el juego de apuesta, tanto a nivel europeo, como nacional y autonómico.
- Reivindicar el papel del tercer sector en la atención a las adicciones en general y, en particular en relación con el trastorno por juego.
- Actualizar la formación de los equipos profesionales y voluntariado de las organizaciones de UNAD.
- Aportar información sobre las necesidades diferenciales en la prevención y tratamiento de las personas afectadas desde perspectiva de género.

## **PERSPECTIVA DE GÉNERO:**

UNAD mantiene un firme compromiso en la integración de la perspectiva de género en todas sus actuaciones y para ello se ha contado con el conocimiento experto en género y adicciones de Patricia Martínez Redondo de manera transversal en la investigación. Este informe visibiliza el hecho de que la legislación actual de regulación en materia de juego online no incluye la perspectiva de género, lo que puede reforzar y reproducir los obstáculos en el acceso de las mujeres al tratamiento y dificultar su permanencia en los mismos, al no contemplar el género como factor determinante en la salud de las mujeres. Hasta hoy, la perspectiva de género se encuentra ausente en muchas de las investigaciones y estudios sobre juego patológico. No obstante, integrar la perspectiva de género no implica únicamente realizar estudios en los que se contemple sus efectos como eje de subordinación de las mujeres/lo femenino, sino también tener en cuenta todo lo que tiene que ver con el desarrollo de los contenidos de la masculinidad en el marco del sistema de sexo/género, de forma que las adicciones en los varones presentan múltiples factores de riesgo, permanencia y recaída directamente relacionados precisamente con el desarrollo de la masculinidad. En esta investigación hemos incorporado ambas líneas de trabajo definidas por la perspectiva de género.

## **GLOSARIO DE ABREVIATURAS USADAS:**

CC.AA.	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
DA	Disposición Adicional (referida a una norma)
DGOJ	Dirección General de Ordenación del Juego
DT	Disposición Transitoria (referida a una norma)
EJR	Estrategia de Juego Responsable
ENA	Estrategia Nacional de Adicciones 2017/2024
ET	Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 2/ 2015)
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.
LCA	Legislación del juego de Andalucía
LCC	Legislación del juego de Cataluña
LCM	Legislación del juego de la Comunidad de Madrid.
LCV	Legislación del juego de la Comunidad Valenciana.
LE	Ley de Empleo (Real Decreto Legislativo 3/ 2015)
LGCA	Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual
LGP	Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.
LGUM	Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado
LPBCyFT	Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo.
LPRL	Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/1995).
LPV	Legislación del juego del País Vasco.
LRJ	Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego
LRJS	Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (Ley 36/2011).
RDCCJ	Real Decreto de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego (RD 958/20).
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STSJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia (autonómico).
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión europea
TS	Tribunal Supremo

## **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

**Actividades de promoción o promociones:** bonos, bonificaciones, descuentos, regalos de apuestas o partidas, multiplicadores de cuotas o premios, ofertas o cualquier otro mecanismo similar, gratuito o sujeto a condiciones, destinado a promover de forma efectiva la participación en el juego, o la fidelización de clientes.



Los bonos están condicionados por el denominado “Rollover”: Conjunto de condiciones, de alto riesgo a cumplir por la persona jugadora, para liberar el bono de bienvenida, es decir: Cantidad de dinero a apostar en un tiempo limitado y acorde a ciertas condiciones para retirar el bono, así como las ganancias que se hubieran generado con él.

**Aplicaciones de juego gratuito:** son aquellas que permiten la participación en el juego sin realizar aportación económica alguna y sin percibir ningún premio, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por los aciertos o victorias que se obtengan.

**Apuesta deportiva:** es el concurso de pronósticos sobre el resultado de uno o varios eventos deportivos, incluidos en los programas previamente establecidos por la entidad organizadora, o sobre hechos o actividades deportivas que formen parte o se desarrollen en el marco de tales eventos o competiciones por el operador de juego

**Apuesta mutua:** es aquella en la que un porcentaje de la suma de las cantidades apostadas se distribuye entre aquellas personas apostantes que hubieran acertado el resultado a que se refiera la apuesta.

**Apuesta de contrapartida:** es aquella en la que quien apuesta lo hace contra un operador de juego, siendo el premio para obtener el resultante de multiplicar el importe de los pronósticos ganadores por el coeficiente que el operador haya validado previamente para los mismos.

**Apuesta cruzada:** es aquella en que un operador actúa como intermediario y garante de las cantidades apostadas entre terceros, detrayendo las cantidades o porcentajes que previamente el operador hubiera fijado.

**Autoexclusión:** facultad de una persona de solicitar que temporalmente se le restrinja el acceso a su cuenta de juego sin que se proceda a su cancelación o cierre.

**Autoprohibición:** facultad de una persona de solicitar que le sea prohibida la participación en las actividades de juego, mediante su inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego.

**Autoridad encargada de la regulación del juego:** la Dirección General de Ordenación del Juego.

**Cantidades jugadas.** Importe apostado por el usuario/a.

**GGR.** Importe apostado, menos premios concedidos y bonos.

**Comunicación comercial (publicidad):** toda forma de comunicación, realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, difundida por cualquier medio o soporte, destinada a promocionar, de manera directa o indirecta, las actividades de juego o las entidades que las realiza.

**Comunicación comercial a través de medios presenciales:** actividad publicitaria que se realiza a través de vallas, marquesinas, carteles, monitores, pantallas, o cualesquiera otros elementos de análoga

naturaleza tanto muebles como inmuebles; la que se fija sobre elementos móviles y medios de transporte, ya sean públicos o privados; la que se difunde a través de instrumentos de megafonía; así como la que se distribuye en folletos, o en revistas, diarios o soportes similares

**Juegos a través de medios presenciales.** Son aquellos en los que las apuestas, pronósticos o combinaciones deben formularse en un establecimiento de un operador de juego a través de un terminal en línea, transmitiéndose la apuesta a un sistema central que expedirá el justificante correspondiente.

**Juego por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.** Son aquellos en los que se emplea cualquier mecanismo, instalación, equipo o sistema que permita producir, almacenar o transmitir documentos, datos e informaciones, incluyendo cualesquiera redes de comunicación.

**Juego seguro o juego responsable:** conjunto de elementos configuradores de la oferta y del consumo de juegos de azar que conducen a reducir el riesgo de comportamientos de juego de riesgo, problemático, compulsivo o patológico.

**Operador u operador de juego:** persona física o jurídica que se encuentre habilitada, legalmente o mediante licencia o autorización, para el ejercicio de actividades de juego de ámbito estatal.

**Otros juegos.** Son todos aquellos juegos que no tienen cabida en las definiciones anteriores, como por ejemplo el póquer o la ruleta, en los que exista un componente de aleatoriedad o azar y en los que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables

**Patrocinio:** cualquier tipo de contribución que una persona física o jurídica habilitada para desarrollar actividades de juego haga a la financiación de bienes, servicios, actividades, eventos, programas o cualesquiera otros contenidos, con la finalidad de promocionar su nombre, marca, imagen, actividades o productos.

**Personas pronosticadoras de apuestas:** persona física o jurídica que realiza y publica pronósticos sobre eventos deportivos, hípicas o de cualquier otra naturaleza.

**Redes publicitarias:** entidades que, en nombre y representación de los editores, ofrecen a los anunciantes la utilización de espacios publicitarios en servicios de la sociedad de la información y la optimización de los resultados publicitarios al orientar los anuncios al público interesado por el producto o servicio publicitado.

**Redes sociales en línea:** plataformas en línea cuya finalidad principal consiste en permitir que sus personas usuarias se comuniquen entre sí compartiendo o publicando contenidos o información de cualquier tipo, y que habilitan algún sistema de comunicación entre dichas personas a través de mensajes. No se consideran redes sociales en línea aquellas plataformas en línea cuya actividad principal es la compartición o publicación de contenidos o información sobre las actividades de juego definidas en la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Este tipo de plataformas se considera una página web o aplicación de las previstas en el artículo 23.1.b) de este real decreto.

**Servicios de comunicación audiovisual:** aquellos a los que se refiere el artículo 2.2 de la Ley 7/2010,

de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

**Servicios de intercambio de videos a través de plataforma:** aquellos cuya finalidad principal propia consiste en ofrecer al público en general programas, vídeos generados por usuarios o ambas cosas, sobre los que no tiene responsabilidad editorial el prestador de la plataforma, con objeto de informar, entretener o educar, a través de redes de comunicaciones electrónicas.

**Servicios de la sociedad de la información:** aquellos a los que se refiere el Anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.

## **TITULO I.- LAS REPERCUSIONES DEL JUEGO.**

**- Antonio Castaños Monreal y Patricia Martínez Redondo -**

### **Capítulo 1.- Evolución de las magnitudes del juego**

#### **1.1 Económicas.**

Convendría, antes de comenzar con las magnitudes económicas del juego de apuesta clarificar, más ampliamente, las diferentes competencias relativas a esta actividad.

##### **1.1.1. Competencia estatal**

En España, al Estado corresponde la regulación y control del juego online, (apuestas deportivas, juegos de casino, póquer, máquinas de azar, bingo y concursos), entendido como aquel que se practica a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos cuyo ámbito es el del territorio nacional y en las que los medios presenciales tienen un carácter accesorio, salvo las actividades de juego sujetas a reserva: Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).

##### **1.1.2. Competencia autonómica**

Las Comunidades Autónomas tienen asignada la competencia del juego en su territorio, ya sea presencial u online de ámbito autonómico, incluyendo las distintas actuaciones para el juego responsable o la gestión de sus propios registros de auto prohibidos.

Juegos presenciales: Juegos de casino, bingo, máquinas de juego y azar, apuestas deportivas, juego online autonómico, Loterías de ámbito autonómico, Otros juegos de carácter tradicional.

### **1.1.3. Información cuantitativa**

Comenzaremos la información cuantitativa por los medios para la apuesta, elementos y locales de juego presencial que, en nuestro país, a buen seguro, habrán incrementado su número:

Salas de Bingo, 319.

Salas de Apuesta, 619.

Salones de juego, 3.463.

Hipódromos: 3

Locales de hostelería con máquinas tipo B, 117.788

Locales de hostelería con máquinas auxiliares de apuesta, 9.585

(Dirección General de Ordenación del Juego, 2019)

### **1.1.4. Cantidades jugadas.**

Las cantidades jugadas durante el año 2018, sin contar premios recibidos, en todos los tipos de juego presencial y online, se aproximaron a los 32.000 millones de euros.

Para más información respecto al gasto en juego por comunidades autónomas, dada su extensión, recomendamos a las personas interesadas la EXCEL, publicada por la Dirección General del Juego, en la sección: “*Datos del mercado español de juego (2011/2018)*”.<sup>1</sup>

### **1.1.5. Informe anual del mercado de juego online estatal, publicado por la dirección general de ordenación del juego. (2019).**

Ya en el ámbito que nos ocupa del mercado de los juegos online de azar de ámbito estatal, según la memoria anual de dicho año, El GGR creció casi un 7%, en relación con el año anterior, alcanzando los 747 millones de Euros.

Los cuatro juegos que presentaban mayor participación en el GGR fueron las apuestas de contrapartida, las máquinas de azar, la ruleta y el póquer. (Oficialmente”, el *Gross Gaming Revenue* es el importe total de las cantidades jugadas, deducidos los bonos y los premios. Dicho de otro modo, es el dinero perdido por las personas jugadoras en un año). Evidentemente el balance siempre es negativo para la persona jugadora, de lo contrario no habría negocio para los operadores. De manera que tuvieron pérdidas entre 0 y 100 euros el 41%; ganancias entre dichas cantidades el 13%. Pérdidas superiores a 3000 euros el 4% y ganancias superiores a dicha suma el 0,60%

Respecto al año anterior, crecieron significativamente segmentos como la ruleta en vivo y las máquinas de azar, mientras decrecieron ámbitos como las apuestas deportivas mutuas o las apuestas cruzadas, entre otros. Los cuatro juegos que presentan mayor participación en el GGR son las apuestas de contrapartida, las máquinas de azar, la ruleta y el póquer.

---

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.ordenacionjuego.es/es/datos-mercado-espanol-juego>

Estos informes del Mercado de Juego no presentan los datos desagregados entre hombres y mujeres, de forma que es imposible realizar una lectura de estos desde perspectiva de género. Lo más que podemos aventurar es que los datos ofrecidos en general se refieren a la experiencia masculina (sin posibilidad de detectar posibles diferencias entre hombres y mujeres), ya que el Informe de “Análisis del Perfil del Jugador Online” sí arroja el número total de jugadores y jugadoras desagregado, resultando en 2019 que 1.142.000 son hombres (el 83,5%) y 225.300 son mujeres (el 16,5%). Desconocemos si este sesgo en la presentación de los Informes de Mercado de la DGOJ procede de que las bases de datos para dicho informe solo recogen el número de hombres y mujeres sin cruzar ninguna información más con ese dato, o que, por contra, no se tiene en cuenta a la hora de elaborar los informes que se publican. Nos inclinamos por interpretar esto segundo, ya que en los Informes de Análisis del Perfil sí hay datos que se ofrecen de forma desagregada, como por ejemplo el gasto medio anual por jugador y jugadora, o cuántos hombres y mujeres participan en Apuestas, Bingo, Casino y Póquer. Aunque fuese la primera razón, creemos que debería entonces elaborarse una base de recogida de datos que permita tener toda la información perfectamente desagregada entre hombres y mujeres, al igual que se cuida que una misma persona no aparezca duplicada en los conteos por estar dada de alta en varios operadores de juego. Que la inscripción sea específicamente a través del número del DNI facilita enormemente esta labor, y de hecho, los Informes del Perfil recogen la particularidad de que desde 2016 se ha mejorado precisamente la recogida de datos en función de la “variable sexo”, ya que algunas personas consignan a veces ser hombre y a veces mujer, en los diferentes operadores de juego, y esta particularidad se ha subsanado contrastando la información con los registros del Ministerio del Interior (como decimos, desde 2016). Sin embargo, no toda la información puesta a disposición del público aparece desagregada entre hombres y mujeres, y este es un punto por mejorar en el futuro.

### 1.1.6. Evolución del juego online estatal

Tomando como referencia el mes de marzo desde el año 2013 al 2020, observaremos en el cuadro siguiente el incremento exponencial de cantidades jugadas online, que casi se ha cuadruplicado en dicho periodo. Respecto a las posibles diferencias entre hombres y mujeres, el gasto medio anual de las mujeres siempre ha sido inferior que el de los hombres, pero desde 2015 se observa igualmente un incremento del gasto medio en las jugadoras que, de 146 euros en ese año, pasa a 235 en 2019, y en los hombres de 322 a 552 euros.

MES DE MARZO	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CANTIDAD JUGADA	498.364.413	536.708.029	689.634.174	923.758.578	1140.739.874	1506.558.659	1595.119.030	1655.264.422

En aras a una mayor concreción en las cifras, ofrecemos la información siguiente, reproducida del ilustrativo (a estos efectos) informe del Mercado que, como se observará, refleja un notable incremento anual en todos los conceptos. Así, el gasto en marketing en 2019 fue de 372 millones de €, un 11,74% mayor que el año anterior. Los depósitos efectuados supusieron 2.916.990.493 €, con un

porcentaje de variación anual del 15,84%. Aumentaron un 10,88% los bonos liberados, ascendiendo a 128.978.104€, con el alto riesgo que conllevan.

La reducción del número de jugadores y jugadoras en activo supuso una excepción en el 2019, ya que, aún siendo la participación elevada, totalizó 1.370.288, un 6,7% menos que el año anterior, rompiendo una tendencia sostenida siempre al alza en periodos anteriores.

Los 747 millones de € de GGR se distribuyeron en 378,3 millones de € en Apuestas (50,56%); 12,7 millones de € en Bingo (1,7%); 273,92 millones de € en Casino (36,52%), 2,7 millones de € en Concursos (0,37%) y 81,3 millones de € en Póquer (10,86%).

Las apuestas deportivas de contrapartida en directo aumentaron en el último año un 11,67% y alcanzaron el 60,39% del mercado total de las apuestas.

En los juegos de casino se produjo un crecimiento en 2019, con una tasa de variación anual del 14,93%, si bien dicha tasa es inferior a la de años precedentes, 49,96% en 2017 y 33,1% en 2018. Este crecimiento se debió principalmente al comportamiento de las máquinas de azar desde su puesta en producción en 2015.

El póquer presenta en 2019 un ligero descenso obteniendo una tasa de variación anual del -0,68% debido a la disminución de un -6,68% del póquer cash. El póquer torneo aumenta un 2,93% respecto del año anterior y supuso el 64,76% del mercado del póquer. La media mensual de cuentas activas fue de 903.272, lo que implica un crecimiento del 8,62% respecto al año anterior. La media mensual de las nuevas cuentas de juego es de 265.879, con un crecimiento del 3,86% anual. Volvemos a incidir en que no podemos saber cuántas altas nuevas son mujeres y cuántas hombres (tampoco se especifica en el Análisis del Perfil).

El gasto medio mensual fue de 606.736. El gasto menor correspondió a las edades entre 18 y 25 años, ascendiendo hasta triplicarse en las de entre 36 y 45 años, a partir de las cuales siguió una evolución decreciente. Aunque en el Informe del Mercado no se especifique de forma desagregada, en el Informe de Análisis del Perfil podemos comprobar que esta pauta se confirma tanto en hombres como en mujeres, pero con importantes diferencias. Al acudir a esa fuente de información desagregada, resulta llamativo poder comprobar que **el gasto de las mujeres en realidad es casi 7 veces superior** en la franja de 36-45 años (501 euros) que en la franja 18-25 años (72 euros). De hecho, en las mujeres se cuadruplica de los 18-25 a los 26-35 años (290 euros), mientras que en los hombres se duplica: de 237 pasa a 542 euros. Esto también nos permite comprobar que el gasto de los hombres es tres veces superior al de las mujeres en la franja de edad más joven, para situarse entre una y dos veces superior en el resto de las franjas de edad.

## 12. Prevalencia.

En nuestro país es indudable la popularidad del juego de azar que implica algún tipo de apuesta económica, siendo el porcentaje de personas que afirmó haber participado alguna vez en ello cercano al 76%, en el primer estudio efectuado a nivel nacional (Labrador, DGOJ, 2015:73) . Tomando en

consideración el porcentaje de respuestas afirmativas a los diversos elementos que agrupa el NODS, se concluyó que siete de cada diez de ellas eran personas jugadoras sin riesgo, mientras que el 6,3% tuvieron, en algún momento de su vida, algún tipo de problema relacionado con el juego o se encontraron en situación de riesgo de padecerlo (*ibíd.*:29) .

En cuanto al diagnóstico de juego patológico se halló en el 0,9% y en el 1% en personas catalogadas como jugadores/as con problemas. Tomando solo en cuenta el último año, un 3,5% de las personas encuestadas fue clasificada en situación de riesgo, con algún tipo de problema o incluso con patologías relacionadas con los juegos de azar. (Labrador, DGOJ, 2015). De nuevo, la dificultad en los datos es que la información no se ofrece sistemáticamente de forma desagregada entre hombres y mujeres, encontrando en todo caso conclusiones al respecto: *“En cuanto al sexo, se observa una clara diferenciación. Mientras que las personas sin riesgo o no jugadoras son mujeres, los hombres predominan en el colectivo de personas jugadoras con riesgo y, especialmente, entre las personas con juego problema o juego patológico”* (*ibíd.*:76).

Las diferencias entre hombres y mujeres han sido constatadas en la mayoría de los estudios en todas las edades, observándose importante desde el inicio en las apuestas. Así, en menores de la provincia de Alicante, el porcentaje de chicos que había jugado entre los 13 y 17 años era más del doble que el de chicas. A medida que se incrementaba la tasa de juego, lo hacía también la diferencia, siendo cinco veces superior cuando presentaban alta frecuencia en tal conducta. (Lloret et al, 2015).

En las mujeres es más frecuente su ocurrencia con otra patología. Además, existen diferencias en los tipos de juego que prefieren los hombres respecto a los que prefieren las mujeres (Hakansson, 2016; Weidberg et al., 2018). Sin embargo, en lo que se refiere al juego online, encontramos que las mujeres tienen las mismas preferencias que los hombres: apuestas, casino, póquer y bingo, en ese orden, aunque la concentración relativa de hombres en las apuestas es muy superior tanto en relación con el resto de juegos como en relación a las mujeres en ese mismo juego. Así mismo, es llamativo que la concentración relativa de mujeres en el bingo es muy superior a la de los hombres: 19% del total de jugadoras online frente al 5% de hombres, y del 47% frente al 41% en el Casino<sup>2</sup> (Labrador, 2015).

No obstante, según el informe del Perfil de las Personas Atendidas 2019 por la Red UNAD, las mujeres no llegan a tratamiento por adicciones de juego online, lo hacen, principalmente, por juego presencial siendo el bingo (45%) y las máquinas tragaperras (25%) la modalidad de adicción más frecuente.

Según el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, en su quinta edición, a nivel internacional, en términos generales la tasa de prevalencia vital en las mujeres afectadas por el trastorno se sitúa en un tercio en relación a la de los hombres, aparece en ellas en etapas intermedias o más tardías de la vida y la progresión en su desarrollo parece ser más rápida, y quizás por ello buscan tratamiento antes, aunque las tasas de las que lo hacen es muy baja. En cuanto a otros trastornos mentales, según el citado manual, las mujeres con trastorno por juego tienen más probabilidad de

---

<sup>2</sup> Elaboración propia para este documento, a partir del Informe del Análisis del Perfil del Jugador Online 2019 de la DGOJ. De los 1.142.000 de hombres, 871.096 (76%) juegan a Apuestas, 464.214 (41%) a Casino, 334.439 (29%) Póquer y 61.227 (5%) Bingo. De las 225.300 mujeres: 128.706 (57%) Apuestas, 106.628 (47%) Casino, 49.866 (22%) Póquer y 42.410 (19%) Bingo.



padecer trastornos depresivos, bipolares y ansiosos que los hombres. Sus juegos más frecuentes son las máquinas tragaperras y el bingo. (DSM-5, 2014). Así mismo, Mestre-Bacha et al. (2018) encontraron que las mujeres con ludopatía y antecedentes de actos ilegales son especialmente vulnerables en términos de psicopatología comórbida y rasgos de personalidad disfuncionales.

Según Vázquez (2012), en lo que respecta a la población femenina el porcentaje de mujeres con problemas de ludopatía es de un 30 % sobre el total de hombres. Sin embargo, en los centros de rehabilitación solamente representa el 10% o 15% como máximo de las personas en tratamiento, por lo que, como afirmamos en el párrafo anterior, se deduce que un importante porcentaje de mujeres que padecen ludopatía no buscan ayuda terapéutica. Además, según esta autora, generalmente suelen ser las encargadas de la economía doméstica, por lo que les resulta más fácil ocultarlo por mucho tiempo a los miembros del hogar y de la familia, circunstancias que hacen que su patología llegue a una situación extrema y que cuando se decida a buscar ayuda terapéutica se encuentre ya en un grado de deterioro importante. De hecho, a juicio de Vázquez, en realidad las mujeres acuden más tarde a tratamiento. A diferencia del caso de los hombres que padecen adicción al juego, a los que se suele considerar como enfermos, cuando se trata de la ludopatía en las mujeres la sociedad muestra más incompreensión, reprobando su conducta y tachándolas de “viciosas más que de enfermas”, por lo cual quedan estigmatizadas socialmente. Esto, contrariamente a la idea de que piden ayuda antes, hace que a ellas les cueste mucho más que a los hombres hacer público el problema y buscar ayuda terapéutica.

En el Informe del Perfil de personas atendidas por la Red UNAD, predominan claramente los hombres (335 frente a 11 mujeres), con las apuestas deportivas como principal objeto problemático (47% de los casos), seguido de lejos por los videojuegos (16%), el póquer y el bingo.

En el juego online se acentuó la diferencia entre hombres y mujeres durante el 2018 en las personas jugadoras activas, siendo hombres el 83,25% y mujeres el 16,75% de ellas (Análisis del perfil del Jugador Online, Dirección General de Ordenación del Juego. 2018), y manteniéndose en 2019 tal como hemos señalado.

Por último, es de destacar que las nuevas altas en el RGIAS (Registro General de Interdicciones de acceso al Juego) en 2019 son en un 89% de los casos de hombres y solo un 11% de mujeres (DGOJ, Memoria Actividad 2019).

### **1.2.1. Menores**

Son pocos los estudios en España que recojan evidencia del juego en menores de edad, y proveen de información local o regional (Villoria, 2003 para Madrid; Becoña, 2001 para Galicia). Sin embargo, es preocupante, como ya indicamos con anterioridad, que prácticamente un tercio de las personas atendidas por trastorno por juego en los diferentes dispositivos asistenciales de nuestro país comenzaran a jugar siendo menores, datos que coinciden con los hallados en la memoria anual de la Asociación Alicantina de Afectados por la Ludopatía “Vida Libre” (Montesinos, 2019), incrementándose en estos la probabilidad de severidad del trastorno (Jiménez. DGOJ, 2017). En el Informe del Perfil de Personas Atendidas por la Red UNAD, constan 48 casos de personas menores de edad atendidas por adicciones sin sustancias, de las cuales 29 son chicos y 8 son chicas.

Sin embargo, la Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES) arroja datos preocupantes en este sentido, ya que, en 2018, un 25,5 % de los y las estudiantes de 14 a 18 años ha jugado dinero (35,6% en chicos y 16,1% en chicas). La prevalencia aumenta conforme aumenta la edad de los 14 a los 18, con una mayoría de chicos. Fundamentándose en los datos ofrecidos por el ESTUDES, la FAD denunció en enero de 2020<sup>3</sup> que el 18,6% de los y las adolescentes de 14 años habían entrado alguna vez para apostar en los 3.507 locales de juego que existían en España en 2019. Más de medio millón de menores apuestan en los juegos de azar, y es una cifra que ha ido en aumento en los últimos años: entre 2016 y 2018 “se ha pasado de 2 a 3 de cada diez chicos adolescentes que han apostado en juegos offline (21,6 % en 2016 y 30,7 % en 2018) y del 5,4 % al 15,3% de las chicas de 14 a 18 años, mientras que en el caso de las apuestas deportivas, el póquer y otros tipos de juegos que se realizan en línea, ha aumentado de 10,2 % a 17,4 % el número de chicos y de 2,5 % a 3,6 % el de chicas.”

En un reciente estudio realizado en Valencia (Chóliz y Lamas, 2017) se concluye que el 62,1% de la muestra del estudio (adolescentes de 16 y 17 años), había jugado a algún juego de azar durante los últimos meses, el 75% de los chicos y el 48% de las chicas. Por tipos de juego, los chicos juegan más que las chicas a juegos de casino, quinielas, máquinas tragaperras, póquer presencial, póquer online, juegos de casino online, tragaperras online y apuestas deportivas. En el resto de los juegos (loterías, rasca, concursos y bingo online) no se obtuvieron diferencias estadísticamente significativas entre chicos y chicas. En los chicos fueron las apuestas deportivas y las quinielas los más frecuentes, y en las chicas las loterías.

## **1.2.2. Juego Online**

Algunos estudios concluyen que existe una probabilidad hasta cuatro veces mayor de desarrollar problemas de juego en las personas jóvenes que juegan online, en relación con las que no recurren a Internet (Griffiths y Parke, 2010, citado por Rubio García, 2018).

Es de destacar su acelerada progresión también en las personas usuarias. La media mensual de personas jugadoras activas en las webs de los operadores se situaba en 300.000 en el 2013, manteniéndose un incremento anual, aún imparable, hasta alcanzar, en el primer semestre del 2019, 885.375 personas.

## **1.2.3. Características de las personas jugadoras online**

Los estudios coinciden en señalar que la persona jugadora online es mayoritariamente hombre y joven. De hecho, en Vida Libre, el grupo mayoritario en esta actividad se compone de hombres entre 26 y 35 años, seguido muy de cerca por edades entre 18 y 25 años, (Montesinos, 2019) lo cual no es de extrañar teniendo en cuenta su familiaridad con las tecnologías de la información y la comunicación. En las dos investigaciones realizadas por UNAD anteriores a esta, con relación al juego online (Chóliz y Marcos, 2018; López-González, Rius-Buitrago y Soriano-Villaroel, 2019), la muestra de jugadoras online ha sido prácticamente inexistente (2 casos en cada uno de los estudios). En el propio estudio clínico de

---

<sup>3</sup> Fuente: <https://www.rtve.es/noticias/20200122/casi-20-jovenes-espanoles-14-anos-han-apostado-dinero-alguna-vez-salon-juego/1996126.shtml> (Fecha de consulta: 08/01/2021)

la DGOJ (2017), la muestra se ha compuesto de tan solo 39 mujeres (frente a 473 hombres) y además, al circunscribirlo al juego online, la muestra se reduce aún más (por subtipo de juego, solo aparecen 12 referencias de mujeres en juegos por Internet, 10 en afectación por juego moderada y solo 2 en afectación de juego elevada). Estas cifras hacen muy difícil que se puedan extrapolar los datos al conjunto de mujeres jugadoras online, puesto que los datos que arrojan las investigaciones clínicas son, y es una evidencia, referidos mayoritariamente a hombres jugadores online.

En un estudio realizado con adolescentes de 15 a 19 años y una muestra total de 14.778 estudiantes (Canale, Griffiths, Vieno, Siciliano y Molinaro, 2016) se concluyó que las tasas de juego problemático fueron cinco veces más altas entre los jugadores online que entre quienes no lo eran (de nuevo: en el caso de los chicos, que al ser la gran mayoría del grueso de la muestra, se presentan como “resultados generales”). Además, se superan a los jugadores presenciales en tasa de juego problemático, Canale, Griffiths, Vieno, Siciliano y Molinaro, 2016, asociándose con apuestas online el 56% de los sujetos estudiados (Op. cit: Dirección General de Ordenación del Juego, 2017; apuestan a un mayor número de modalidades de juego (Gainsbury, Russell, Hing, Wood y Blaszczynski, 2013) y reducen significativamente el tiempo transcurrido desde la aparición del trastorno hasta el acceso a tratamiento, incrementando en cambio la importancia de su endeudamiento (OP Cit: Montesinos, 2019).

La mayoría de los estudios coinciden en señalar que la persona jugadora online es mayoritariamente joven. De hecho, en Vida Libre, el grupo mayoritario en esta actividad se halla entre 26 y 35 años, seguido muy de cerca por edades entre 18 y 25 años, (Montesinos, 2019) lo cual no es de extrañar teniendo en cuenta su familiaridad con las tecnologías de la información y la comunicación.

## **Capítulo 2.- Potencial adictivo diferencial según juegos.**

### **2.1.- Los juegos de mayor potencial adictivo.**

El juego de apuesta es una actividad legal. Las empresas de juego ganan mucho dinero, deportistas de fama (principalmente figuras masculinas) y otros personajes famosos en televisión, se divierten mientras juegan y ganan... La cosa se complica cuando tropezamos con el denominado “potencial adictivo”, es decir la capacidad, por sus características y el efecto en sus practicantes, de producir adicción y trastornar sus vidas y la de sus familiares más próximos/as. Todo juego de apuesta lo posee, aunque en diferente grado.

¿Qué variables influyen en tal potencial?

Las intrínsecas a las apuestas en general, sin distinción de modalidad presencial u online, son:

1. Lo económico de la apuesta, evidentemente distinto en las máquinas tragaperras, ruleta, apuestas deportivas, bingo, etc. con respecto a las loterías. Idéntica diferencia encontramos en cuanto al tiempo transcurrido entre el pago y el resultado, rápido y casi frenético en las primeras y prolongado en las segundas.

2. El nivel de participación y manipulación, que hace creer al jugador o jugadora que sus habilidades y conocimientos están directamente relacionados con la probabilidad del premio. No es lo mismo comprar un décimo y esperar que manejar los botones de una máquina tragaperras, o apostar por determinado resultado en un partido de fútbol, y esto es especialmente relevante en los varones, cuando la persona jugadora se considera “un experto” o incluso practicante de dicho deporte.
3. Los pequeños premios, esperados y frecuentes, directamente relacionados con el condicionamiento de tal conducta. Tal refuerzo intermitente de razón variable, junto con la velocidad citada, es probablemente una de las causas de la liberación cerebral de dopamina y, en consecuencia, del vínculo con la adicción. (Chóliz, 2010).
4. La accesibilidad y disponibilidad de los salones de juego y locales de apuesta, incrementada en 24 horas al día en las apuestas online. Efectivamente, estas últimas añaden al ya elevado potencial citado, la facilidad de acceso: Móvil, ordenador, Tablet...en cualquier lugar y hora, el dinero virtual y la discreción e intimidad de tales medios. (Gainsbury, 2015).
5. Y, como no, la publicidad por tierra, mar y aire, y su influencia en menores (Lloret et al. 2017), de la que nos ocuparemos por su importancia en el capítulo correspondiente.
6. Otras variables relacionadas son: Los estímulos visuales y sonoros, el consumo de alcohol y otras sustancias adictivas que incrementarán las sensaciones estimulantes y placenteras; “el dinero de plástico” y su acceso inmediato por medio de microcréditos, posteriormente imposibles de sufragar. (Hing, Cherney, Gainsbury, Lubman, Wood, & Blaszczynski, 2015).

Determinadas características personales, también pueden incrementar la vulnerabilidad personal: ser joven, jugar a varias modalidades, tener una personalidad impulsiva, ser consumista, tener creencias de pericia relacionadas con el resultado, relacionarse con grupos de iguales jugadores (de nuevo, esto es especialmente relevante en los hombres, ya que la subjetividad masculina se caracteriza por fuertes dinámicas de aceptación/rechazo por parte del grupo de iguales), familia jugadora o laxa con tal conducta...etc. El problema es que tal vulnerabilidad no es detectable antes de iniciar las apuestas. No se requiere un test de obligado cumplimiento para permitir el acceso al juego, como por ejemplo ocurre con el permiso de armas de caza. (Castilla et al. 2013); (Montesinos, 2017).

Además, es necesario examinar los procesos de socialización en la subjetividad masculina, ya que se torna elemento importante en términos de vulnerabilidad/riesgo frente al desarrollo de conductas adictivas, y normalmente no se está teniendo en cuenta en las aproximaciones al análisis del juego patológico o abusivo. Al igual que en el consumo de drogas, el juego, las apuestas, etc. forman parte de las relaciones intragénero y desarrollo de la identidad masculina (en el sentido de que forman parte de los ideales y mandatos de género internalizados), y es importante examinar esto sin perder de vista los efectos del género como eje de opresión de las mujeres/lo femenino, y que es lo que explica que ellas reciban mayor sanción social y personal cuando desarrollan un problema de adicción, o se enfrenten a dificultades añadidas por razón de género.

En definitiva, en la actualidad, los juegos que parecen poseer mayor potencial adictivo, por las características aludidas, en base a su incremento anual de personas con adicción al juego online, ya

señalado en el epígrafe correspondiente (“magnitudes” del juego), son: apuestas deportivas (muy popularizadas por su vínculo con el “deporte rey” pero presentes en muchos otros deportes), los juegos de casino virtual y las máquinas tipo “B”, que incluyen “tragaperras” y ruleta electrónica, tanto presenciales como online, siendo esta última modalidad a la que se atribuye un potencial más intenso. (Effertz, Bischof, Rumpf, Meyer, & John, 2018).

## **2.2.- Video juegos con apuestas (producir “apostadores/as”).**

Si ya la publicidad ha procurado y, en parte logrado, “normalizar” la actividad de apostar, otro medio que contribuye a ello, y que es muy popular entre la población adolescente (especialmente entre los chicos, tal como recoge el Informe sobre Adicciones Comportamentales, PNSD-2019), es el de los videojuegos multijugador online. El trastorno por uso de videojuegos está ya reconocido por la OMS en el CIE-11, y en estudio actualmente en el DSM -5 por su probable potencial adictivo.

Efectivamente cada vez es más frecuente encontrar en estos juegos de plataforma multijugador online actividades de apuesta, que permitirán conseguir objetos o medios que faciliten el resultado óptimo de sus objetivos.

Uno de los más escandalosos por sus contenidos de violencia antisocial y de género es el GTA, (Grand Theft Auto), en el que, desde su primera edición se ganaban puntos por atropellar peatones, matar a policías con bates y armas, consumir drogas, asesinar mujeres en situación de prostitución...etc. Este juego, recomendado por sus editores a partir de dieciocho años, es muy codiciado por personas menores de edad, a pesar de que en la carátula se anuncian tales contenidos y, en su quinta edición, además de las anteriores atrocidades permite la conexión directa con el Diamond Casino & Resort, en el que quien juega puede apostar, incluso con dinero real.

Otra modalidad son las denominadas “Cajas de Recompensa”. En el mundo de los videojuegos, una caja de recompensas (en inglés: loot box, loot crate o prize crate), también conocida caja de botín o cofre de recompensas es un depósito de herramientas, armas y medios que incrementarán su intensidad y facilitarán el logro de las “misiones”. Su contenido es aleatorio, azaroso como en los rascas y se puede comprar la caja con dinero real o virtual. Son numerosos los video juegos que lo incorporan, entre otros el muy popular entre menores de edad, “Fortnite”.

Al parecer estas opciones que cumplen criterios de potencial adictivo, incrementan la popularidad del videojuego y además los ingresos de las empresas del sector que los incorpora, anunciándose también, “curiosamente”, en páginas de operadores de juego de apuesta.

## **Capítulo 3.- Consecuencias Psicosociales del juego patológico.**

La adicción al juego puede conllevar una serie de consecuencias indeseables que tendrán mayor o menor incidencia dependiendo de las características y circunstancias personales, familiares y socioeconómicas de quien las padecen. En este sentido, no es lo mismo hablar de personas adultas que de menores o jóvenes, de hombres que, de mujeres, de personas con alguna discapacidad intelectual o patología mental respecto de quien no las tiene, de personas autoexcluidas respecto a no

autoexcluidas, etc. Como ocurre con otro tipo de adicciones, las producidas sin sustancia pueden resultar especialmente complejas en determinados colectivos atravesados por diferentes ejes de opresión o en situaciones de especial vulnerabilidad.

### 3.1 Consecuencias psicosociales comunes

Los criterios diagnósticos señalados por el DSM-5 describen certeramente los comportamientos que, inevitablemente, favorecerán las consecuencias de una adicción por juego. A continuación, se exponen estos **criterios diagnósticos**, aunque ligeramente modificados con lenguaje inclusivo:

- A. Trastorno por juego problemático, persistente y recurrente, que provoca un deterioro o malestar clínicamente significativo y se manifiesta porque la persona presenta cuatro (o más) de los siguientes criterios durante un periodo de 12 meses.
  - 1. Necesidad de apostar cantidades de dinero cada vez mayores para conseguir la excitación deseada.
  - 2. Muestra síntomas nerviosos o irritación cuando intenta reducir o abandonar el juego.
  - 3. Ha hecho esfuerzos repetidos para controlar, reducir o abandonar el juego, siempre sin éxito.
  - 4. A menudo tiene la mente ocupada en las apuestas (p. ej., reviviendo continuamente con la imaginación experiencias de apuestas pasadas, condicionando o planificando su próxima apuesta, pensando en formas de conseguir dinero para apostar).
  - 5. A menudo apuesta cuando siente desasosiego (p. ej., desamparo, culpabilidad, ansiedad, depresión.)
  - 6. Después de perder dinero en las apuestas, suele volver otro día para intentar ganar (“recuperar” las pérdidas).
  - 7. Miente para ocultar su grado de implicación en el juego.
  - 8. Ha puesto en peligro o ha perdido una relación importante, un empleo o una carrera académica o profesional a causa del juego.
  - 9. Cuenta con las demás personas para que le den dinero para aliviar su situación financiera desesperada provocada por el juego.
- B. Su comportamiento ante el juego no se explica mejor por un episodio maníaco.

Establecidos y aceptados universalmente por la comunidad científica, los criterios aludidos no diferencian entre juego patológico online o presencial, si bien sí se matiza en el DSM-5 el nivel de gravedad del trastorno, en leve, moderado o grave, en situación de riesgo, problema o adicción.

En cuanto a los resultados de tales conductas, como era de esperar, el propio manual describe la afectación de diversas áreas del funcionamiento psicosocial: La posibilidad de pérdida de relación con amistades y familia, por las mentiras, ocultaciones y deudas inherentes al trastorno; bajo rendimiento laboral o académico, deterioro en la salud y riesgo de suicidio. Casi la mitad de las personas en tratamiento por trastorno por juego tiene ideación suicida, y alrededor del 17% ha intentado suicidarse. Tanto las tasas de consumo de sustancias, en niveles de abuso o adicción, (Maqueda y Ruiz-Olivares, 2017) como la presencia de diversos trastornos mentales se encuentran relacionadas con el trastorno por juego y pueden superar las existentes en la población general (Kim SW, Grant, Eckert, Faris, Hartman, 2006). Hay estudios que aseveraron que las mujeres tienen más probabilidades de padecer problemas de ansiedad, depresión o intentos de suicidio (McMillen et al.,

2004) y Husky et al. (2015, citado por Hakansson, 2015) observaron que la conducta suicida era una consecuencia más común entre mujeres con ludopatía que entre hombres con el mismo problema.

De manera coincidente, el Código Internacional de Enfermedades de la Organización Mundial de la Salud (OMS. CIE 11. 6C50.1.) considera que en este trastorno “El patrón de comportamiento es lo suficientemente grave como para dar lugar a un deterioro significativo a nivel personal, familiar, social, educativo, ocupacional o en otras áreas importantes del funcionamiento”. Otro aspecto que puede agravar aún más la difícil situación de la persona jugadora son las conductas ilegales, (Labrador, F. DGOJ. 2015), resultado de la desesperada situación de inevitables y cuantiosas deudas, con las consiguientes consecuencias penales y laborales. Según Lamas et al. (2018): *“un estudio de Crisp et al. (2004) basado en los criterios establecidos por el DSM-IV mostró, que las tasas de cumplimiento de estos eran similares en términos generales entre hombres y mujeres. Sin embargo, existen determinados criterios en los cuales se observa un mayor ratio de cumplimiento por parte de las mujeres, como por ejemplo el juego como forma de escapar de problemas, o para mitigar un estado de ánimo deprimido o disfórico, entre otros mientras que otros tendrían un mayor cumplimiento en hombres, como por ejemplo la comisión de actos ilegales para poder financiar el juego.”*

La condición de género cobra relevancia, pues *“las emociones y el ejercicio de la sexualidad son distintos para hombres y para mujeres”* (Figueroa y Gómez, 2020:57). Estas autoras hablan de los riesgos asociados al juego, que en el caso de las mujeres llegan incluso a contemplar el intercambio de sexo por dinero (para seguir jugando o para que la pérdida no sea tan cuantiosa a nivel de economía doméstica), lo que aumenta la situación de vulnerabilidad: violencias, riesgos de ITS, etc.

Citando a estas mismas autoras (Ibíd.: 59): *“Mestre-Bacha et al. (2018) encontraron que las mujeres con ludopatía y antecedentes de actos ilegales son especialmente vulnerables en términos de psicopatología comórbida y rasgos de personalidad disfuncionales. Por su parte, Díez et al. (2018) encontraron que las mujeres con comportamiento de compra compulsiva comparten muchas similitudes con las mujeres con trastorno de juego, particularmente con respecto a las características del comportamiento adictivo y algunos datos clínicos como trastornos afectivos, desórdenes de ansiedad, trastorno de adaptación, desorden de personalidad, dependencia al tabaco, abuso o dependencia de alcohol y abuso o dependencia de cannabis.”* De forma que, concluyen, es necesario desarrollar políticas públicas encaminadas a atender la salud mental de esta población.

Este conjunto de circunstancias ha situado a las personas con adicción entre los colectivos vulnerables al riesgo de exclusión social (Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España redactado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales y de Igualdad para los años 2013-2016 y Estrategia Nacional de Prevención y Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, lo que coincide con nuestra experiencia asistencial.

Para ilustrar empíricamente las consecuencias comentadas, valga señalar los datos recogidos en la memoria anual del Centro de Día Vida Libre (Montesinos, 2017, 2019 y 2020) respecto al grado de deterioro, entre moderado y severo, ocasionado por el juego y presentado por las personas atendidas al acceder al tratamiento, que recordemos, se refiere mayoritariamente a hombres (91% en 2019 y 97% en 2020, del total de personas atendidas en el Centro):

- Deterioro familiar, 80%.

- Deterioro en la relación de pareja, 77%.
- Deterioro económico, el 58% tienen importantes problemas económicos ocasionados por el juego.
- Endeudamiento medio (apenas pueden vivir tras pagar las deudas y gastos fijos): 22%
- Endeudamiento alto (economía en números rojos. Tras pagar los gastos fijos, no pueden pagar las deudas): 36%
- En el ámbito laboral: 44%
- A nivel social: 48%.
- En ocio y cultura: 69%.
- Problemas judiciales por deudas o por comisión de delitos: 29%

A pesar de no figurar diferenciadas en el DSM-5-, parecen existir algunas peculiaridades entre la modalidad online y la presencial. Según hemos podido constatar en la práctica asistencial en Vida Libre, la persona jugadora online se acorta el tiempo desde que se inicia en el juego hasta que aparece el trastorno. Se endeuda más rápidamente y con deudas más cuantiosas. Por otra parte, se suele producir en la mayoría, a medida que se avanza en las apuestas, una generalización de apuestas y es frecuente que utilicen ambas modalidades de juego.

Asimismo es de destacar que, si bien los hombres presentan mayor nivel de severidad y afectación por conducta de juego que las mujeres, apuestan a un número superior de juegos de forma regular, acumulan mayores deudas, cumplen mayor número de los criterios citados del DSM-5 y puntúan más alto en la escala de distorsiones cognitivas, (Dirección General de Ordenación del Juego, 2017), no es menos preocupante la situación de las mujeres afectadas por el trastorno, como veremos a continuación, a consecuencia del sistema sexo/género.

### **3.2 Consecuencias específicas por razón de género sobre las mujeres**

Aunque ya hemos señalado en párrafos anteriores algunas consecuencias específicas por razón de género en las mujeres, queremos hacer un apartado que recoja los datos disponibles sobre la violencia y las barreras de acceso a los tratamientos, ya que son de las consecuencias más graves.

En su guía editada en 2018 (Lamas et al.), FEJAR recoge que se estima una proporción de una mujer con afectación severa de juego por cada dos hombres. Sin embargo, tal como hemos visto en apartados anteriores, diferentes estudios advierten del exiguo porcentaje de mujeres que acuden para ser atendidas en los diversos dispositivos asistenciales, dato éste que coincide con la proporción de mujeres atendidas en Vida Libre, por ejemplo. ¿Qué sucede para que esto sea así? Como en el caso de las adicciones con sustancia, los mecanismos de doble penalización social y moral (Martínez-Redondo, 2009) se ponen en marcha a nivel social y familiar, y los estudios detectan que las mujeres se ven más perjudicadas respecto a las expectativas de comprensión y ayuda en su entorno, con el consiguiente reparo en el reconocimiento del trastorno (Echeburúa et al 2014). En consecuencia, en el mejor de los casos, al solicitar ayuda suelen hacerlo de manera “clandestina”, ajena a sus familias (Vázquez, 2012).

Según Lamas et al. (2018:15): *“las mujeres refieren tener un gran número de barreras para acceder a tratamiento, como por ejemplo emocionales (sentimientos de culpa y vergüenza), interpersonales (preocupación por la confidencialidad, miedo a ser juzgada), estructurales (distancia al centro de asistencia, accesibilidad del mismo, falta de tiempo para asistir, preocupación por hablar en*



*grupo o rechazo a hablar de sí misma), o relacionados con la propia etapa de recuperación, como es el posicionarse en etapas de precontemplación y contemplación de acuerdo al modelo de estadios del cambio (Prochaska y DiClemente, 1992)."*

Las dificultades tanto de acceso al tratamiento como en la adherencia al mismo probablemente sean multicausales, y es posible que una de las más importantes venga determinada efectivamente por el rechazo, tanto familiar como de pareja, de quienes no suelen recibir el apoyo necesario. Así lo venimos percibiendo en los centros asistenciales, a los que acuden las parejas femeninas en apoyo del jugador masculino y cuando es al contrario, las mujeres jugadoras vienen acompañadas, en el mejor de los casos de sus hermanas o madre y, en el peor: solas. De hecho, otra cuestión que dificulta el acceso al tratamiento y que aparece tanto en mujeres con problemas de drogodependencia como en mujeres con problemas de juego, es el miedo a la pérdida de la custodia en caso de tener hijos/as menores de edad. Esta amenaza proviene, en muchos casos, del propio entorno familiar, que lo esgrime como posibilidad en caso de que no se abandone la conducta de juego por parte de la mujer (Lamas et al., 2018).

La violencia sufrida en el entorno familiar y de pareja también podría guardar relación con la adicción de algunas mujeres, y funcionar tanto como antecedente como consecuencia de la adicción. Según Vázquez (2012), el 70% de las mujeres jugadoras habrían sufrido malos tratos. Como señala Martínez-Redondo (2010), los procesos de adicción son realidades que interaccionan fácilmente con los procesos de violencia de género que sufren las mujeres, tanto en la pareja como fuera de ella. Habría que repensar el modelo "mixto" habitual, y trabajar en grupos de mujeres con terapeutas también mujeres (Arostegui y Martínez-Redondo, 2018) para facilitar que aflore la violencia sufrida, en sus distintas formas, por buena parte de ellas. No es extraño que algunas, en ese entorno hostil y falto de ayuda, encuentren en la adicción la evasión que necesitan. Sin embargo, para poder realizar este tipo de grupos terapéuticos de mujeres, primero habremos de resolver la terrible brecha de acceso de género presente en nuestros dispositivos asistenciales.

Lamas et al. (2018) recogen que otro gran problema es que los grupos de terapia son forzosamente muy desequilibrados en la proporción hombres-mujeres, siendo que suelen tener una ratio de 9:1. Además, han detectado que al iniciarse el juego en mujeres en una edad más tardía que los hombres, sumado a que tardan más en pedir ayuda, cuando por fin acceden a tratamiento lo hacen a una edad muy superior a la media masculina. Todo esto contribuye a que puedan sentirse fuera de lugar en ese espacio terapéutico grupal, a la par que dificulta e incluso imposibilita que determinados temas se aborden en el espacio grupal (Martínez-Redondo, 2009).

Los modelos terapéuticos que trabajen desde la perspectiva de género, tomando conciencia de las situaciones discriminatorias que padecen las mujeres y adaptando a las mismas las respuestas asistenciales desde un planteamiento receptivo, sensible y feminista, necesariamente habrán de influir en unos mejores resultados, tanto en el acceso como en la adherencia al tratamiento (Martínez-Redondo, P, 2020), ya que la realidad asistencial también muestra que se producen muchos abandonos del tratamiento en las mujeres. No podemos resignarnos a que esta situación se cronifique en aras a modelos androcéntricos que no facilitan la deseable recuperación de las mujeres afectadas.

### 3.3 Las mujeres vinculadas a las personas jugadoras

De las ciento once personas con vínculo familiar y/o afectivo con la persona jugadora, atendidas el pasado año en Vida Libre, el setenta y ocho por ciento fueron mujeres, la mayoría madres, parejas y hermanas. De ellas, el cuarenta y cinco por ciento presentaba trastornos emocionales y un veintiséis por ciento conductas inadecuadas o ineficaces para asumir y afrontar el problema de juego, tales como confiar en el propósito de la persona jugadora de no volver a apostar; culpabilizarse por no haber identificado antes el trastorno; pagar las deudas contraídas por aquella...etc. (Op. cit. Montesinos, 2020).

FEJAR también recoge (Lamas et al., 2018) que el número de mujeres que acuden a las asociaciones como coterapeutas o familiares acompañantes de jugadores varones conforman el 74% frente al 26% de familiares acompañantes varones.

Es necesario atender esta realidad en los centros de atención a las adicciones desde una perspectiva de género que permita generar procesos de recuperación también en las familiares afectadas.

### 3.4 Menores

Además del inicio en los juegos de apuestas siendo menores de edad, ya citado y en referencia sobre todo a los chicos, de un tercio de las personas diagnosticadas de adicción al trastorno, conviene destacar que estamos asistiendo a un cambio progresivo de perfil como consecuencia de la reducción de edad de las personas atendidas en las organizaciones asistenciales, con las implicaciones que conlleva en cuanto a la frecuencia y severidad del trastorno, que es mayor en quienes se inician precozmente en esta actividad (DGOJ. 2017).

La media de edad, en constante disminución, de las personas atendidas en Vida Libre, consolida la treintena como la franja mayoritaria, seguida cada vez más de cerca por el grupo de menores, más de jóvenes hasta 27 años. Teniendo en cuenta que adquirieron el trastorno siete años antes de acudir, es evidente la evolución esperable de la futura prevalencia del trastorno en personas cada vez de chicos más jóvenes e incluso menores (Montesinos, 2019). En el caso de las chicas, de momento la realidad del juego en menores y en la franja de edad de 18-25 parece apuntar que presentan prevalencias más bajas tanto en frecuencia como en cantidades apostadas (datos extraídos y ya citados, del ESTUDES y del Informe del Perfil del Jugador Online), aunque como hemos visto, la tendencia en las jugadoras online es a multiplicar por 7 el gasto medio anual cuando pasamos de 18-25 años a la franja de 36-45 años.

Las repercusiones del juego en las personas jóvenes son esencialmente las mismas que para las adultas, aunque con matices en relación con sus ocupaciones. Así se ha podido constatar en aquellas que apostaban con alta frecuencia un rendimiento académico mermado, pues suspendían el doble que quienes nunca habían jugado. Además, habían visto más publicidad en Internet, televisión y en la vía pública (Lloret; Cabrera; Castaños, 2017).

En cuanto a sus relaciones familiares, en nuestra experiencia asistencial en el Centro de Día de Vida Libre, son madres y padres quienes, como consecuencia del deterioro progresivo del comportamiento de la persona menor en todas las áreas comúnmente afectadas, se implican en su recuperación de manera incondicional, pero ejerciendo una menor presión sobre estos/as a diferencia de la efectuada en personas de mayor edad que, acompañadas de sus parejas, son conscientes del riesgo de ruptura. Sus relaciones sociales suelen verse afectadas por cuanto buena parte de sus deudas procede de préstamos de sus amistades imposibles de devolver. Además, a medida que se agrava el trastorno el juego se convierte en una actividad absorbente y solitaria, el ocio y las actividades otrora variadas y saludables se reduce a los locales de apuesta y se limita a quienes comparten ambientes relacionados con dicha conducta.

Por último, en cuanto a las conductas ilícitas, es relativamente frecuente que, acuciados por las deudas y pensando siempre en la posibilidad de recuperar el dinero perdido en la siguiente ocasión, empeñen joyas y objetos de valor de sus familiares, imposibles de recuperar por sus propios medios y que suelen incrementar la alarma de aquellos y, en el mejor de los casos, la decisión de pedir orientación y ayuda terapéutica.

Es importante señalar que apenas disponemos de datos en referencia a las chicas con relación al juego patológico, ya que como se ha señalado reiteradamente en este informe y en la bibliografía citada, ellas parecen mostrar conductas de juego más moderado en edades tempranas.

### **3.5 Las personas auto prohibidas o autoexcluidas**

La autoexclusión supone la restricción, voluntariamente solicitada, de acceso temporal a la cuenta de juego, sin que se produzca su cancelación.

La auto prohibición es una medida más importante, solicitada también por el propio jugador o jugadora, por cuanto sí supone tal cancelación y su inscripción en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAS), entre otras consecuencias que, descritas en el análisis de la legislación que la ampara, más adelante veremos. Tal como hemos recogido con anterioridad en este Informe: las nuevas altas en el RGIAS en 2019 fueron en un 89% de los casos de hombres y solo un 11% de mujeres (DGOJ, Memoria Actividad 2019).

Es frecuente que las personas afectadas, por propia decisión o presionadas por sus familiares, decidan auto prohibirse, tratando de encontrar en ello la solución al problema. Pronto descubrirán que solo es un obstáculo, por lo demás, insuficiente a tal fin, por cuanto la auto prohibición solo es eficaz en cuanto a la modalidad online pura. El juego presencial, exceptuando el realizado en locales de bingos y casinos, no permite la identificación de la persona auto prohibida ni autoexcluida. Hasta el momento, no se requiere ésta en buena parte de los locales de juego, algo que se vislumbra muy lejano en el tiempo en cuanto a los locales de hostelería que, frecuentemente, disponen de máquinas que permiten apostar. Además, transcurrido el tiempo exigible, el propio jugador/jugadora podrá anular tal condición, quedando libre de tal limitación.

### **3.6 Las personas con la capacidad modificada judicialmente**

En la práctica asistencial, aunque menos frecuentemente, encontramos también familiares que, asistiendo con impotencia al grave deterioro económico de la persona jugadora, agotados todos los recursos posibles para detener tal pérdida de autocontrol y en base a las consecuencias que supone para sí misma y para la familia, tratan de modificar la capacidad de la persona judicialmente (anteriormente llamada “incapacitación”), objetivo que, además de costoso y complejo, caso de lograrse, con la consiguiente inscripción en el registro citado, conllevará la misma reducción de eficacia que la de la auto prohibición en los locales citados, carentes de medios de control telemático.

Pronto se convencerán las personas allegadas que la única opción efectiva es la asistencia terapéutica y la recuperación.

## TITULO II.- REGULACION DEL JUEGO DE APUESTAS Y AZAR: RECOPILACION Y ANÁLISIS.

**- Antonio Castaños Monreal y José Gabriel López Carmona -**

### Capítulo 1.- Breve aproximación histórica al juego de azar en España<sup>4</sup>.

El primer antecedente histórico durante el reinado de Carlos III en el año **1763**, se introdujo la lotería conocida como “Lotería Real” (actual Primitiva), mediante el Real Decreto de 30 de septiembre de 1763.

En **1811**, se aprueba por las Cortes la creación de la **Lotería Nacional**, y el 4 de marzo de **1812** se celebró el primer sorteo de la historia. Los billetes se fraccionaron en cuartos – en lugar de en décimos –, con un importe de diez reales. La antigua Lotería Real paso a llamarse Lotería Primitiva Nacional.

En **1818** se organizó un sorteo especial coincidiendo con la Navidad. Se considera como el inicio del **Sorteo Extraordinario de Navidad**. Sería en 1839 cuando el sorteo navideño comienza a celebrarse de forma regular; y es en 1897 cuando nombra de manera oficial el sorteo de Navidad. En la década de 1880 nace el **sorteo de El Niño**.

En **1862** desaparece la Lotería Primitiva y aumenta el número de sorteos mensuales de Lotería Nacional.

En **1924**, es el origen del **sorteo de la Cruz Roja**, que se mantiene actualmente.

En mayo de 1939, se celebró el sorteo del “cupón pro-ciegos”, tras la creación por Decreto de la ONCE el año anterior.

En **1946** nace **La Quiniela**. El formato del sorteo en la primera temporada se pronosticaban los resultados en goles. Al año siguiente se introdujo el formato 1X2 para realizar los pronósticos.

En el año **1977** se despenaliza el juego de azar y apuestas a través del 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, de forma que, a partir de entonces se autorizaron los casinos, las salas de bingo, las máquinas recreativas. Hasta la fecha el resto de los juegos, como las

---

<sup>4</sup> Fuentes:

<https://www.sela.e.es/web-corporativa/quienes-somos/la-empresa/historia>

<https://www.decimosdeloterias.es/nacional/historia-loteria-nacional.html>

<https://www.aeclot.es/historia.htm>

Lucena Giraldo, M. (2018). La Lotería en España: una fiebre del S. XVIII. Historia National Geographic. Recuperado de:

[https://historia.nationalgeographic.com.es/a/loteria-espana-fiebre-siglo-xviii\\_13648](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/loteria-espana-fiebre-siglo-xviii_13648)

timbas, se consideraban ilegales. En dicha norma, preconstitucional, correspondía en exclusiva a la Administración del Estado la determinación de los supuestos en que los juegos de azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias puedan ser autorizados, la reglamentación general de los mismos y la competencia para autorización y organización de las actividades específicas destinadas a hacer posible la práctica de aquéllos.

El resto de los juegos que sí estaba permitido hasta la fecha (Lotería Nacional, las Apuestas mutuas deportivo-benéficas -la Quiniela- y los sorteos de la ONCE), continuaban regulándose por sus normas privativas, no quedando afectados en ningún aspecto por el referido Real Decreto Ley 16/1977.

Una vez entra en vigor la **Constitución Española en 1978**, en donde se delimita la estructura territorial del Estado Español que contempla el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, las distintas CC.AA., de conformidad con las competencias asumidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, han ido regulando los juegos que se realizaban en su territorio (máquinas recreativas, bingos, casinos, rifas...), mientras que el Estado continuó su labor regulatoria en el ámbito nacional (loterías, apuestas deportivas y los sorteos de la ONCE).

A principios de los 80 a raíz de la legalización del juego, irrumpen con fuerza las máquinas tragaperras en los bares y salones, bingos en los barrios y casinos en las ciudades de nuestro país

Hasta 1985, los juegos y apuestas del Estado se comercializaban a través de dos redes diferenciadas, una distribuidora de Lotería Nacional y dependiente del Servicio Nacional de Loterías, y otra expendedora de la quiniela de fútbol, competencia del Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas. Ese año se fusionaron ambas en el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE) y desde entonces hasta ahora han aparecido nuevos juegos (Primitiva, Bonoloto, El Gordo, Euromillones; Lototurf, Quintuple Plus o El Quinigol, etc.)

En **2010** se crea la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE). De esta manera queda separado el ente regulador del operador de juegos. Su creación fue algo irregular<sup>5</sup>.

La Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A. es una sociedad del 'Grupo Patrimonio', dependiente de la Dirección General del Patrimonio del Estado, adscrita a su vez al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que se crea mediante el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre de 2010, que reordena la actividad de la entidad pública empresarial Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, S.M.E., S.A. Tiene forma jurídica privada.

Con la **Ley 13/2011**, de Regulación del Juego, se regula por primera vez en España el juego online o por Internet, es decir, aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y cuyo ámbito territorial es el del territorio nacional. En dicha

---

<sup>5</sup> Si bien la SELAE se creó mediante la Disposición Adicional 40 de la Ley 39/2010 de Presupuestos Generales del Estado para el 2011, años después la Sentencia 152/2014 de 25 de septiembre de 2014 del Tribunal Constitucional anuló esta Disposición Adicional al no poder incluirse la aprobación de normas que no estén estrechamente relacionados con los presupuestos, como doctrina general. Si bien la propia sentencia indicó que la SELAE no había sido creado por la Ley de Presupuestos impugnada, sino por el art. 14 del anterior RD Ley 13/2010, de 3 de diciembre, que fue la norma que se convalidó con la Ley de Presupuestos cuya disposición adicional fue anulada, y que en la web de la propia entidad se indica como origen normativo de la Sociedad.

Ley también se regulan los juegos de lotería de ámbito estatal, cuya gestión se reserva exclusivamente a dos operadores de carácter público, SELAE y la ONCE.

En ese mismo año se crea primero la Comisión Nacional del Juego absorbida posteriormente en 2013 por la **Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ)** como el órgano que ejerce las funciones de regulación, autorización, supervisión, control y, en su caso, de aplicación del régimen sancionador en el ámbito de las actividades de juego online de ámbito estatal.

A fin de lograr una mejor coordinación y colaboración entre el Estado y las CC.AA., en el año 2011 también se crea el **Consejo de Políticas del Juego**, órgano de coordinación que asegura la participación de todas aquellas administraciones con competencias en el juego, como son la fijación de los principios de la normativa de los juegos y de las medidas de protección a la población menor de edad y personas dependientes.

En el año 2013 el juego patológico (ludopatía) fue reconocido como un trastorno adictivo por la Asociación Americana de Psiquiatría (A.P.A.) en el DSM V. Hasta ese momento, el juego se consideraba un trastorno de control de los impulsos por la A.P.A. que lo incluye por primera vez en 1980 como un trastorno en el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (D.S.M. III).

De igual forma, la consideración del juego como una categoría diagnóstica por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Clasificación Internacional de la Enfermedades (CIE10) se desarrolla en 1992.

Este reconocimiento del juego patológico como trastorno propició que se crearan y fomentaran recursos asistenciales especializados en la prevención, investigación y tratamiento de la ludopatía.

## Capítulo 2.- Una aproximación al esquema competencial en materia de juego de apuestas.

El presente estudio se centra en el análisis de las competencias entre la Unión Europea, el Estado español y las Comunidades Autónomas en materia de juegos de apuestas y azar, con una reflexión acerca de la debatida cuestión sobre la posible competencia de los municipios.

### 2.1.- Competencias comunitarias (UE)

No existe un marco jurídico común europeo con relación al juego de apuestas o, como lo define la UE *“actividades de juegos de azar que impliquen apuestas de valor monetario incluidas loterías y apuestas”*<sup>6</sup>.

Conforme al Derecho de la UE, los servicios de juego entran en el ámbito de aplicación del artículo 56 del Tratado Fundacional de la UE y están, por tanto, sujetos a las normas sobre prestación de servicios, si bien no están regulados por una normativa sectorial específica a nivel de la UE y quedan

---

<sup>6</sup> Bruselas, 24.3.2011 COM (2011). LIBRO VERDE Sobre el juego en línea en el mercado interior SEC (2011)

excluidos de instrumentos horizontales como la Directiva de servicios (2006/123/CE) o la Directiva sobre comercio electrónico (2000/31/CE).

Por tanto, los operadores del juego autorizados en un Estado miembro pueden ofrecer sus servicios a consumidores de otros Estados miembros, salvo que existan restricciones por razones de interés general (protección de consumidores/as, salud, menores de edad, orden público, etc.), si bien éstas han de ser compatibles con la legislación derivada de la UE, entre las que destacamos: Directiva de servicios de comunicación audiovisual, Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, Directiva sobre venta a distancia, Directiva sobre el blanqueo de capitales, Directiva sobre protección de datos, Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas y Directiva sobre el sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

Las recomendaciones de la UE es que la política general de los Estados miembros en materia de juego en línea debe ser proporcionada y aplicarse de manera coherente y sistemática; así como que las restricciones que puedan existir sean idóneas y necesarias.

A pesar de que la UE no tiene un instrumento común de regulación del juego de apuestas, no por ello ha dejado de lado esta materia ya que existe una serie de recomendaciones importantes para los estados miembros básicamente sobre el juego de azar en línea, ya que esta modalidad supone, en palabras del propio Parlamento, un mayor riesgo de adicción que los tradicionales juegos de azar presenciales, debido, entre otras cosas a la mayor facilidad de acceso y a la total ausencia de control social.

Veremos más adelante en qué momentos y cómo la UE ha ido abordando este tema.

Por otro lado, el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**<sup>7</sup> ha ido dando orientaciones generales sobre la interpretación de las libertades fundamentales del mercado interior en el ámbito del juego de apuestas ofrecidos a través de internet, teniendo en cuenta la naturaleza y características específicas de estas actividades, que permiten a los Estados miembros adoptar medidas para restringir, o regular de otro modo, la prestación de tales servicios, con la finalidad de combatir la adicción al juego y de proteger a las personas consumidoras frente al riesgo de fraude y delincuencia.

Así el TJUE indica que, aunque los Estados miembros pueden restringir o limitar la prestación transfronteriza de servicios de juego en línea invocando **objetivos de interés público** que deseen proteger, han de demostrar la **idoneidad y la necesidad de las medidas** que adopten al respecto, y están obligados a demostrar que los objetivos de interés público se persiguen de forma congruente y sistemática.

---

<sup>7</sup> Especialmente las sentencias en los asuntos Schindler 1994 (C-275/92), Gebhard 1995 (C-55/94), Läärä i 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Fixtures Marketing Ltd v OPAP 2004 (C-444/02), Fixtures Marketing Ltd v Svenska Spel AB 2004 (C-338/02), Fixtures Marketing Ltd v Oy Veikkaus Ab 2005 (C-46/02), Stauffer 2006 (C-386/04), Unibet 2007 (C-432/05), Placanica y otros 2007 (C-338/04, C-359/04 y C-360/04), Comisión v Italia 2007 (C-206/04), Liga Portuguesa de Futebol Profissional 2009 (C-42/07), Ladbrokes 2010 (C-258/08), Sporting Exchange 2010 (C-203/08), Sjöberg y Gerdin 2010 (C-447/08 y C-448/08), Markus Stoß y otros 2010 (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 y C-410/07), Carmen Media 2010 (C-46/08), Engelman 2010 (C-64/08)



Todo ello en consonancia con la aplicación del Derecho originario europeo y, en concreto, a los artículos 43 y siguientes y 49 y siguientes del Tratado de la Unión Europea, que regulan respectivamente el **derecho de establecimiento** y la **libre prestación de servicios**, plasmado en la Directiva de Servicios del Mercado Interior 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, en la que, en su art. 2.2. h), se procedió a **excluir las actividades de juego por dinero de su ámbito de aplicación** habida cuenta de la especificidad de dichas actividades, que entrañan por parte de los Estados la aplicación de políticas relacionadas con el **orden público** y la **protección de las personas usuarias**. La trasposición de la citada Directiva se llevó a cabo en España por la **Ley 17/2009, de 23 de noviembre**, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Desde julio de 2008, los Estados miembros vienen debatiendo sobre cuestiones de interés común referentes al sector del juego en el seno del Grupo «Establecimiento y Servicios» del Consejo.

Así el **Parlamento Europeo** adoptó la **Resolución de 10 marzo de 2009** sobre la integridad de los juegos de azar en línea, en la que se pedía a la Comisión que, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, estudiase los efectos, económicos y de otra índole, de la prestación transfronteriza de servicios de juegos de azar en relación con cuestiones muy diversas.

El **Consejo Europeo** adoptó una **Conclusión el 10 de diciembre de 2010**<sup>8</sup> sobre el juego en línea en el mercado interior, para permitir analizar en profundidad los problemas que plantean los servicios de juego en línea, preconizando así la consulta que se hizo posteriormente; también la cooperación entre autoridades reguladoras y el Sistema de Información del Mercado Interior como una valiosa herramienta a la hora de facilitar esa cooperación administrativa.

En virtud de estas conclusiones y recomendaciones, en el año 2011 la Comisión llevó a cabo una consulta pública sobre el **juego en línea** en el mercado interior, que dio lugar a la Comunicación de la Comisión, de 24 de marzo de 2011, titulada «**Libro Verde**<sup>9</sup>. **Sobre el juego en línea en el mercado interior**» (COM (2011)0128)<sup>10</sup>, que sirvió para identificar objetivos comunes de los Estados miembros relacionados con la regulación de los servicios de juego en línea, y contribuyó a delimitar los principales ámbitos prioritarios en los que era necesaria la actuación de la Unión.

Sobre dicha base el Parlamento Europeo adoptó la **Resolución el 15 de noviembre de 2011**, sobre el juego en línea en el mercado interior<sup>11</sup> apoyando la iniciativa de la Comisión sobre la consulta pública (Libro Verde) que se había aprobado, haciendo hincapié en la creciente importancia económica del sector de los juegos de dinero y de azar en línea; coincide con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en que es una actividad económica con características específicas; recuerda que este

---

<sup>8</sup> Conclusiones sobre el marco aplicable a los juegos y apuestas en los Estados miembros de la Unión Europea, adoptadas en la reunión nº 3057 del Consejo de Competitividad, Bruselas, 10 de diciembre de 2010. Documento del Consejo 16884/10.

<sup>9</sup> Los Libros Verdes son documentos publicados por la Comisión Europea cuyo objetivo es estimular una reflexión a nivel europeo sobre un tema concreto. Los Libros Verdes invitan a las partes interesadas (organismos y particulares) a participar en un proceso de consulta y debate sobre las propuestas que presentan, y pueden dar origen a desarrollos legislativos que se reflejan en Libros Blancos.

<sup>10</sup> Enlace: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:es:PDF#:~:text=El%20presente%20Libro%20Verde%20pone,%C3%ADn%20en%20el%20mercado%20interior.&text=En%20tanto%20que%20algunos%20restringen,cuentan%20con%20mercados%20m%C3%A1s%20abiertos.)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:es:PDF#:~:text=El%20presente%20Libro%20Verde%20pone,%C3%ADn%20en%20el%20mercado%20interior.&text=En%20tanto%20que%20algunos%20restringen,cuentan%20con%20mercados%20m%C3%A1s%20abiertos.](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:es:PDF#:~:text=El%20presente%20Libro%20Verde%20pone,%C3%ADn%20en%20el%20mercado%20interior.&text=En%20tanto%20que%20algunos%20restringen,cuentan%20con%20mercados%20m%C3%A1s%20abiertos.)

<sup>11</sup> Enlace: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0492&language=ES>

crecimiento también conlleva un mayor coste social derivado del juego compulsivo y de las prácticas ilegales, apoyando una regulación eficiente del sector de los juegos de azar en línea con una serie de objetivos, destacando el punto de vista del TJUE<sup>12</sup> según la cual Internet solamente es un canal de oferta de juegos de azar con tecnologías perfeccionadas que pueden utilizarse para proteger a las personas consumidoras y mantener el orden público, aunque no afecta a la posibilidad de que los Estados miembros decidan su propio enfoque en materia de regulación de los juegos de azar en Internet y les ofrece la opción de limitar o excluir determinados servicios ofrecidos a las personas jugadoras.

Destaca por su importancia que, entre otras cosas, el Parlamento **rechazaba la posibilidad de crear un instrumento jurídico europeo** de la regulación común de todo el sector de los juegos de azar en línea, pero, no obstante, consideraba que, teniendo en cuenta la naturaleza transfronteriza de los juegos de azar en línea, se obtendría un claro valor añadido con un enfoque común europeo en ciertas áreas, además de la regulación nacional.

También se pedía a la Comisión investigar todas las herramientas o medidas posibles a escala de la UE destinadas a **proteger a consumidores vulnerables, evitar la adicción** y combatir a los **operadores ilegales** en el sector del juego, incluyendo la cooperación formal entre los reguladores nacionales, unos parámetros de acción comunes para los operadores o una directiva marco; considerando que un *código europeo de conducta* para los juegos de azar en línea acordado entre reguladores y operadores podría ser un primer paso.

Posteriormente la **Comisión Europea** emitió una **Comunicación de 23 de octubre de 2012**, titulada «Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea<sup>13</sup>» (COM (2012)0596), en donde, entre otras cuestiones destacamos que se mantiene la idea de no tener un instrumento común europeo sobre regulación del juego de azar en línea, en donde a grandes rasgos se tratan una serie de problemas y se proponen soluciones:

- Conformidad de los marcos reglamentarios nacionales con el Derecho de la UE.
- Mejora de la supervisión y de la cooperación administrativa y aumento de la eficacia en la ejecución
  - Establecer en los Estados miembros mecanismos de supervisión y de control adecuados
  - Desarrollar la cooperación administrativa transfronteriza
  - Garantizar una ejecución eficaz a nivel nacional
- Protección de consumidores/as y de la ciudadanía en general
  - Trabajar por un alto nivel de protección en toda la UE.
  - Garantizar la protección de las personas menores de edad.
  - Estimular una publicidad responsable.
  - Prevenir la adicción a los juegos y los demás problemas asociados a ellos.

---

<sup>12</sup> Carmen Media 2010 (C-46/08)

<sup>13</sup> Enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0596>

- Prevención del fraude y del blanqueo de dinero.
  - Ampliar las medidas de lucha contra el blanqueo de dinero.
  - Combatir la suplantación de identidad y otras formas de ciberdelincuencia.
  - Proteger la seguridad de los equipos de juegos de azar
  
- Salvaguardia de la integridad de los deportes y lucha contra el amaño de partidos.
  - Reforzar la cooperación entre los interesados.
  - Adoptar medidas de lucha contra el amaño de partidos.
  - Garantizar una disuasión efectiva del amaño de partidos
  - Fomentar la cooperación internacional

Por otro lado, la **Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2013**, sobre el amaño de partidos y la corrupción en el deporte<sup>14</sup>, puso de manifiesto la gravedad de este problema en el marco de la Unión Europea.

Poco después el Parlamento Europeo emitió otra **Resolución de 10 de septiembre de 2013** sobre el **juego en línea en el mercado interior**, donde pidió a la Comisión que evaluara la posibilidad de instituir una interoperabilidad entre los registros nacionales de autoexclusión, que introdujera medidas de sensibilización sobre los riesgos de adicción y que estudiara la posibilidad de aplicar controles obligatorios de identificación de terceros; así como que se obligara a los operadores de juego en línea a facilitar en sus sitios web de juego información sobre las autoridades reguladoras, advertencias a las personas **menores de edad** y promover el uso de auto restricciones. Además, hizo un llamamiento en favor de principios comunes para unas **comunicaciones comerciales responsables**, recomendando que incluyeran advertencias claras sobre las consecuencias del **juego compulsivo** y los riesgos de la **adicción al juego**, sin que las mismas fueran excesivas ni se exhiban junto con contenidos que estén dirigidos específicamente a menores de edad o que entrañen un riesgo de tener a menores como grupo destinatario.

Otro hito importante fue la **Recomendación** adoptada en fecha **de 14 de julio de 2014** por la **Comisión Europea** relativa a principios para la protección de población consumidora y jugadora de **servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre personas menores (2014/478/UE)**, de la que trataremos más profundamente en el Capítulo 4, y cuya finalidad principal es recomendar a los Estados miembros perseguir un elevado nivel de protección de las personas consumidoras, usuarias y personas menores de edad, mediante la adopción de principios aplicables a los servicios de juego en línea y la comunicación comercial responsable de dichos servicios, a fin de preservar la salud de estas personas y también minimizar el posible perjuicio económico que pudiera derivarse del juego compulsivo o excesivo; y todo ello, como hemos venido diciendo, sin pretender interferir con el derecho de los Estados miembros a regular los servicios de juego.

A estas iniciativas se ha de sumar el **Convenio del Consejo de Europa** sobre la manipulación de las competiciones deportivas, aún no ratificado por España<sup>15</sup> que lo firmó el 7 de julio de 2015, que tiene por finalidad adoptar una respuesta global desde diversos ámbitos que haga frente a esta amenaza.

---

<sup>14</sup> Enlace: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0098+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>15</sup> <https://transparencia.org.es/convenio-eu-concil-manipulacion-competiciones-deportivas/>

También existe un proyecto europeo de estandarización del reporte de datos, ya que la Comisión Europea aprobó el 4 de abril de 2018 un mandato para que el organismo europeo de normalización CEN/CENELEC desarrolle un estándar europeo de reporte de datos de los operadores de juego online a los reguladores nacionales dentro del ámbito de la supervisión. Para su desarrollo se ha creado el Comité Técnico CEN/TC 456 *“Reporting in support of online gambling supervision”* en el seno de la CEN/CENELEC y se ha designado al organismo de normalización francés (AFNOR) para ejercer la secretaría técnica, todo ello en sintonía con el art. 18.4 de la Ley española de juego, Ley 13/2011 (LRJ).

## **2.2.- España: competencias estatales y autonómicas.**

Tenemos que apuntar que la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 supuso la ruptura del monopolio estatal sobre la regulación administrativa en materia de juego, si bien el juego no es un título competencial que aparezca atribuido expresamente ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas en los artículos 148 y 149, lo que ha dado lugar a diversos problemas de competencias.

Como luego veremos, todas las Comunidades y Ciudades autónomas han incorporado en sus Estatutos la competencia sobre el juego en su ámbito territorial.

Pero esto no fue siempre así. Como apunte histórico, sólo decir que hasta 1992 existió una diferencia radical entre CC.AA. con competencias exclusivas en la materia desde los años ochenta (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Navarra, Canarias y Comunidad Valenciana) y el resto donde el Estado era competente para cualquier actuación en materia de juego (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid, y Castilla y León).

Fue la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, la que puso en marcha el proceso de ampliación competencial para estas Comunidades, que culminó con la reforma de los correspondientes Estatutos de Autonomía (Leyes Orgánicas 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11/1994, todas de 24 de marzo), siendo que en materia de juego se pasó a un nuevo modelo que generalizó las competencias exclusivas de la CC.AA., igualando a todas.

Caso un poco aparte son los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla, aprobados por Leyes orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, respectivamente, aluden al juego como competencia de ambas Ciudades, si bien la intensidad del título no es la misma que para las diecisiete Comunidades Autónomas arriba mencionadas.

En todo caso, según el **Tribunal Constitucional**, ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al juego de apuestas ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía de algunas Comunidades Autónomas califiquen de exclusiva la competencia autonómica (excepto las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas) puede interpretarse como equivalente a un total desapoderamiento del Estado, pues ciertas materias y actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 CE reserva a aquél se encuentran estrechamente ligadas con el juego, como ahora veremos.

Por tanto, y en general, el Estado tiene como ámbito de actuación la regulación y control del juego online y las actividades presenciales sujetas a reserva (SELAE, ONCE, etc.) y la actividad

publicitaria conectada con las mismas, mientras que cada Comunidad Autónoma se encarga del juego en su territorio, ya sea presencial (bingo, salas de casino, máquinas recreativas ...) u online de ámbito autonómico, incluyendo las distintas ayudas para el juego responsable o la gestión de sus propios registros de prohibidos autonómicos, de los que hablaremos más adelante.

Vamos a ver un poco más pormenorizadamente estas competencias.

## 2.3.- Competencias del Estado.

Si bien, como hemos dicho, el art. 149.1 de la CE no incluye expresamente al juego en su listado de competencias, por su complejo carácter como fenómeno sociológico e incluso económico, el mismo presenta diversidad de aspectos que pueden situarle en el ámbito de otros títulos competenciales reservados al Estado por el art. 149.1 CE, como los apartados 6, 11, 13, 21 y singularmente el 14 (Hacienda) ya que como fuente de ingresos puede ser objeto de gravamen fiscal por parte del estado en virtud del art. 133.1 CE.

En este sentido competencial es clave la doctrina del **Tribunal Constitucional**, ya que el mismo ha dejado bastante claras dos ideas.

La primera es que es incontrovertida la existencia de competencias autonómicas como también lo es la negación de un desapoderamiento competencial del Estado en la materia de juego.

La segunda es que es determinante para conocer las competencias del Estado y las CCA el *elemento territorial*.

Así la **STC 133/2012 de 19-06-2012**, con cita de la STC 204/2002, de 31 de octubre, indica que «la materia de juego, a pesar de no ser mencionada en los arts. 148.1 y 149.1 CE y en los Estatutos de Autonomía, ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas bajo el uniforme título de “casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”, en sus respectivos Estatutos.

Por ello, de acuerdo con el art. 149.3 CE, y dado que en el art. 149.1 no se reserva expresamente al Estado dicha materia, cabe afirmar que corresponde a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva sobre los casinos, juegos y apuestas, excepto las apuestas mutuas deportivo- benéficas (STC 52/1988, FJ 4), y que la misma comprende la de organizar y autorizar la celebración de juegos en el territorio de la Comunidad Autónoma (SSTC 163/1994, FJ 3; 164/1994, FJ 4), pero no, evidentemente, la de cualquier juego en todo el territorio nacional, puesto que los Estatutos de Autonomía limitan al territorio de la Comunidad el ámbito en el que ha de desenvolver sus competencias».

Pero ni el silencio del art. 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el art. 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el art. 149.1.14 de la Constitución.

Por tanto, sigue la sentencia, el *elemento territorial* resulta determinante para la atribución de competencias sobre juegos y apuestas a las Comunidades Autónomas y al Estado, aspecto en el que se profundizó en el fundamento jurídico 4 de la STC 32/2012, al indicar que la competencia exclusiva autonómica comprende los juegos que se desarrollen exclusivamente en su territorio, mientras que el ámbito nacional determina la competencia estatal, recordando que, como se dijo en la STC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 8, «corresponde al Estado ex art. 149.1.14 CE “la gestión del monopolio de la lotería nacional, y con él la facultad para organizar loterías de ámbito nacional; y además, en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado y sin perjuicio de la competencia exclusiva [autonómica] para autorizar o celebrar aquellas actividades dentro de su ámbito territorial”, decisión que se reiteró en las SSTC 216/1994, de 14 de julio, FJ 2, y 171/1998, de 23 de julio, FJ 7».<sup>16</sup>

En el ámbito legislativo estatal, la necesidad de dotar al sector del juego de una regulación estatal adecuada se manifestó, entre otras iniciativas, en la Disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información que contenía un mandato al Gobierno de controlar las actividades de juego de ámbito estatal, así como en el ámbito Europeo la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar en línea.

Por ello se aprobó la actual y vigente **Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego (LRJ)**, cuyo ámbito de aplicación material se circunscribe a los juegos de carácter estatal, principalmente a través de medios electrónicos y en donde el medio presencial es accesorio (art. 1 LRJ).

La LRJ tiene como objetivo básico dotar de un nuevo marco jurídico a las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio.

Al mismo tiempo se reconoce las competencias en materia de juego que los Estatutos de Autonomía puedan atribuir a las respectivas Comunidades entre las que se incluye, en algunos casos, la capacidad de éstas para colaborar en el ejercicio de competencias estatales en relación con las actividades de juego.

Este marco normativo competencial hizo preciso el diseño de procedimientos y mecanismos asimétricos que facilitarían la necesaria colaboración y coordinación del Estado y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias estatales en materia de juego.

---

<sup>16</sup> El Tribunal Constitucional se ha pronunciado con respecto al tema de competencias en materias relacionadas con el juego en las SSTC 133/2012 de 19-06-2012; 134/2012 de 19-06-2012; 35/2012 de 15-03-2012; 32/2012 de 13-03-2012; 34/2005 de 17-02-2005; 36/1999 de 22-03-1999; 137/1998 de 29-06-1998; 171/1998 de 23-07-1998; 71/1998 de 30-03-1998; 183/1997 de 28-10-1997; 91/1997 de 08-05-1997; 159/1997 de 2-10-1997; 173/1996 de 31-10-1996; 117/1995 de 17-07-1995; 296/1994 de 10-11-1994; 216/1994 de 20-07-1994; 163/1994 de 26-05-1994; 164/1994 de 26-05-1994; 101/1988 de 08-06-1988; 52/1988 de 24-03-1988; 126/1987 de 16-07-1987 y la 42/1987 de 07-04-1987.

Uno de los fines de la LRJ era ser la norma sectorial de referencia en materia de explotación de juegos a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos en el ámbito estatal, procurando, al mismo tiempo, la coordinación o integración de la regulación con el marco normativo general de la actividad de juego en nuestro país y con otras normas sectoriales sobre las que esta Ley pueda tener incidencia (publicidad, protección de datos, sociedad de la información, etc.)

Asimismo, la LRJ mantiene la reserva en exclusiva de la actividad del juego de loterías de ámbito estatal a favor de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (SELAE actualmente) y de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), como operadores de juego que vienen explotando de forma controlada hasta la fecha estas loterías.

Por tanto, y en resumen el Estado tiene competencias en la regulación de las actividades de juego que se realizan a través de **canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos** y en las que los medios presenciales tengan un carácter accesorio, salvo las actividades presenciales de juego sujetas a reserva desarrolladas por las **entidades** designadas por la ley que, por su naturaleza, son exclusivamente de competencia estatal (SELAE, ONCE, etc.), así como a la **actividad publicitaria** conectada con la misma<sup>17</sup>, siempre que tales actividades se dirijan a todo el territorio del Estado, y se establece la reserva y el régimen de control de la actividad de **loterías**.

## 2.4. Competencias del Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Economía y Hacienda (actual Ministerio de Hacienda) quien, a través de Órdenes Ministeriales, ha tenido hasta hace poco las competencias para la reglamentación básica para el desarrollo de cada juego en concreto o, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para la aprobación de su práctica o desarrollo (art. 5.1 LRJ).

Pero a partir de **abril del 2020** las competencias que en materia de juego tenía atribuidas el Ministerio de Hacienda han sido atribuidas al **Ministerio de Consumo**, en virtud de los artículos 2 y 4 del Real Decreto 495/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, salvo el análisis y definición de la política global en materia tributaria, la propuesta, elaboración e interpretación del régimen tributario y la gestión y liquidación de las tasas derivadas de la gestión administrativa del juego según dispone el artículo 2.1.f) del Real Decreto 689/2020, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

---

<sup>17</sup> Lozano Cutanda (2011) observa que tanto los juegos online como los presenciales pueden generar problemas de delimitación de competencias. En cuanto a los juegos online es difícil determinar si afectan a una o varias Comunidades Autónomas. En cuanto a los presenciales se plantea el problema de la incorporación de elementos interactivos que interconecten diferentes establecimientos de varias CC.AA., por lo que, a la hora de analizar la publicidad del juego, podría aplicarse tanto normativa estatal como autonómica y dentro de ésta habría que ver las CC.AA. afectadas. *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar: Comentarios a la Ley estatal 13/2011, de regulación del juego*. Autores: Olga Herráz Serrano y Blanca Lozano Cutanda. La Ley 2012.

Para ello con este RD 495/2020 se modificó la disposición transitoria primera de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y las disposiciones adicionales segunda y décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia para indicar que las competencias relacionadas con la gestión y recaudación de las tasas derivadas de la gestión administrativa del juego serán ejercidas por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

En todo caso, hasta dicha fecha el desarrollo de las competencias que tenía atribuidas y las que siguen atribuidas a la administración tributaria han sido desarrolladas en múltiples órdenes ministeriales (OM) que regulan:

- Juegos: se ha regulado el juego de máquinas de azar; "Ruleta"; "Punto y banca"; "Bingo"; "Black Jack"; "Póquer" y los llamados "Juegos Complementarios".
- Apuestas: En cuanto a la reglamentación básica sobre apuestas se ha regulado; las apuestas cruzadas y determinados juegos; "Otras apuestas de contrapartida"; las "Apuestas deportivas de contrapartida"; "Apuestas deportivas mutuas"; "Apuestas hípcas de contrapartida" y las "Apuestas hípcas mutuas".
- Concursos: Sobre concursos se ha regulado la reglamentación básica de concursos y en 2013 se modificaron diversas OM relativas a distintos tipos de juegos.
- Entidades Certificadoras: reglamentación que establece los requisitos y el procedimiento de designación de entidades independientes que realicen las certificaciones de evaluación del software de juegos y de seguridad de operadores de juegos.
- Impuesto sobre actividades del juego: Finalmente la Orden EHA/1881/2011, de 5 de julio, aprueba el modelo 763 de autoliquidación del Impuesto sobre actividades de juego y determina forma y plazo de su presentación y se regulan las condiciones generales. y el procedimiento. para su presentación telemática.

## 2.5. Competencias del Ministerio de Consumo

La **Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ)** del Ministerio de Consumo, bajo la dependencia de la Secretaria General de Consumo y Juego, ostenta las siguientes competencias:

- Regulación, autorización, supervisión, coordinación, control y, en su caso, sanción, de las actividades de juego de ámbito estatal.
- Las previstas en el artículo 66 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público en el ámbito de sus competencias, y en la disposición adicional décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que otorga a la DGOJ<sup>18</sup> el objeto, funciones y competencias que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, atribuyó a la extinta Comisión Nacional del Juego (art. 20 LRJ), salvo las relacionadas

---

<sup>18</sup> La DGOJ estaba anteriormente adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas



con la gestión y recaudación de las tasas a las que se refiere el artículo 49 de dicha ley, que serán ejercidas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria<sup>19</sup>.

Actualmente la Dirección General del Juego es la que ostenta el mayor número de competencias en materia de juego a nivel estatal.

## 2.6. Consejos, comisiones o grupos de trabajo nacionales

### **Consejo de Políticas del Juego.**

El más importante a nivel de coordinación entre Administraciones y del que hablaremos más extensamente en el apartado 2.2.4.

### **Consejo Asesor de Juego Responsable<sup>20</sup>.**

La idea de este consejo nació en 2012 con la participación de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, como una iniciativa dirigida a establecer una estrategia común de **juego responsable** con la participación de la industria del juego, de las asociaciones de ayuda a las personas afectadas por la adicción al juego, los centros de tratamiento y profesionales con conocimiento experto en la ludopatía, autoridades autonómicas y la Administración del Estado.

En fecha 25 de octubre de 2018 por Orden de la Ministra de Hacienda se creó el Consejo Asesor de Juego Responsable adscrito a la Dirección General de Ordenación del Juego como **grupo de trabajo**, sin que sus acuerdos tengan efectos directos frente a terceros, con base en el artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que recoge la posibilidad de que los diferentes Ministerios creen grupos o comisiones de trabajo a los que se les atribuyen funciones de asesoramiento y competencias no decisorias, no basadas en el seguimiento o control de otros órganos de la Administración General del Estado ni en la propuesta o emisión de informes preceptivos.

Por Acuerdo de 25 de febrero de 2019 del Consejo Asesor de Juego Responsable se crearon las **secciones** que lo integran:

- Sección Científica. - A través de proyectos en los que se ahonde en el conocimiento de la adicción a los juegos de azar y sus implicaciones bio-psico-sociales desde una perspectiva académico-científica.

---

<sup>19</sup> Inciso final referido a la AEAT añadido por la disposición final 7.2 del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto

<sup>20</sup> Enlace: Orden Comunicada de la Ministra de Hacienda por la que se crea el Consejo Asesor de Juego Responsable. El artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, posibilita la creación de que los Ministerios puedan crear comisiones o grupos de trabajo.

- Sección Protección al Participante. - En la que fundamentalmente se tratarán iniciativas cuyo principal objetivo sea el desarrollo de políticas de juego responsable de protección al participante.
- Sección Juego y Sociedad. - En la que se insertarán, entre otras cuestiones, aquellos proyectos a través de los cuales se establezcan vías de colaboración con otros actores implicados con el juego, así como se establezcan estrategias de comunicación que vengán a facilitar la identificación de los juegos de azar como una actividad de especiales características a tener en cuenta cuando se practica o comercializa.
- Sección Asistencial. - Con principal foco de actuación en el conocimiento de la realidad social de aquellos a las personas que han sido diagnosticadas con un trastorno mental de adicción al juego, así como las necesidades específicas de este colectivo.

En este sentido el art. 3.2.c) de la Orden de creación del Consejo atribuye un papel al **tercer sector de acción social**<sup>21</sup> en cuanto posibilita que formen parte del mismo profesionales y representantes de otras instituciones, organismos y asociaciones relacionadas con el sector del juego.

## 2.7 Comisión Nacional para combatir la manipulación de competiciones deportivas y el fraude en las apuestas<sup>22</sup>.

El objetivo fundamental es establecer, a nivel nacional, un cauce formalizado de diálogo y cooperación entre autoridades, organizaciones deportivas, responsables de competiciones deportivas y representantes del sector del juego con experiencia en la materia al objeto de prevenir y combatir la manipulación de las competiciones deportivas. Proteger la integridad del deporte y la ética deportiva. La comisión está adscrita al Ministerio de Hacienda

## 2.8.- Competencias autonómicas.

Con base en la LRJ 2011, la CE y los Estatutos de Autonomía, las competencias de las Comunidades Autónomas son exclusivas y sobre el juego en todo su espectro, siempre que no exceda del **ámbito territorial** de la CC.AA., aunque esta delimitación de competencias ha dado lugar, como hemos visto, a múltiples conflictos de competencias entre Estado y CC.AA.<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> En la actualidad son miembros del Consejo las entidades: Asociación Centro Catalán de tratamiento de adicciones sociales (ACENCAS); Federación Andaluza de Jugadores de Azar Rehabilitados. (FAJER); Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (FEJAR). Asociación Aragonesa de Jugadores de Azar en Rehabilitación (AZAJER).

<sup>22</sup> Enlace: Orden PCI/759/2019, de 9 de julio, por la que se crea la Comisión Nacional para combatir la manipulación de competiciones deportivas y el fraude en las apuestas

<sup>23</sup> De hecho, la Sentencia de Tribunal Supremo, Sala de lo contencioso administrativo, de 27 de julio de 2017, recurso 618/2015, relativo a la validez del artículo que regulaba la publicidad sobre el juego en páginas web en la Comunitat Valenciana en el derogado Decreto 55/2011, señala que de las dos competencias que el Estado aduce como sustento de su reclamación competencial (telecomunicaciones y publicidad) la de telecomunicaciones no es aceptable porque está desconectada del objeto del Decreto y del precepto cuestionado; y en cuanto a la de publicidad el reglamento se restringe a la publicidad del juego en la Comunitat Valenciana, por lo que el mismo se mantiene dentro del ámbito de las competencias autonómicas sobre el juego, cuya constitucionalidad ha sido

La LRJ 2011 obliga a las Comunidades Autónomas a que emitan preceptivamente un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes que puedan afectar a su territorio. La concesión de cualquier título habilitante exigirá, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, que se otorgará de acuerdo con las políticas propias de dimensionamiento de juego de cada una de ellas.

Es importante señalar que todos los Estatutos de Autonomía de las CC.AA. asumieron competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas que se desarrollasen en su respectivo territorio, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.

Y en virtud de dicha competencia todas y cada una de las 17 CC.AA. han desarrollado leyes básicas de juego y, además, normas de desarrollo de estas, lo que otorga a la normativa sobre juego en España una importante complejidad.

## 2.9.- La controvertida competencia municipal.

En estos últimos años ha llamado la atención noticias relativas a medidas a adoptar por Ayuntamientos de algunas capitales sobre intervención en la regulación de los establecimientos de juego.

Estas noticias han generado la duda sobre la competencia municipal en el ámbito del juego de apuestas.

La conclusión a priori que parece clara, teniendo en cuenta el sistema de competencias administrativas sobre la materia del juego de apuestas, es que no existe competencia municipal para amparar la intervención sobre los establecimientos específicos de juego (distancias ente locales; a centros escolares, etc.) más allá de las ordenanzas municipales generales sobre planeamiento urbanístico pero que, en ningún caso, pueden servir de base para ampliar sus competencias más allá de lo jurídicamente debido, vulnerando competencias exclusivas de otras administraciones.

Además del urbanismo o la ordenación del territorio los Ayuntamientos han querido basar estas competencias también en áreas como la protección de consumidores/as, la salud pública, la saturación de actividades o servicios en una zona o en la protección de personas menores de edad, pero parece evidente que no son títulos habilitantes de competencias municipales porque ni la legislación nacional ni la autonómica otorgan competencias a los Ayuntamientos en estos ámbitos, ni tampoco pueden

---

confirmada por el Tribunal Constitucional siempre que no exceda del territorio autonómico. La posibilidad de acceso a internet, desde cualquier territorio, no constituye punto de conexión suficiente como para desplazar la competencia al Estado, pues ese criterio implicaría el vaciamiento de muchas otras competencias autonómicas. El medio utilizado debe seguir a la competencia sustantiva, que es la publicidad sobre los juegos de ámbito territorial restringido al territorio de la autonomía. Por último, señala el TC que el principio de unidad de mercado tampoco se ve afectado por la regulación de la publicidad en páginas web por parte de los sujetos que puedan desarrollar tal actividad de juego en Valencia, insistiendo que el Decreto carece de efectos fuera de su ámbito territorial por mucho que la publicidad asea accesible desde cualquier parte.

regular en ordenanzas o instrumentos de planeamiento aspectos específicos y propios de los establecimientos de juegos y apuestas, por el mismo motivo, si bien González Gago<sup>24</sup> a este respecto advierte que “... depende de la legislación sectorial correspondiente de juegos y apuestas aprobada por cada comunidad autónoma y sus posibles peculiaridades, que puedan contemplar la asignación de determinadas competencias y funciones a los entes locales, e incluso parte de la premisa de que no exista una ley de transferencia de competencias de la comunidad hacia los entes locales en este ámbito, o un decreto de delegación de competencias”., pero salvo estos excepcionales caso, la realidad jurídica es que los Ayuntamientos no puede regular la actividad de los establecimiento de juego, más allá de .

Pero salvando esta peculiaridad las conclusiones tanto de la doctrina como de la jurisprudencia en este tema competencial es claro sobre que los municipios no pueden invadir competencias exclusivas de la comunidad autónoma o del Estado, como es en este caso la regulación del juego en todas sus manifestaciones, y que la intervención de las entidades locales están bajo el respeto de los principios administrativos de competencia y de jerarquía normativa, así como la garantía del principio constitucional de igualdad de derechos y obligaciones entre la ciudadanía española.

## 2.10.- Coordinación de la política de juego entre Estado y comunidades autónomas.

Para poder articular una política de juego coordinada entre el Estado y las CC.AA. la propia LRJ 2011 creó el **Consejo de Políticas del Juego** (Capítulo III de la LRJ) como órgano colegiado que asegurará la participación de las Comunidades Autónomas en la fijación de los principios de la normativa de los juegos y de las medidas de protección a personas menores de edad y personas dependientes y coordinará la actuación del Estado y Comunidades Autónomas en materia de otorgamiento de licencias.

Está formado por los consejeros autonómicos que desempeñen las responsabilidades en materia de juego en todas las comunidades y ciudades autónomas, y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado.

El Consejo de Políticas del Juego conoce de las siguientes materias:

- a) Normativa básica de los diferentes juegos.
- b) Desarrollo de la regulación básica de los juegos y de las bases generales de los juegos esporádicos.
- c) Criterios para el otorgamiento de licencias.
- d) Definición de los requisitos de los sistemas técnicos de juego y su homologación.
- e) Principios para el reconocimiento de las certificaciones y homologaciones de licencias otorgadas por los órganos de las Comunidades Autónomas competentes en materia de juego.
- f) Coordinación de la normativa sobre las medidas de protección de personas menores de edad y personas dependientes.

---

<sup>24</sup> González Gago, Luis Miguel, (2020), *Acercamiento a un problema competencial: los establecimientos presenciales de juegos y apuestas y las ordenanzas municipales especial referencia a Castilla y León*, España: Revista Jurídica de Castilla y León. N.º 51. junio 2020. ISSN 2254-3805

- g) Estudio de medidas a proponer al Estado y las Comunidades Autónomas que permitan avanzar en la equiparación del régimen jurídico aplicable, incluido el ámbito tributario, al juego realizado a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y al juego presencial, así como a las actividades de publicidad y de patrocinio de dichas actividades, promoviendo las consultas a las asociaciones representativas del sector.
- h) En general, todo aspecto de las actividades de juego que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada del Estado y las Comunidades Autónomas.

### Capítulo 3.- Otra clasificación del juego. La gestión pública / privada: juego presencial y online.

Además de las competencias normativas entre el Estado y las diferentes CC.AA., también debemos tener en cuenta la diferenciación entre juego de gestión pública y juego de gestión privada, que nos dará una visión más global de la estructura de la organización del juego en nuestro país.

Así, y de una forma esquemática, tendríamos la siguiente clasificación<sup>25</sup>:

#### **Juego público (juegos de ilusión):**

- SELAE
  - Lotería Nacional: Navidad, El Niño; semanal (jueves y sábado)
  - Primitivas: La Primitiva y Joker, El Gordo, Euromillones y El Millón, Bonoloto y Lototurf.
  - Apuestas Mutuas Deportivas: Quiniela, Quinigol (futbol) y Quintuple plus (hípica)
  - Apuestas internas de hipódromos<sup>26</sup>.
- ONCE<sup>27</sup>
  - Cupones
  - Loterías instantáneas
  - Juegos activos
- Otras Loterías
  - EAJA. las loterías catalanas
  - Loterías locales autorizadas: Cartagena, Melilla, Oviedo y Gijón<sup>28</sup>

#### **Juego privado (juegos de entretenimiento):**

- Presencial

---

<sup>25</sup> Anuario del Juego 2019, publicado por CEJUEGO y la Universidad Carlos III de Madrid. Enlace: <http://www.cejuego.com/publicaciones/>

<sup>26</sup> <https://www.hipodromos.org/datos-sobre-juego-interno-2011-2017>

<sup>27</sup> La ONCE es una corporación de Derecho Público de carácter social y base asociativa privada que se rige por su normativa específica, ejerciendo funciones asistenciales delegadas por el Estado, bajo su protectorado, financiadas mediante las tres modalidades de loterías que está autorizada a comercializar. La Ley 13/2011, en su Disposición Adicional Segunda, reiteró la reserva de las loterías de ámbito nacional para SELAE y la ONCE.

<sup>28</sup> Actualmente sólo permanecen operativas “La Casa del Niño” de Cartagena y la “Rifa de Caridad”, de Melilla

- Casinos
- Bingos
- Salones
- Máquinas recreativas y de azar
- Apuestas
  
- Online
  - Apuestas
  - Póquer
  - Juegos de casinos
  - Slot
  - Bingo

### 3.1 Juego presencial

El juego presencial está gestionado íntegramente por el sector privado, sin que en este concepto evidentemente se incluyan las casas de venta de lotería nacional o de la ONCE, por la distinción que se hace entre juegos de ilusión (loterías, etc.) y de entretenimiento.

**Casinos**, cuentan con una amplia oferta de juegos de mesa (ruleta, blackjack, punto y banca y las diversas modalidades de póquer) y máquinas (ya sean de **tipo "C"** en los casinos o de tipo "B" en los locales de Castilla-La Mancha).

En 2019 había 43 licencias de casino (alguno pendiente de apertura, más alguna sala satélite) y otros 9 nueve establecimientos con juegos de casino en el régimen especial de Castilla La Mancha.

**Bingos**, en la actualidad en fase de reconversión hacia a una mayor oferta de entretenimiento, con nuevos tipos de bingo distintos según CC.AA. en cuanto al porcentaje de premios distribuidos, y con menos carga impositiva; y con máquinas: video bingo y máquinas de tipo B. Además, el bingo electrónico está implantado en 235 salas.

**Máquinas recreativas y de azar**, existen más de 200.000 en nuestro país distribuidas en Bingos, Salones de Juego y hostelería; máquinas tipo **"B"** (configuradas a partir de un ciclo de partidas, a diferencia de las de tipo "C" según una operación aleatoria). Hay normativa Estatal y Autonómica para su regulación.

En general, se prevén tres tipos de máquinas recreativas y de azar:

- Las de tipo A o *"máquinas recreativas"*, de mero pasatiempo o recreo que se limitan a conceder a la persona usuaria un tiempo de uso o de juego a cambio del precio de la partida, sin premio en metálico, en especie o en forma de puntos canjeables por objetos o dinero.
  
- Las de tipo B o *"máquinas recreativas con premio programado"*, que son aquellas que, a cambio del precio de la partida, conceden al usuario un tiempo de uso de juego y, eventualmente de acuerdo con el programa de juego, un premio;

- Las de tipo C o "máquinas de azar", que son aquellas que, a cambio del precio de la partida, conceden a la persona jugadora un tiempo de uso o de juego y, eventualmente, un premio que dependerá siempre del azar.

Existen normas autonómicas que incorporan a la clasificación anterior otros tipos o subgrupos de máquinas que, por sus características singulares, no están exactamente identificadas o comprendidas en las anteriormente señaladas.

Se excluyen las máquinas expendedoras y las máquinas de competición pura manual o mecánico sin componentes eléctricos (futbolines, billares, dianas o similares), siempre que no den premio directo o indirecto alguno, así como las máquinas o aparatos de uso infantil accionadas por monedas que permitan al usuario un entretenimiento consistente en la conducción de un vehículo, el trote de un caballo o movimientos similares, y las máquinas de tocadiscos y videodiscos.

**Salones de juego.** Son las CC.AA. las que tienen competencias para regular las condiciones para su apertura: superficie mínima, distancia con otros locales de juego, límites a la instalación por ciudad o provincia, dimensiones del espacio destinado a hostelería, etc., variando las normas y características de una comunidad a otra, lo que complica su entendimiento por parte del profano o de la ciudadanía.

En estos Salones de Juego hay también máquinas tipo "B" pero, a diferencia de las ubicadas en hostelería, admiten apuestas y premios más elevados y admiten más juegos, máquinas multipuesto y de vídeobingo (denominadas "B3", "B4", "BG", "D" y "E", según las comunidades). Además, han hecho espacio para "corners" de apuestas deportivas, en algunas comunidades en exclusiva y en otras en concurrencia con los bares (Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana).

Los salones son la fórmula del juego que más ha crecido en los últimos años, habiendo pasado de 2.362 en 2013 a 3.507 en 2018.<sup>29</sup>

**Apuestas deportivas de contrapartida**, con varios canales presenciales superpuestos, según comunidades (tiendas de apuestas, *corners* de salones, bingos y casinos; en alguna ocasión, hostelería), que se diferencian de las gestionadas por SELAE (apuestas mutuas) en la fórmula para calcular el premio.

La Ley 13/2011 (LRJ) dividió el mercado de apuestas según su tipo:

- a) Apuestas Mutuas, reservadas en exclusiva a la SELAE (La Quiniela, etc.)
- b) Apuesta de Contrapartida, gestionadas por la iniciativa privada, si bien las competencias para su regulación dependen:
  - b.1.) De la CC.AA.<sup>30</sup> en el caso de presenciales y online de ámbito autonómico.
  - b.2) Del Estado en caso de ofertas online de alcance nacional.

Tenemos así que en las apuestas se superponen varios canales presenciales, diferentes según la CC.AA. (tiendas de apuestas, esquinas en salones, bingos o casinos y, en algunas, hostelería) junto a dos

---

<sup>29</sup> Anuario del Juego en España, 2019, pág. 226.

<sup>30</sup> No ha sido hasta 2018 que todas las CC.AA. han tenido regulado este mercado.

tipos de canales *online*, uno regulado por algunas CC.AA.<sup>31</sup> y otro regulado por el Estado, que además gestiona en exclusiva las apuestas mutuas (Quiniela, etc.).

### 3.2 Juego online

Según los datos del Anuario del Juego 2018, representa una porción aún reducida en el conjunto del juego en España, pero con un incremento, desde 2014, año a año, superior al 50 %.

La oferta de juego privada online, se realiza bajo licencia de la DGOJ o de los servicios de juego de las comunidades que lo han regulado. En 2.018 había 80 operadores con licencia.

En Internet conviven dos vías para canalizar el juego, de naturaleza diferente:

Por un lado, tenemos propiamente el llamado juego *online*, ofertado por operadores bajo licencia de la DGOJ o de los servicios de juego de Castilla La Mancha, Castilla y León, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja. Se puede simplificar diciendo que es el juego que se desarrolla en el ciberespacio.

A mediados de 2019 había 81 operadores con licencia para el conjunto del país, con un considerable incremento, sin que tengamos más datos actualizados, si bien el mercado se concentra en pocos proveedores multinacionales de póquer, apuestas y juegos de casino, los nacionales de apuestas deportivas y algunos especialistas en bingo. Varios operadores desarrollan estrategias de nicho para complementar su oferta presencial, es el caso de los casinos de Barcelona o Madrid.

En general la mayor parte de las apuestas *online* se realizan en el mercado regulado por el Estado y a través de las webs autorizadas por él, canalizando el 93,4% de “juego real” (sin incluir apuestas hípcas) mientras que las reguladas por las comunidades son un canal complementario del presencial con una cuota del 6,6% del mercado *online*.<sup>32</sup>

Por otro lado, tendríamos la comercialización *online* de participaciones en los sorteos y apuestas de los operadores autorizados: SELAE, la ONCE y EAJA, que podrían considerar más comercio electrónico que juego online, siendo simplemente una vía de comercialización de boletos (Lotería, etc.).

---

<sup>31</sup> Las CC.AA. que han regulado hasta ahora el juego *online* son Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y la Comunidad Valenciana, que ha sido la última con la Ley 1/2020, de 11 de junio.

<sup>32</sup> Fuente Anuario del Juego 2019. CEJUEGO. Pág. 256 y ss.



## **Capítulo 4.- La regulación específica del juego: sus principales normas.**

### **4.1.- Europa: Libro Verde de la UE y resultado de este**

Como ya se adelantó en el apartado 2.1 del Capítulo II, en el año 2011 la Comisión Europea llevó a cabo una consulta pública sobre el **juego en línea** en el mercado interior, que dio lugar a la Comunicación de la Comisión de 24 de marzo de 2011, titulada «**Libro Verde. Sobre el juego en línea en el mercado interior**» (COM (2011)0128), que sirvió para identificar objetivos comunes de los Estados miembros relacionados con la regulación de los servicios de juego en línea, y contribuyó a delimitar los principales ámbitos prioritarios en los que era necesaria la actuación de la Unión y que

Fruto del trabajo realizado con el Libro Verde, la **Comisión Europea** emitió una **Comunicación de 23 de octubre de 2012**, titulada «Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea» (COM(2012/0596), que es una hoja de ruta que recoge diferentes iniciativas y medidas comunitarias relativas a 5 áreas del juego online a nivel europeo fijando como ejes prioritarios **el cumplimiento de las regulaciones nacionales con la ley europea, la cooperación administrativa, la protección al consumidor, la prevención del fraude y la preservación de la integridad en el deporte.**

Como continuación de esta labor en el ámbito del juego la **Comisión Europea** adoptó la **Recomendación de fecha 14 de julio de 2014** relativa a los principios para la protección de personas consumidoras y usuarias de los **servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre las personas menores de edad** (2014/478/UE) y que es objeto, por su delimitación clara de objetivos y recomendaciones a los Estados miembros, del presente análisis.

De hecho, en la redacción de esta Recomendación se inspira gran parte del contenido del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego de nuestro país. Será analizado, a continuación, centrándonos en aquellos aspectos que se corresponden con el objetivo último de nuestra tarea, en evitación de una extensión excesiva e innecesaria.

La citada Recomendación de la Comisión instaba a los países miembros para que *“persigan un elevado nivel de protección de personas usuarias y menores, mediante la adopción de principios aplicables a los servicios de juego en línea y la comunicación comercial responsable, de dichos servicios, a fin de preservar la salud de aquellos y también minimizar el posible perjuicio económico que pudiera derivarse del juego compulsivo o excesivo”*. No obstante, a continuación, aclara que las recomendaciones indicadas no interfieren con el derecho de dichos países a regular los servicios de juego.

#### **4.1.1. Contenidos de interés.**

De conformidad con los objetivos planteados por la Comisión Europea, dividiremos el articulado de interés, entre aquellos que incidirían en las personas usuarias en general y, en las personas menores de edad en particular.

## 4.1.2. Personas usuarias de las apuestas en general

En el epígrafe III. “REQUISITOS EN MATERIA DE INFORMACIÓN”, establece que la portada de la página web del operador exhiba de manera destacada, estando además accesible desde todas sus páginas: Las medidas de apoyo a las personas usuarias; pruebas de autoevaluación para que puedan comprobar su comportamiento en relación con el juego; un enlace a una organización al menos que ofrezca información sobre los trastornos asociados con el juego, y asistencia al respecto.

El IV. MENORES, plantea que ningún/a menor pueda participar en actividades de juego en un sitio web o ser titular de una cuenta de usuario, debiendo contar los operadores con medios, tales como verificación de la edad durante su registro, para impedirlo. En relación con la familia, incorporarán los operadores en su web de enlaces programas de control parental.

Además, los Estados miembros deberían velar por que las comunicaciones comerciales de dicha actividad no sean transmitidas o ubicadas en: Medios de comunicación o programas de menores de edad; sitios web en el que estos formen parte del público y cerca de lugares donde sea habitual su presencia, principalmente colegios.

Establece otras limitaciones a las comunicaciones comerciales, en cuanto a no utilizar imágenes de personas menores o jóvenes ni campañas que sean especialmente atractivas para este grupo, ni atraer a estos por reflejar actividades propias de la cultura juvenil o asociar el juego con ellas. Otro aspecto de interés es que los datos registrados permitan el contacto operador/persona usuaria, así como su identificación, que podrá limitarse mediante contraseña u otros elementos de seguridad de acceso en el operador, lo que podría evitar su utilización por el colectivo de menores.

El epígrafe VI. Actividad de la persona usuaria y medidas de apoyo, propugna que la persona al registrarse pueda fijar límites de depósitos monetarios, así como temporales. Se insiste en facilitar el acceso a lo que, en los textos de nuestro país, se ha atribuido a la “responsabilidad social corporativa” de los operadores para el juego seguro o responsable. En tal sentido, también se recomiendan alertas sobre pérdidas y ganancias durante una jugada y sobre el tiempo que ha estado apostando, pudiendo la persona jugadora detener la misma, así como reducir o aumentar el límite de sus depósitos, tomarse un tiempo muerto, al menos de 24 horas y autoexcluirse por tiempo no inferior a seis meses. La petición de un nuevo registro solo sería posible al transcurrir el periodo comprometido. Además, las operadoras del juego deberían disponer de medios que facilitaran la comunicación con las personas en riesgo de trastorno relacionado con las apuestas. Abre la posibilidad, de interés para quienes se excluyen por riesgo, problema o adicción a las apuestas, de que terceros puedan solicitar dicha opción a un operador, recomendando el establecimiento de normas al respecto, algo inédito en la ley y propuesta de reglamento en nuestro país. En cualquier caso, las personas excluidas o autoexcluidas no recibirían comunicaciones comerciales de juego.

Es de destacar en este contexto de recomendaciones, la realizada en el 2014 por la Comisión Europea, flagrante y reiteradamente incumplida hasta el momento en nuestro país, de que la publicidad no contenga mensajes de personas famosas o celebridades que presenten el juego como atractivo o relacionado con éxito social.

Entendemos que, en evitación de expectativas engañosas de obtención de ganancias, se propuso que los juegos sin contrapartida económica utilizados en la publicidad debieran someterse a las mismas normas y condiciones técnicas que los juegos equivalentes que sí la poseían.

### **4.1.3. Patrocinio**

Se animó a que no se permitiera el patrocinio de actos o productos pensados para las personas menores de edad o destinados principalmente a este grupo poblacional.

### **4.1.4. Educación y sensibilización**

Los operadores junto con otras organizaciones contribuirían, según el texto, a la realización de campañas regulares de educación y sensibilización amplias, dirigidas a las personas consumidoras y grupos vulnerables, en particular al colectivo de menores de edad, debiendo, además, tanto aquellos como la autoridad competente, informar y formar a sus trabajadores y trabajadoras para que en relación con los problemas derivados del uso de las apuestas pudieran dar una respuesta adecuada.

Por último, la supervisión y vigilancia de las medidas adoptadas por los estados, en cumplimiento de los principios citados, se atribuía a autoridades competentes e independientes.

## **4.2. Análisis DAFO:**

### **4.2.1. Fortalezas**

Además de la protección a menores y jóvenes reiteradamente recogidas en el texto, especifica la de los usuarios/as, tanto en relación con los servicios de juego en línea como respecto a la comunicación comercial de dichos servicios, señalando como objetivos esenciales, preservar la salud de aquellos y también minimizar el posible perjuicio económico que pudiera derivarse del juego compulsivo o excesivo”.

Otros aspectos recomendables fueron:

Facilitar el acceso de enlaces a programas de control parental en la web de los operadores.

Distanciar las comunicaciones comerciales de los colegios y lugares donde fuera frecuente la presencia de menores y jóvenes.

No utilizar campañas que fueran especialmente atractivas para los y las menores.

Que los operadores incorporaran elementos de seguridad de acceso que pudieran evitar su utilización por menores.

Que los operadores facilitaran alertas sobre pérdidas y ganancias durante una jugada y sobre el tiempo que se ha estado apostando, pudiendo la persona jugadora detener la misma, así como reducir o aumentar el límite de sus depósitos, tomarse un tiempo muerto al menos de 24 horas y autoexcluirse, por tiempo no inferior a seis meses.

Se dispusiera de medios que facilitaran la comunicación con las personas usuarias en riesgo de trastorno relacionado con las apuestas.

Abrió la posibilidad, de que terceras personas pudieran solicitar al operador que se excluya al usuario/a, por riesgo, problema o adicción a las apuestas. Inédito en la ley y propuesta de reglamento en nuestro país, ayudaría a evitar la situación de indefensión de los y las familiares de la persona afectada, frecuentemente en riesgo de exclusión por deudas asumidas en su nombre.

Sorprendentemente, a juzgar por los resultados, la recomendación citada desde el 2014 por la Comisión, de que la publicidad no contuviera mensajes de personas famosas o celebridades que presentaran el juego como atractivo o relacionado con éxito social, ha sido ampliamente ignorada en nuestro país, como ya citamos.

Abogó, el texto sin mucho éxito en España, respecto a que la supervisión y vigilancia de las medidas adoptadas por los estados, en cumplimiento de los principios planteados, se atribuya a autoridades competentes e independientes.

### **4.2.2. Debilidades**

Que no se propugne un acuerdo de obligado cumplimiento por los países quedando como recomendaciones, sin compromiso de aplicación, por parte de los estados miembros de la unión europea.

El patrocinio de actos o productos relacionados con las apuestas es limitado solo en cuanto pueda afectar a los/las menores.

No se menciona a las personas discapacitadas e incapacitadas, que también deberían haber sido objeto de atención respecto a medidas de protección.

No se inspiran medidas judiciales que atenúen las penas aplicadas a quienes cometan delitos económicos como consecuencia de las deudas económicas producidas por su adicción a las apuestas.

Si bien la Dirección General de Ordenación del Juego es un órgano competente, nunca ha gozado de la deseable independencia, preconizada por Europa, ni en su estructura organizativa ni en sus funciones, limitándose la participación de profesionales y organizaciones al asesoramiento por medio del consejo correspondiente.

Se excluye cualquier recomendación opcional respecto a la prohibición taxativa de las comunicaciones comerciales relativas a las apuestas en cualquier medio o soporte, como ha realizado Italia.

### **4.2.3. Amenazas**

El incumplimiento de algunas de las recomendaciones efectuadas, en nuestro país, esenciales para la salud de la ciudadanía.

La demora en la actualización permanente de la regulación legislativa del sector, cuya falta de concreción ha dado lugar a un nivel de autonomía de los operadores de juego con excesos constatables en beneficio de sus ingresos y detrimento de la salud de la ciudadanía y, en particular de los grupos vulnerables, sin la necesaria intervención de los poderes públicos, hasta el momento testigos ineficaces de tales desmanes.

La excesiva influencia de los operadores, con su sempiterna argumentación de puestos de trabajo e impuestos, en las medidas legislativas reglamentarias, anteponiendo sus intereses a los de la salud colectiva.

### **4.2.4. Oportunidades**

La inclusión, en todas las páginas web del operador, de medidas de apoyo a las personas usuarias, pruebas de autoevaluación para que se pueda comprobar su comportamiento en relación con el juego y un enlace a una organización al menos que ofrezca información sobre los trastornos asociados con el juego, y asistencia al respecto, podría suponer la intervención de centros vinculados a UNAD, con equipos profesionales especializados en tales actividades.

Opción que amplía el texto, propiciando la participación conjunta de operadores y otras organizaciones, sin especificar de qué tipo, en la realización de campañas regulares de educación y sensibilización amplias, dirigidas a las personas consumidoras y grupos vulnerables, en particular a menores y por tanto susceptibles de desarrollar por nuestras organizaciones, incluyendo además otra posible tarea en relación con la información y formación del personal contratado de operadores y autoridad competente, para que en relación con los problemas derivados del uso de las apuestas puedan dar una respuesta adecuada.

### **4.2.5. Reflexiones**

Las recomendaciones de la UE inspiran en buena medida los textos legislativos de nuestro país y comunidades. Es indudable el objetivo de protección de menores y personas autoexcluidas. Si bien en determinados aspectos, señalados entre sus fortalezas supone un avance al respecto, habría sido deseable que abordara algunas otras cuestiones que destacamos a continuación.

Consideramos que las medidas de protección deberían dirigirse de manera más específica a personas usuarias en general, reconociendo explícitamente el potencial adictivo de las apuestas, y, en consecuencia, concretando medidas eficaces de protección universal, como la limitación de frecuencia, tiempos de juego y cantidades apostadas, de manera impuesta y generalizada, sin menoscabo de las que se puedan plantear en los grupos más vulnerables.

La auto regulación del sector es una utopía contraria a la evidencia reciente de relegación a un segundo plano de la salud de la población cuando se deja en manos de las empresas la necesaria prudencia y contención racional. Es por ello por lo que los poderes públicos deben ser no los responsables últimos de aquella, sino los primeros contando siempre con nuestras organizaciones que seguirán llegando con sus aportaciones donde aquellos no alcancen.

#### **4.2.6. Recomendaciones**

Sería interesante conocer el dictamen correspondiente a la evaluación efectuada por la Comisión Europea, que tuvo como fecha límite el 19 de enero de 2017, respecto a la aplicación de las recomendaciones que anteceden, en nuestro país, así como la relativa al planteamiento del gobierno italiano de prohibición absoluta de la publicidad.

Consideramos, dada la abundante experiencia de colaboración entre diversas universidades de nuestro país y organizaciones del tercer sector, que ambas entidades serían idóneas para asumir la formación reglada de profesionales, estudiantes, personal funcionario adscrito a las instituciones competentes y personal con responsabilidades relacionadas con la protección a los grupos en situación de vulnerabilidad. Las primeras, aportando los contenidos derivados del conocimiento académico de un amplio número de docentes con gran implicación en este contexto, y las segundas su amplia experiencia práctica que, acumulada desde hace décadas y vinculadas a UNAD, han venido dando respuesta a las necesidades provocadas por el trastorno, en cualquiera de los ámbitos expresados en el texto. Sí observamos que tendría que garantizarse la formación en perspectiva de género, para poder incluirla de forma transversal.

Convendría que se potenciara una comunicación permanente entre UNAD y los organismos europeos competentes, con el fin de contribuir al avance y actualización de recomendaciones legislativas más eficaces, dada la evolución del sector y las consecuencias psicosociales y laborales producidas por las apuestas y comentadas en las reflexiones que anteceden.

#### **4.3.- Estado español: La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (LRJ) y normas de desarrollo.**

En cuanto al contenido de la LRJ la misma se divide en siete títulos, con cuarenta y nueve artículos, seis disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y once disposiciones finales.

El **Título I** (Objeto y ámbito de aplicación) regula la actividad y la aplicación territorial de la Ley, y en este sentido se ocupa de la actividad de organización, explotación y desarrollo de **actividades de juego de ámbito estatal** realizadas

- a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales tienen carácter accesorio,
- y la actividad publicitaria conectada con la misma,

- siempre que tales actividades se dirijan a todo el territorio del Estado,
- así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por la Ley para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización de aquéllos.

También se incorporan diferentes **definiciones** que clarifican los conceptos a los que alude la norma con relación a:

- a) Juego.
- b) Loterías.
- c) Apuestas.
  - 1. Apuesta deportiva.
  - 2. Apuesta hípica.
  - 3. Otras apuestas.
- 1. Apuesta mutua.
- 2. Apuesta de contrapartida.
- 3. Apuesta cruzada.
- d) Rifas.
- e) Concursos.
- f) Otros juegos (póquer o la ruleta...)
- g) Juegos a través de medios presenciales.
- h) Juego por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.
- i) Combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales.

El **Título II** trata de las disposiciones generales, recoge los **requisitos** de los juegos, **prohibiciones** objetivas y subjetivas e instrumentos administrativos para garantizar el cumplimiento de las prohibiciones subjetivas.

Igualmente, se regula la **publicidad** del juego al amparo de las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.6 de la Constitución Española, especialmente (según el preámbulo de la LRJ) en lo que se refiere a la **protección de la juventud y de la infancia**, garantizada en el apartado cuarto del artículo 20 de la Constitución Española.

Se recogen también los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el **orden público**, garantizando la integridad del juego, así como prevenir y mitigar la **adicción al juego** y los efectos nocivos que pudiere provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad.

El **Título III** (Títulos Habilitantes) establece las características de las diferentes clases de títulos habilitantes, **licencias y autorizaciones**, y el régimen de autorización aplicable a los **operadores** como explotadores de juegos, previendo un procedimiento de otorgamiento respetuoso con los principios generales del Derecho Comunitario.

El **Título IV** (Control de la actividad) establece los **requisitos técnicos mínimos** que deberán cumplir los equipos y sistemas técnicos que sirvan como soporte de la actividad de juegos autorizados y

que habrán de garantizar que se impida a personas **menores e incapacitadas** y a las personas que, bien por voluntad propia, bien por resolución judicial, lo tuvieran **prohibido**, el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos e interactivos.

El **Título V** (La Administración del Juego) trata de las **competencias que corresponden al Ministerio de Economía y Hacienda** en materia de juego<sup>33</sup>. Se creó un órgano regulador, la Comisión Nacional del Juego (Hoy Dirección General de Ordenación del Juego adscrita al Ministerio de Consumo), al que se le atribuyen todas las competencias necesarias para velar y asegurar la integridad, seguridad, fiabilidad y transparencia de las operaciones de juego, así como el cumplimiento de la normativa vigente y de las condiciones establecidas para su explotación. Además, este órgano regulador único canalizará la demanda dimensionando la oferta de actividades de juego, evitando la explotación de las actividades de juego con fines fraudulentos y estableciendo el marco apropiado para **proteger al colectivo de menores** y prevenir el desarrollo de **fenómenos de dependencia**.

Por último, se establece el **Consejo de Políticas del Juego** como el órgano de participación de las Comunidades Autónomas.

El **Título VI** regula el **régimen sancionador**, y recoge las infracciones y sanciones en relación con las actividades objeto de la Ley, así como el procedimiento sancionador, incluyendo previsiones para poder actuar contra el juego no autorizado por medio del bloqueo de la actividad que pueda realizarse a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos.

Finalmente el **Título VII** regula el **régimen fiscal**, de acuerdo con las previsiones establecidas en la Disposición adicional vigésima de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, determinando el régimen impositivo aplicable al desarrollo de las actividades de juego reguladas en la Ley, sin perjuicio del mantenimiento de lo establecido en los artículos 36 y siguientes del Decreto 3059/1966, de 1 diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de Tasas Fiscales y en 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, que continúan en vigor en lo que se refiere al gravamen cedido en su ámbito competencial.

Este nuevo impuesto, en el ámbito estatal, grava las operaciones de juego, así como a las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, aunque no sean estrictamente juego<sup>34</sup>.

Además de lo anterior, se regula la participación de las Comunidades Autónomas en el nuevo impuesto del juego mediante la cesión de la recaudación obtenida por el gravamen correspondiente a los ingresos por el juego de los residentes en cada Comunidad, reservándose el Estado lo recaudado por cuenta de las personas jugadoras no residentes en España y por lo que corresponda a las apuestas mutuas deportivas estatales y las apuestas mutuas hípicas estatales<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Estas competencias están hoy repartidas entre el Ministerio de Hacienda y el actual Ministerio de Consumo.

<sup>34</sup> La Orden EHA/1881/2011, de 5 de julio, aprueba el modelo 763 de autoliquidación del Impuesto sobre actividades de juego...determina forma y plazo de su presentación y se regulan las condiciones generales. y el procedimiento. para su presentación telemática.

<sup>35</sup> Para más información sobre fiscalidad del juego consultar el siguiente enlace: Guías jurídicas Wolters Kluwer.



El nuevo impuesto no afecta a las tasas vigentes sobre el juego, siendo compatible con las mismas, que siguen siendo gravámenes cedidos a las Comunidades Autónomas en su totalidad.

Por último, se establece una tasa fiscal sobre las actividades y servicios prestados a los operadores por la Comisión Nacional del Juego.

La **Disposición adicional primera** contiene la reserva de la actividad del juego de Loterías a favor de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado (**SELAE**) y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) **como los** operadores designados para la comercialización de los juegos de loterías regulados en la Ley.

La **Disposición adicional segunda** regula el régimen jurídico específico aplicable a la ONCE en materia de juego.

La **Disposición adicional tercera**, sobre apuestas Deportivas del Estado.

**Disposición adicional cuarta**, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la aprobación de nuevas modalidades de juego.

**Disposición adicional quinta**, con relación a las competencias de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en materia de juego.

**Disposición adicional sexta** y séptima sobre Apuestas Deportivas e Hípicas.

Las nueve disposiciones transitorias **regulan el tránsito hacia la nueva normativa sobre títulos habilitantes, normativa de los juegos**, puntos de venta y delegaciones comerciales de la **SELAE**, régimen sancionador, cesión del impuesto., convalidaciones y homologaciones de las CC.AA. o patrocinios deportivos sobre el juego.

## **Contenido de interés.**

Resulta llamativo que se utilicen, para justificar la regulación de la publicidad y no su prohibición absoluta, similares argumentos a los planteados con la legalización del juego en nuestro país mediante el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se establecieron los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas, textualmente: "El frecuente fracaso de los sistemas de prohibición absoluta que, según el documento, dieron lugar a "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". Sus objetivos explícitos fueron la "tutela, protección social, defensa y fomento de los intereses fiscales, a través de la eliminación de la clandestinidad de los juegos y contribuir de forma destacada al impulso del sector turístico".

## Reflexión

Aunque carecemos de datos respecto a los efectos del juego clandestino sobre la salud de la población, en los años anteriores a la publicación de la legalización de las apuestas, éstas quedaban reducidas a timbas fundamentalmente de juego de cartas. Si ésta hubiera sido la preocupación fundamental de los poderes públicos competentes, habría bastado con establecer medidas de prevención, sensibilización y asistencia a las escasas personas afectadas en su salud psicosocial por esta actividad. No con un aluvión de juegos de elevado potencial adictivo para los que la población no estaba y, lamentablemente, aún no está, cuarenta y tres años después, suficientemente protegida, prevenida y asistida.

A pesar de ello no abogamos desde aquí por poner “puertas al campo” de las apuestas online, cuya limitación absoluta conllevaría la reducción efectiva de acceso a Internet y a buen seguro implicaciones complejas por la conculcación de la libertad individual, pero lo que sí tiene sentido y no entra en colisión con tal derecho es anteponer la salud a los intereses del mercado del juego, cuyos resultados pueden provocar una de sus mayores pérdidas y contradicciones: la adicción.

La Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información en su Disposición adicional Vigésima estableció un mandato para que el Gobierno presentara un Proyecto de Ley cuya finalidad fuera regular las actividades de juego y apuestas, en particular las realizadas a través de sistemas interactivos basados en comunicaciones electrónicas atendiendo a una serie de principios, entre otros.....en especial, a la normativa de protección de las y los menores, de la juventud, de grupos especialmente sensibles, personas usuarias y población consumidora en general<sup>36</sup>.

Y así, llegamos al análisis de la ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego online que, en su preámbulo primero como viene siendo frecuente en cuanto a la repercusión psicosocial, cita como “imprescindible” la protección de las personas menores de edad y de las personas que se autoexcluyen o autoprohíben.

Siendo la Ley de ámbito estatal, regulará la actividad publicitaria, conectada con la actividad descrita, siempre que aquella se dirija a todo el territorio del Estado.

También aquí nos ceñiremos al articulado relativo a las posibles repercusiones psicosociales del trastorno, evitando en aras a la brevedad reiterarnos en aquellos comprendidos en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego que más tarde analizaremos ampliamente, destacando, con el fin propuesto, los siguientes:

El artículo 6 del texto que prohíbe, entre otros el juego de apuesta a menores de edad e incapacitados legalmente o por resolución judicial, y a las personas autoprohíbidas, creándose al efecto el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego y el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego, que también tienen prohibida tal actividad, ambos de ámbito estatal. Como

---

<sup>36</sup> Evolución normativa de la regulación del juego en España y situación actual. Teresa Utrilla (2019). Disponible en <https://www.ciudadrealdigital.es/noticias/58103/Evolucion/normativa/de/la/regulacion>

veremos, en la actualidad y en tanto no exista un control de acceso eficaz para identificar a las personas jugadoras, esta prohibición carece de eficacia.

El artículo 7. Traslada al futuro reglamento las condiciones y límites de la actividad publicitaria, aprobándola tácitamente al condicionarla a la obtención de título habilitante por parte del operador de juego.

El epígrafe 2.a supedita a la autorización de su destinatario el envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente, de acuerdo con lo previsto en el apartado primero del artículo 21 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

El Artículo 8, dedicado a La protección de personas consumidoras y políticas de juego responsable, ciertamente controvertido, por cuanto, por una parte vincula estas a los operadores de juego en base a una política integral de responsabilidad social corporativa y por otra posibilita la participación de las organizaciones no gubernamentales, como veremos en el epígrafe correspondiente, al contemplar el juego como “un fenómeno complejo donde se combinarían acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos”.

Más en concreto, inspirado en buena medida por las recomendaciones europeas antes citadas, atribuye a los operadores de juego la elaboración de un plan de medidas que mitiguen los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego en sus consumidores/as, debiendo, en cuanto a la protección de estos,

- a) Prestar la debida atención a los grupos en riesgo.
- b) Proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades de juego, promocionando actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable.
- c) Informar de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego de la prohibición de participar a los y las menores de edad o a las personas incluidas en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego o en el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.

El Artículo 9. “Sometimiento de la actividad del juego a la previa obtención de título habilitante”, si no puertas, sí pone “ventanas al campo”, considerando que las actividades de juego afectan a una Comunidad Autónoma, cuando los operadores de juego tengan en la misma su residencia, domicilio social o, en caso de no coincidir con éstos, el lugar en que esté efectivamente centralizada la gestión administrativa y la dirección de sus negocios.

El Artículo 22, describe el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, que hará efectivo el derecho de la ciudadanía a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego, describiéndose así mismo la información relativa a aquellas otras personas que, por resolución judicial tengan prohibido el acceso al juego o se hallen incapacitadas legalmente, en los casos en que sea necesaria la identificación para la participación en las mismas, matiz que tácitamente, como ya dijimos, supone la ausencia de este importante instrumento en los establecimientos de hostelería.

Para calibrar de forma indirecta la sensibilidad de las autoridades respecto a la población más vulnerable acudiremos a las sanciones establecidas, así el Artículo 40 incluye entre las infracciones graves la de “permitir el acceso a la actividad de juego a las personas que lo tienen prohibido”.

Es de destacar, por último, según nuestro parecer, la “Disposición adicional segunda”, respecto al régimen jurídico específico aplicable a la ONCE, enmarcado en la reserva de actividad del juego de lotería, por la Disposición adicional vigésima de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, que por la incidencia del trastorno entre las personas empleadas y sus consecuencias laborales, merecería una revisión más amplia, en beneficio de la propia organización y grupos afiliados, coherente con el carácter social de la entidad.

#### **4.5.- Normas de desarrollo de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.**

Para el desarrollo de diversos aspectos de la LRJ se han ido legislando diversos reglamentos temáticos, además de la normativa de estructura de los Ministerios con competencias en materia de juego (Hacienda y Consumo), en concreto:

**Requisitos técnicos de las actividades del juego:** a través del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre<sup>37</sup>, que desarrolla el Capítulo III del Título IV de la LRJ, y establece los requisitos técnicos que han de ser cumplidos por los operadores en el desarrollo y explotación de las actividades de juego, excepto los requisitos técnicos de los operadores autorizados para la comercialización de Loterías que se regulan en una normativa específica y diferenciada dada la especificidad de ese producto.

La norma atribuye asimismo a la Comisión Nacional del Juego<sup>38</sup> amplias facultades para establecer el detalle de los procedimientos y la determinación de los requisitos y condiciones que, precisamente por su condición fundamentalmente técnica, pueden estar sujetos a cambios como consecuencia del desarrollo de la técnica.

**Licencias, autorizaciones y registros del juego,** a través del **Real Decreto 1614/2011**, de 14 de noviembre<sup>39</sup>, que desarrolla el Título III de la LRJ (**arts. 9 a 12**)<sup>40</sup>, en lo referente al ejercicio de las actividades de juego sometido a la previa obtención del correspondiente título habilitante –licencias y autorizaciones–, así como el régimen de otorgamiento de estas, con el fin de facilitar a los distintos operadores de juego el acceso al ejercicio de las actividades objeto de la Ley

El Real Decreto, en particular, da cumplimiento a lo establecido número tercero del artículo 10, el número cuatro del artículo 11 y el número primero del artículo 12 de la citada Ley. Se incluye asimismo el procedimiento para la autorización de las actividades de juego sometidas a reserva.

---

<sup>37</sup> Enlace a la norma: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17835>

<sup>38</sup> Hoy la referencia se entiende hecha a la Dirección General de Ordenación del Juego que asumió las facultades de la extinta CNJ.

<sup>39</sup> Enlace a la norma: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17836>

<sup>40</sup> Asimismo, se desarrolla el art. 17 de este reglamento a través de la Resolución de 1 de diciembre de 2017, de la Dirección General de Ordenación del Juego, que establece el procedimiento de solicitud y otorgamiento de las Licencias Singulares para el desarrollo y explotación de los distintos tipos de actividades de juego. Enlace: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-14564](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-14564)

Se desarrolla asimismo el **art. 14** de la LRJ, en lo que se refiere a las garantías que han de prestar los operadores de juego y, en su caso, aquellos que soliciten licencias generales de juego, en relación con **las personas participantes**.

Igualmente, el reglamento obedece a lo dispuesto en los números segundo y tercero del **art. 22** de la LRJ, estableciéndose el contenido, la organización y el funcionamiento de los **Registros** creados por la LRJ: General de Licencias de Juego, General de Interdicciones de Acceso al Juego y el Registro de Personas Vinculadas a Operadores de Juego.

Por su parte, y en desarrollo especialmente de los arts. 10.1 y 19.2 de la LRJ, se dictó la **Orden HAP/1995/2014, de 29 de octubre**, por la que se aprueba el pliego de bases que rige la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de actividades de juego.

**Máquinas recreativas y de azar.** Como hemos explicado en la introducción de este capítulo sobre las competencias Estado/ CC.AA., son las Comunidades Autónomas las que determinan la normativa aplicable en materia de juegos y apuestas.

Sin embargo, hay que tener en cuenta también lo previsto en el **Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre**, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, que precisa los limitadísimos aspectos que, por estar amparados en títulos competenciales estatales concretos, son de aplicación general a todas las Comunidades Autónomas. Obviamente, esta norma no es un desarrollo de la Ley 13/2011, al haberse dictado con anterioridad a la misma, pero la incluimos porque aborda una materia incluida en el juego, como es el de las máquinas.

El Real Decreto 2110/1998 regula los tipos de máquinas (A, B, C) su registro e identificación, el régimen de las empresas de explotación, de fabricación, comercialización y exportación; el régimen de instalación de estas y de explotación; así como el régimen sancionador. Es aplicable íntegramente en las ciudades de Ceuta y Melilla.

Independientemente de ello, cada CC.AA. ha regulado por su cuenta el régimen de las máquinas recreativas y de azar en su territorio. En este sentido algunas Comunidades, como Andalucía, han optado por dictar un único Reglamento que regule la materia y en otras, como el caso de Navarra, existen varios Reglamentos que desarrollan las previsiones legales relativas a las máquinas recreativas, por lo que habrá que estar a la normativa de cada Comunidad para conocer el alcance de estas.

**Creación de la SELAE:** por medio del **Real Decreto-ley 13/2010**, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo<sup>41</sup>, que en su art. 14 reordena de la actividad de Loterías y Apuestas del Estado, creando la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda. La validación de esta Real Decreto Ley se realizó por la Disposición adicional cuadragésima de la ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, que fue declarada inconstitucional y nula, con el alcance establecido en el fundamento jurídico 6, letra b) de la Sentencia del TC 152/2014, de 25 de septiembre, dejando la creación de la SELAE en un limbo jurídico hasta el día de hoy.

---

<sup>41</sup> Enlace a la norma: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-18651>

### 4.5.1 El Registro de Personas con Acceso Prohibido

Un paso importante en la normativa del juego de apuestas, en relación directa con el juego responsable y el juego patológico, fue la creación de un sistema de registro de personas que tienen el acceso prohibido a los juegos de apuestas, ya sea por parte del Estado<sup>42</sup> y/o de las diversas CC.AA.<sup>43</sup>, en el marco de sus respectivas competencias.

La inscripción en un registro con acceso prohibido impide el acceso de la persona inscrita a los juegos respecto de los que la Administración Pública competente haya determinado la necesidad de realizar la identificación previa de la persona jugadora con el fin de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a que les sea prohibida la participación en las actividades de juego.

Las opciones de inscripción que caben son básicamente por auto prohibición; a petición de terceros (familiar, establecimiento de juego) dando traslado en este caso a la persona afectada, así como por resolución judicial (casos de modificación de la capacidad).

En el caso del Registro de Interdicciones de la DGOJ, la prohibición afectará al **juego online** y a **loterías presenciales** dentro de su ámbito competencial, pudiendo ser efectivamente aplicada dicha prohibición en el momento del pago de premios.

LA DOJG comunica la inscripción a las diversas CC.AA. para que la persona se incluya en los registros autonómicos para evitar el acceso a aquellos **juegos donde la respectiva normativa autonómica determina la necesidad de comprobar la inexistencia de inscripción.**

Las solicitudes de inscripción o cancelación en el correspondiente registro de prohibidos autonómico cursada en la Comunidad Autónoma correspondiente solo tendrá efectos dentro del ámbito territorial de competencias de la CC.AA. de la que dependa.

Actualmente<sup>44</sup> se está trabajando desde la DOJG y las CC.AA. en la interconexión automatizada de todos los registros de interdicción de acceso al juego (el único caso actual es con Castilla La Mancha con la que hay firmado un Convenio), reforzando así la protección de los colectivos más vulnerables en relación con el juego, ya que cada CC.AA. ha determinado una configuración específica para su registro de prohibidos, estableciendo los parámetros que se han considerado más convenientes para lograr una protección más efectiva de la persona jugadora.

---

<sup>42</sup> Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.

<sup>43</sup> Vid. El capítulo 4.3 del Título II de este trabajo relativo al estudio comparativo de las Comunidades Autónomas de Valencia, Andalucía, Madrid, Euskadi y Cataluña.

<sup>44</sup> Con fecha 21 de septiembre de 2020 el Consejo de Políticas del Juego la normativa y técnica sobre registros de prohibidos y la interconexión entre dichos registros. Este acuerdo obliga a las autoridades estatales y autonómicas a elaborar en un plazo de cuatro meses una propuesta de aproximación conjunta desde el seno de la Comisión Sectorial y a llevar a cabo los desarrollos tecnológicos necesarios para la interacción automatizada de los distintos sistemas de información de los registros.

Para una mayor información de las peculiaridades de cada registro puede consultarse la web de la DGOJ que recoge la información relativa a todos los atributos que determinan la configuración de cada uno de los registros de prohibidos<sup>45</sup>, tanto estatal como autonómicos.

## 4.5.2. Desarrollo de otros artículos de la LRJ

- Desarrollo de los arts. 6 y 21
  - Resolución de 11 de julio de 2019 (Ref. [BOE-A-2019-10740](#)), prohíbe las apuestas sobre eventos protagonizados por menores de edad.
- Desarrollo de los arts. 10.1 y 19.2
  - Orden HFP/1227/2017, de 5 de diciembre (Ref. [BOE-A-2017-14856](#)), y aprueba las bases para convocatorias de licencias generales de explotación de actividades
- Desarrollo del art. 10 y la disposición transitoria 1:
  - Orden EHA/3124/2011, de 16 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-18053](#)) y aprueba el pliego de bases de convocatoria de licencias.
- Desarrollo del art. 11.
  - reglamentación básica del juego de máquinas de azar Orden HAP/1370/2014, de 25 de julio (Ref. [BOE-A-2014-8135](#)),
  - reglamentación básica de las apuestas cruzadas. Orden HAP/1369/2014, de 25 de julio (Ref. [BOE-A-2014-8134](#)) sobre
  - reglamentación básica de los juegos complementarios. Orden EHA/3090/2011, de 8 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17974](#))
  - reglamentación básica del juego del black Jack. Orden EHA/3088/2011, de 8 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17972](#)).
  - reglamentación básica del juego de punto y banca Orden EHA/3086/2011, de 8 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17970](#)).
  - reglamentación básica de los concursos Orden EHA/3084/2011, de 8 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17968](#)).
  - reglamentación básica de las apuestas hípcas de contrapartida Orden EHA/3082/2011, de 8 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17966](#)).
  - reglamentación básica de las apuestas deportivas de contrapartida Orden EHA/3080/2011, de 8 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17964](#)).
  - Licencias, autorizaciones y registros del juego Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17836](#)).
  - Requisitos técnicos de las actividades del juego Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17835](#)).
- En desarrollo del art. 49:

---

<sup>45</sup> <https://www.ordenacionjuego.es/es/CC.AA.-rgiaj-ficha>

- Orden EHA/3031/2011, de 8 de noviembre (Ref. [BOE-A-2011-17748](#)), sobre normas de gestión y autoliquidación de tasas.

### 4.5.3. Resoluciones de la DGOJ

Por otro lado, la **Dirección General de Ordenación del Juego**, dentro de sus competencias, ha dictado una serie de Resoluciones que desarrollan aspectos concretos de la LRJ y/o sus reglamentos, y entre las que destacamos por su importancia:

- Resolución de 11 de julio de 2019, por la que se prohíbe ofrecer apuestas sobre eventos que sean protagonizados exclusiva o mayoritariamente por menores de edad<sup>46</sup>
- Resolución de 16 de noviembre de 2011, por la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, se establece el contenido mínimo de las inscripciones provisionales en la sección especial de concurrentes del registro general de licencias de juego.<sup>47</sup>
- Resolución de 12 de julio de 2012, por la que se aprueba la disposición que desarrolla los artículos 26 y 27 del Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, en relación con la identificación de los participantes en los juegos y el control de las prohibiciones subjetivas a la participación<sup>48</sup>, en desarrollo del **art. 6.2 de la LRJ** que establece las prohibiciones subjetivas a la participación en los juegos objeto de la Ley, con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las **conductas adictivas**, proteger los derechos de **menores** y salvaguardar los derechos de las personas participantes en los juegos.

### 4.5.4. Juego Responsable

Juego responsable es aquel que persigue un entretenimiento consciente e informado y, en consecuencia, tiene lugar de forma controlada, en cuanto a gasto y tiempo, por el jugador o jugadora. La Resolución de 16 de noviembre de 2011, por la que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego, se establece el **test de juego responsable y de prevención de conductas adictivas del juego**<sup>49</sup> y que desarrolla el **art. 8 de la LRJ**, que establece que las políticas de juego responsable suponen que el ejercicio de las actividades de juego será abordado desde una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple el juego como un fenómeno complejo donde se han de combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos.

---

<sup>46</sup> Enlace al BOE: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-10740#:~:text=Resoluci%C3%B3n%20de%2011%20de%20julio,%C2%AB%20BOE%20%20%20n%C3%BAm.>

<sup>47</sup> Enlace BOE: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-18059>

<sup>48</sup> Enlace BOE: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9658>

<sup>49</sup> Enlace BOE: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-18060>



Asimismo, la DGOJ ha desarrollado aspectos relativos a las **garantías de los operadores** (Res. 13/10/2017); o no publicitar el **anexo II de los títulos habilitantes** para el desarrollo de las actividades de juego o **los datos personales** (Res. 3/7/2013 y de 24/07/2012, respectivamente)

Así como otras muchas **resoluciones de carácter técnico** que no son objeto de este estudio, y también una serie de **orientaciones, notas técnicas y criterios interpretativos** en relación a: la redacción y contenido de las cláusulas generales de los contratos de juego (10/12/2019); gestión de fraude en operadores de juego ( 21/12/2018) o sobre la prohibición subjetiva del artículo 6 apartado 2º letras d), e), f) de la LRJ sobre las apuestas de directivos de entidades deportivas, deportistas, entrenadores u otros participantes directos, así como jueces y árbitros ( 04/07/2017).

El **Programa de Juego Responsable<sup>50</sup> 2019-2022** aprobado por la DGOJ, indica que el concepto juego responsable se fundamenta en “la elección racional y sensata de las opciones de juego, que tenga en cuenta la situación y circunstancias personales de la persona jugadora, impidiendo que el juego se pueda convertir en un problema. El Juego Responsable implica una decisión informada y educada por parte de las personas consumidoras con el único objetivo del entretenimiento, la distracción y en el cual el valor de las apuestas no supera nunca lo que el individuo se puede permitir”.

#### **4.6.- Otra normativa nacional que incide en la actividad del juego de apuestas.**

- La **Estrategia Nacional de Adicciones 2017/2024** (y el **Plan de Actuación sobre Adicciones 2018-2020**), aprobada por Consejo de Ministro de 9 de febrero de 2018.

La ENA 2017/20 al hablar de la situación de las adicciones en España, otorga gran importancia al juego patológico al indicar que *“La ludopatía es un trastorno reconocido por la Asociación de Psiquiatría Americana desde 1980 (DSM-5; APA, 2013) y por la Organización Mundial de la Salud (OMS) que lo recoge en su clasificación Internacional de Enfermedades en el año 1992. Desde un punto de vista etiológico, el juego patológico es un trastorno multicausal, en el que intervienen factores de riesgo ambiental (género, edad, nivel socioeconómico, estudios, disponibilidad y oferta de juego, etc.), psicológicos (impulsividad y búsqueda de sensaciones, déficits en estrategias de afrontamiento y solución de conflictos, comorbilidad, déficits y alteraciones neuropsicológicas) y biológicos.”*

En la ENA se esboza el mercado del juego en España y explica las actuaciones llevadas a cabo en el campo de la oferta y la demanda en relación al juego y a la Ley 13/2011, el juego responsable y los controles de acceso al juego, si bien, no obstante todas las actuaciones llevadas a cabo, indica que *“...es necesario seguir analizando de forma continuada el marco regulatorio aplicable al juego de ámbito estatal y, en su caso, adaptar la regulación de la actividad de juego para conciliar los objetivos e intereses del mercado de juego en España con la imprescindible protección de la salud pública, los menores de edad y la prevención de conductas adictivas y actividades fraudulentas, así como la erradicación en el mercado español de las actividades de juego online realizadas sin título habilitante.”*

---

<sup>50</sup> La primera Estrategia de 2013. La mencionada Estrategia dio lugar a la creación de la página web [www.jugarbien.es](http://www.jugarbien.es) y a la elaboración del “Estudio sobre prevalencia, comportamiento y características de las personas usuarias de juegos de azar en España”, acciones que han sido complementadas con diversas iniciativas orientadas a completar el escenario de trabajo inicial: difusión de contenidos multimedia, el “Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en población clínica española” o el I Foro de Juego Responsable.

En cuanto a las **tendencias**, la ENA señala un aumento en el número de personas con problemas de adicción al juego y a un cambio de los perfiles de las y los jugadores, especialmente online (más jóvenes, mayor nivel de estudios y, sorprendentemente, y tal como hemos descrito al inicio de este informe, mayor número de mujeres jóvenes con problemas de juego de apuesta a través de Internet. “Se puede afirmar que la actual generación de adolescentes ha sido la primera que ha crecido en una sociedad en la que los juegos de azar están ampliamente aceptados y son fácilmente reconocidos como un entretenimiento, si bien en algunos países, como los anglosajones, esto ha ocurrido antes y más ampliamente que en otros” (Derevensky y Gilbeau, 2015:554).

En la Estrategia se pretende hacer especial énfasis en los juegos de apuesta (presencial y online), así como los videojuegos y otras adicciones a través de las nuevas tecnologías.

Por ello, dentro de los **objetivos** a conseguir en relación al juego está la *prevención y reducción del riesgo* (Promover una conciencia social de riesgos y daños provocados por las drogas y adicciones, aumentar la percepción del riesgo asociado al consumo y a determinadas conductas adictivas (juego, TIC) y contar con la participación ciudadana a este propósito); la *atención integral* (necesidad de incorporar las llamadas “adicciones sin sustancia” al ámbito de atención integral a las adicciones) y una *revisión normativa* (Revisión de la normativa de juego y apuestas (online) en relación a la accesibilidad y promoción (publicidad), especialmente la dirigida a proteger a los y las menores.)

Para la ENA uno de los retos que se debe afrontar es el papel creciente de las nuevas tecnologías e Internet como medio de obtención de sustancias, facilitadoras del acceso a y potenciadoras de conductas adictivas (juegos de apuesta y on-line), como foro de intercambio de “información” e instrucciones sobre consumos.

Finalmente, y en ejecución de la ENA, La Conferencia Sectorial de Sanidad, de 2 de octubre de 2018, puso de manifiesto la necesidad de prevenir las ludopatías, aprobando el **Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020**, dentro del cual se incluye una acción dirigida a proteger a menores de edad y personas de especial vulnerabilidad al juego mediante la puesta en marcha de medidas normativas. El Plan insta al Gobierno de la Nación y a todas las comunidades autónomas a revisar la normativa actual sobre el juego y casas de apuestas y locales con relación a la accesibilidad y promoción.

### **- Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (LPBCyFT).**

En materia de juego, el Real Decreto Ley 11/2018, de 31 de agosto, traspone la Directiva UE 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de Mayo, y modifica varios aspectos de la LPBCyFT en materia de juego, ampliando los **sujetos obligados**, no solo a los Casinos (art. 2.1.p) como ya estaba sino que en el resto de operadores (art. 2.1.u) añade a la redacción que ya había sobre personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de loterías u otros juegos de azar que sean estos “*presenciales o por medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos. En el caso de loterías, apuestas mutuas deportivo-benéficas, concursos, bingos y máquinas recreativas tipo “B” únicamente respecto de las operaciones de pago de premios*”, de manera que en todos los demás

casos (presenciales u *online*) la sujeción es “plena” y, por tanto, con obligaciones sobre la adopción de medidas de diligencia debida.

Por tanto, la LPBCyFT tiene un doble destinatario en materia de juegos de azar con unas obligaciones específicas:

a) Casinos (art. 7.5 de la Ley):

- Comprobar la identidad de las personas que acceden al establecimiento.
- Identificar a quienes pretendan que se les entreguen cheques al cambiar las fichas, realizar transferencias de fondos y recibir una certificación de las ganancias obtenidas.
- En las operaciones de más de 2.000 € ya sea para cambio de fichas o cobro de ganancias, deberán identificar a los clientes y aplicar el resto de las medidas generales de diligencia debida

b) Resto de operadores de juego (art. 7.6)

b.1.- Establecimientos presenciales

- medidas generales de diligencia debida cuando efectúen transacciones o pagos superiores a 2.000 € (en una operación o en varias relacionadas)

b.2.- Online.

- Identificar y comprobar la identidad de todos sus clientes, de acuerdo con las normas reglamentarias.
- Aplicar las demás medidas de diligencia debida cuando las apuestas o el cobro de ganancias sea superior a 2.000 €.

- **Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación** de las comunidades autónomas, que en su artículo 50 indica que las competencias normativas de las mismas en materia de tributos sobre el juego solo alcanzan a los siguientes elementos: exenciones, base imponible, tipos de gravamen y cuotas fijas, bonificaciones, devengo y los aspectos de aplicación de los tributos.

- **Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM)**, donde en su artículo 5 indica que las autoridades competentes que limiten el acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deben motivar su necesidad en el interés general, y deberán existir una proporción entre límite y motivo de interés general invocado.

En relación a ello, entre los conceptos definidos como razones imperiosas de interés general en el artículo 3.11 de la **Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**, están comprendidos el orden público, la salud pública, la protección de los derechos, la seguridad de las personas consumidoras y de las destinatarias de servicios así como la lucha contra el fraude, para considerar que se justificaría la exigencia de una autorización administrativa porque concurren los principios de necesidad y proporcionalidad. En este contexto la **actividad de juego** tiene unas características que hace necesaria su regulación (límites) que, de seguridad a las personas participantes, protejan al colectivo de personas menores de edad, a aquellas que lo necesiten por motivos de salud y eviten el fraude (orden público), razones de interés general que justifican el régimen de autorización previa para el acceso y el ejercicio de actividades económicas del juego.

- **Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual y el Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego<sup>51</sup>**, que establece los principios de autorregulación de las comunicaciones comerciales en los servicios de comunicación audiovisual. Además de respetar las disposiciones aplicables sobre comunicaciones comerciales y de autopromoción contenidas en la Ley, en donde se presta especial atención al horario de emisión de las comunicaciones comerciales y autopromociones de la actividad de juego.

- **Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad**, en su artículo 5 sobre publicidad sobre determinados bienes o servicios indica que la publicidad (entre otros) sobre juegos de suerte, envite o azar, podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa, pudiendo los reglamentos que lo desarrollen contener una serie de especificaciones extensa (naturaleza, características, riesgos, forma y condiciones de difusión, requisitos de autorización etc., etc.)

- **Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual**, que indica, con relación a la protección de las personas menores de edad, en su art. 7.2 que los programas dedicados a juegos de azar y apuestas, sólo pueden emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana. Asimismo, establece tres franjas horarias consideradas de protección reforzada, tomando como referencia el horario peninsular: entre las 8 y las 9 horas y entre las 17 y las 20 horas, en el caso de días laborables, y entre las 9 y las 12 horas sábados, domingos y fiestas de ámbito estatal. Los contenidos calificados como recomendados para mayores de 13 años deberán emitirse fuera de esas franjas horarias, manteniendo a lo largo de la emisión del programa que los incluye el indicativo visual de su calificación por edades. Será de aplicación la franja de protección horaria de sábados y domingos a los siguientes días: 1 y 6 de enero, Viernes Santo, 1 de mayo, 12 de octubre, 1 de noviembre y 6, 8 y 25 de diciembre.

Esta relación es sólo una ilustración de las normas más importantes relacionadas con la actividad del juego de apuestas, pero es evidente que existe todo un acervo mucho más amplio de normas que pueden influir o incidir, de una u otra forma, en este ámbito, ya sea en cuanto a protección de menores, salud pública, adicciones, etc., sin olvidar por supuesto normas tan general como el propio Código Civil o el Código Penal en su ámbitos y en cuanto las actuaciones de los operadores del juego puedan incidir en estas materias o en la protección que dispensan a diversos colectivos o sujetos.

---

<sup>51</sup> El 7 de junio de 2012, la Dirección General de Ordenación del Juego y la Subdirección General de Contenidos de la Sociedad de la Información (Secretaría de Estado de Comunicaciones y para la Sociedad de la Información), y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL) firmaron el acuerdo para el establecimiento de un Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego, en vigor desde el 11/6/2012 y con revisiones periódicas.

## 4.7. Legislación de las comunidades autónomas (CC.AA.).

### 4.7.1.- Principales leyes autonómicas del juego.

A continuación, se expone una relación de la legislación general sobre juego con una indicación de los títulos competenciales de cada CC.AA., y sin incluir la profusa reglamentación sobre aspectos concretos o transversales (bingo, salas recreativas, salones, apuestas, máquinas expendedoras, publicidad, etc.) por lo extensas de las mismas.

#### **Andalucía**<sup>52</sup>

- **Ley 2/1986, de 19 de abril, del juego y apuestas, de la Comunidad Autónoma de Andalucía.** (BOE 132 de 03/06/1986). Texto consolidado

El artículo 13.33 de la Ley 6/1981, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, proclama que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con la única exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

Por Real Decreto 1710/1984, de 18 de julio, se transfirieron de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía funciones y servicios en materia de casinos, juego y apuestas, y desde la entrada en vigor de dicho Real Decreto se vienen ejerciendo las funciones y competencias correspondientes.

#### **Aragón**<sup>53</sup>

- **Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón.** (BOE 179 de 27/07/2000). Texto consolidado

El artículo 35.1.36.<sup>a</sup> del Estatuto de Autonomía de Aragón, tras las reformas introducidas por las Leyes Orgánicas 6/1994, de 24 de marzo, y 5/1996, de 30 de diciembre, de modificación de dicha norma institucional básica, establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de casinos, juegos, apuestas y combinaciones aleatorias, excepto las apuestas y loterías del Estado.

Mediante Real Decreto 1055/1994, de 20 de mayo, se instrumentó la transferencia a la Comunidad Autónoma de Aragón de las funciones y servicios en las señaladas materias, que, desde su entrada en vigor, fueron asumidas por los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma; en la actualidad, por el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 181/1999, de 28 de septiembre, del Gobierno de Aragón, de Estructura Orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

---

<sup>52</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/haciendaindustriayenergia/areas/tributos-juego/juego.html>

<sup>53</sup> <https://www.aragon.es/-/juego-apuestas-y-casinos>

## **Principado de Asturias**

- **Ley 6/2014, de 13 de junio, de Juego y Apuestas** (BOE 221 de 11/09/2014). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-9265>

El Principado de Asturias, de acuerdo con el artículo 10.1.26 de su Estatuto de Autonomía, tiene la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas deportivo-benéficas.

## **Illes Balears <sup>54</sup>**

- **Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears** (BOE 205 de 23/08/2014). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-8888>.

El artículo 30.29 del Estatuto de Autonomía, según la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, atribuye a esta comunidad autónoma la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

En virtud del Real Decreto 123/1995, de 27 de enero, se traspasan las funciones y los servicios en materia de casinos, juegos y apuestas de la Administración General del Estado a la comunidad autónoma de las Illes Balears.

A pesar de que la citada competencia ha sido ejercida por esta comunidad autónoma mediante la aprobación de un importante número de decretos y órdenes, incluyendo determinados artículos en leyes transversales.

## **Canarias <sup>55</sup>**

- **Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas.** «BOC» núm. 146, de 27/07/2010, «BOE» núm. 199, de 17/08/2010. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-13203>

La Comunidad Autónoma de Canarias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30.28 de su Estatuto de Autonomía, tiene competencia exclusiva en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.

---

<sup>54</sup> [http://www.caib.es/sites/jocsiapostes/es/indice\\_prueba/?campa=yes](http://www.caib.es/sites/jocsiapostes/es/indice_prueba/?campa=yes)

<sup>55</sup> <https://www.gobiernodecanarias.org/aplicaciones/gesjuego/normativa.jsp>

## **Cantabria<sup>56</sup>**

- **Ley 15/2006, de 24 de octubre, de Juego de Cantabria.** (BOE 285 de 29/11/2006). Texto consolidado

El Estatuto de Autonomía para Cantabria, en su artículo 24.25, atribuye a la Comunidad Autónoma de Cantabria, con el carácter de competencia exclusiva, la de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, lo que le habilita para el ejercicio de las correspondientes facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas en esta materia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.14.ª de la Constitución.

La efectividad del traspaso de funciones y servicios en esa materia se ha realizado por medio del Real Decreto 1387/1996, de 7 junio.

## **Castilla-La Mancha<sup>57</sup>**

- **Ley 2/2013, de 25 de abril, del juego y las apuestas de Castilla-La Mancha.** (BOE 240 de 07/10/2013). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-10413>

La asunción competencial en materia de juegos y apuestas se produjo con la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, al introducir el entonces número 20 del artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía, en el que se reconocía competencia exclusiva de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de «Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas». Mediante el Real Decreto 377/1995, de 10 de marzo, se transfirieron a la Administración Autonómica las funciones y servicios en materia de casinos, juegos y apuestas y, por último, con la ulterior reforma del Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, el citado título competencial queda ubicado en el vigente artículo 31.1.21.º del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

## **Castilla y León<sup>58</sup>**

- **Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León.** (BOE 197 de 18/08/1998). Texto consolidado

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, reformado en 1994, 1999 y finalmente en 2007) atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución. Actualmente esta competencia exclusiva está recogida en el art. 70.27.º sobre “Casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y

---

<sup>56</sup> <https://juegoyespectaculos.cantabria.es/>

<sup>57</sup> <https://www.castillalamancha.es/gobierno/haciendayaapp/estructura/dghtributos/actuaciones/juego>

<sup>58</sup> [https://gobierno.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla100/1284243196786/Normativa/\\_/\\_](https://gobierno.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla100/1284243196786/Normativa/_/_)

apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro”

## **Cataluña.**

- **Ley 15/1984, de 20 de marzo, del juego.** (BOE 107 de 04/05/1984 [Texto consolidado](#))

La Ley hace referencia en su preámbulo al artículo 9.32 del anterior Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, que declara que la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de «Casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-benéficas», en consecuencia, haciendo uso de la iniciativa legislativa que le reconoce el artículo 32.6 del Estatuto, en relación con el artículo 25.2, con esta Ley desarrolla las facultades que tiene atribuidas en esta materia.

La Ley se aprobó con anterioridad al actual Estatuto de Autonomía L.O. 6/2006, de 19 de julio), que recoge en su art. 141 que indica que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de juego, apuestas y casinos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Cataluña.

## **Comunidad Valenciana<sup>59</sup>**

- **Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana.** (DOGV 8834 de 15/06/2020). [Ir al documento Ref. DOGV-r-2020-90224](#)

La Comunitat Valenciana, de acuerdo con el artículo 49.1.31.a del Estatuto de autonomía (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio), asumió las competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas. El Real Decreto 1038/1985, de 25 de mayo, hizo efectiva tal competencia sobre las materias reseñadas.

## **Extremadura<sup>60</sup>**

- **Ley 6/1998, de 18 de junio, del Juego de Extremadura.** (BOE 193 de 13/08/1998). [Texto consolidado](#)

La Comunidad Autónoma de Extremadura asume, en virtud del artículo 7 del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero), competencia exclusiva sobre casinos, juegos y apuestas, con la única exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

---

<sup>59</sup> <http://www.hisenda.gva.es/es/web/juego>

<sup>60</sup> <http://portaltributario.juntaex.es/PortalTributario/web/guest/administrativa-en-materia-de-juego>



## **Galicia<sup>61</sup>**

- **Ley 14/1985, de 23 de octubre, Reguladora de los Juegos y Apuestas en Galicia.** <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6208>

El artículo 27 del Estatuto de Autonomía para Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril) señala como de la competencia exclusiva de la Comunidad, entre otras, la ordenación de los casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.

En consonancia con lo anterior y como resultado del acuerdo Estado-Comunidad Autónoma, se dictó el Real Decreto 228/1985, de fecha 6 de febrero, por el que se concretaron lo que, en materia de juego, son competencias exclusivas y concurrentes del Estado y de la Comunidad Autónoma de Galicia.

## **Comunidad de Madrid <sup>62</sup>**

- **Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid.** (BOE 179 de 27/07/2001). [Texto consolidado](#)

El artículo 26.1.29 del Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, reformado por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, atribuye a esta Comunidad la plenitud de la función legislativa en materia de Casinos, Juegos y Apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas, siendo que el traspaso de estas competencias se realizó por medio del Real Decreto 2370/1994, de 9 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de casinos, juegos y apuestas.

## **Región de Murcia<sup>63</sup>**

- **Ley 2/1995, de 15 de marzo, reguladora del Juego y Apuestas de la Región de Murcia.** (BOE 131 de 02/06/1995). [Texto consolidado](#)

La Ley se promulga al amparo del artículo 30, Dos del Estatuto de Autonomía de Murcia.

El artículo 2 de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, establece el traspaso a la Región de Murcia, entre otras, de las competencias en materia de casinos, juegos y apuestas con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, en base al cumplimiento de los plazos mínimos previstos en la Constitución para proceder a la ampliación de competencias en las referidas Comunidades Autónomas.

En consecuencia, se incorporaron dichas competencias en el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, mediante la reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, introducida por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, y reflejándose en su artículo 13, 1 b).

---

<sup>61</sup> [https://cpapx.xunta.gal/introduccion-xogo?d\\_m=227&c=Taxonomias/Corporativa/Audiencias/Empresas/](https://cpapx.xunta.gal/introduccion-xogo?d_m=227&c=Taxonomias/Corporativa/Audiencias/Empresas/)

<sup>62</sup> <https://www.comunidad.madrid/inversion/inicia-desarrolla-tu-empresa/informacion-tramites-empresas-juego>

<sup>63</sup> [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=707&IDTIPO=100&RASTRO=c79\\$m22720,22805](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=707&IDTIPO=100&RASTRO=c79$m22720,22805)

## Comunidad Foral de Navarra

- Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego. (BOE 28 de 01/02/2007). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-2117>

Aprobada en desarrollo de la competencia exclusiva que, en materia de casinos, juegos y apuestas, tiene atribuida Navarra a tenor del artículo 44.16 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

## País Vasco<sup>64</sup>

- Ley 4/1991, de 8 de noviembre, reguladora del juego en la Comunidad Autónoma del País Vasco. (BOE 47 de 24/02/2012) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-2681>

La Ley se dicta en desarrollo de la competencia exclusiva que, en materia de juego, se halla atribuida a la Comunidad Autónoma del País Vasco a tenor del artículo 10.35 del Estatuto de Gernika

## La Rioja

- Ley 5/1999, de 13 de abril, reguladora del Juego y Apuestas. (BOE 100 de 27/04/1999). [Texto consolidado](#).

El Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo octavo.uno.10, reconoce como exclusiva para la Comunidad Autónoma de La Rioja, la competencia en materia de casinos, juegos y apuestas, con la única exclusión de las Apuestas Deportivo Benéficas.

Dicha competencia viene ejerciéndose desde la entrada en vigor del Real Decreto 2376/1994, de 9 de diciembre, que establecía la transferencia de esta a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Una vez señalados los fundamentos legales, para determinar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para legislar en materia de juego y apuestas en su ámbito territorial, es preciso decir que esta Ley es el marco legal que, por un lado, define el concepto de juegos permitidos y, por otro, regula las relaciones jurídicas que con la práctica de estas actividades se establecen.

## Ciudad Autónoma de Ceuta<sup>65</sup>

- Decreto por el que se regula el **reglamento 01/2014**, de 6 de febrero, de organización, gestión y explotación del bingo electrónico y se modifican diversas normas en materia de juegos y

---

<sup>64</sup> <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/juego-espectaculos/>

<sup>65</sup> <https://www.ceuta.es/ceuta/la-institucion/normativa>

apuestas. <https://www.ceuta.es/ceuta/component/jdownloads/finish/1495-febrero/8002-bocce-extra-5-25-02-2014?itemid=534>

El artículo 21.1.21 de la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Ceuta, establece que la Ciudad de Ceuta ejercerá competencia sobre las materias de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, con el alcance previsto en el apartado dos de este artículo, según el cual dichas competencias comprenderán las facultades de administración, inspección y sanción, y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria

## **Ciudad Autónoma de Melilla**

- Decreto 66/2015 de 31 de agosto de 2015, relativo a la aprobación definitiva del Reglamento de Apuestas de la Ciudad Autónoma de Melilla. BOME núm. 5266 de 4 de septiembre de 2015. [https://www.melilla.es/melillaportal/contenedor.jsp?seccion=ficha\\_bome.jsp&dboidboletin=214104&codResi=1&language=es&codAdirecto=15](https://www.melilla.es/melillaportal/contenedor.jsp?seccion=ficha_bome.jsp&dboidboletin=214104&codResi=1&language=es&codAdirecto=15)
- Decreto 3715 de 16 de septiembre de 2014, relativo a aprobación definitiva del Reglamento regulador del Catálogo de Juegos de la Ciudad Autónoma de Melilla. [https://www.melilla.es/melillaPortal/contenedor.jsp?seccion=ficha\\_bome.jsp&dboidboletin=214104&codResi=1&language=es&codAdirecto=15](https://www.melilla.es/melillaPortal/contenedor.jsp?seccion=ficha_bome.jsp&dboidboletin=214104&codResi=1&language=es&codAdirecto=15)

El apartado 1 del artículo 21 de la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla, en su número 21.ª establece que: “La ciudad de Melilla ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo: 21.ª Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas”, y en el apartado 2 del citado artículo señala: “En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Melilla comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción, y en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria”. El Real Decreto 329/1996, de 23 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la ciudad de Melilla en materia de casinos, juegos y apuestas, señala en el apartado B) del Anexo, las funciones de la Administración del Estado que asume la ciudad de Melilla.

## **4.8.- Estudio comparativo de las leyes del juego en la Comunidad Valenciana, Andalucía, Comunidad de Madrid, País Vasco y Cataluña.**

Para realizar este análisis hemos partido del trabajo del estudio de cada legislación de las comunidades autónomas referenciadas y que queda plasmado en el “Cuadro Comparativo” que se incluye en el Apéndice II de este trabajo.

## **A) Análisis comparativo.**

Al efecto, tomaremos como referente la ley 1 de la Comunidad Valenciana, por ser la más reciente y, en consecuencia, la más avanzada en cuanto a la protección de los grupos especialmente vulnerables.

## **B) Aspectos normativos destacables.**

Partiendo de los objetivos general y específicos que se marcaron en el presente estudio (Vid. Objetivos del estudio), resaltamos diversos aspectos (ítems) a localizar en la legislación de las comunidades autónomas estudiadas y que, de una u otra forma, nos daban una visión sobre cómo estaban resolviendo estos asuntos las diversas autonomías (medidas de protección colectivos vulnerables; publicidad general y específica; papel de las entidades sociales).

El esquema seguido fue el siguiente (cuya ampliación, como hemos indicado, se encuentra en el Apéndice de este trabajo):

**N.º**      **ITEM.**  
**Ítem**

1            Normativa

2            Organo/ institucion titular gestion del juego:

**MEDIDAS DIRIGIDAS A GRUPOS VULNERABLES**

3            REFERENCIA EXPRESA AL CARÁCTER ADICTIVO DE APUESTAS

4            **PROTECCION DE COLECTIVOS VULNERABLES**

4.A        GENERAL

4.B        Prohibiciones de participación en actividades de juego.

4.C        Prohibiciones de acceso a locales y portales web de juego

4.D        Mecanismos de control parental.

(control parental en ordenador, móvil. etc. para impedir el acceso relacionado con apuestas).

4.E        Distancia de establecimiento de juego a centros educativos o escolares

5            **PUBLICIDAD**

5.A        **DIRIGIDA A COLECTIVOS VULNERABLES**

5.A.1     Sistemas de exclusión publicitaria

5.B.       **DIRIGIDA A PUBLICO EN GENERAL**

5.B.1     Publicidad dirigida a público general

5.B.2     Horarios de emisión publicitaria. ...

5.B.3     Prohibición de publicidad. (especificar ámbitos)

6            **RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA**

Responsabilidad social corporativa y juego responsable o seguro

**OTROS ASPECTOS**

7            Distancia entre establecimientos

8            Horario de apertura y cierre

9            Conexión/ desconexión en locales hostelería

#### MEDIDAS DIRIGIDAS A LA POBLACION GENERAL

- 10 Prohibición de fumar.
- 11 Moratoria de nuevas licencias de apertura y nuevas instalaciones de máquinas.
- 12 Instalación de máquinas auxiliares de apuesta en hostelería y similares
- 13 Existencia de apuestas en instalaciones deportivas.
- 14 Suspensión temporal de nuevas autorizaciones explotación de máquinas de juego tipo B o recreativas con premio.
- 15 Retroactividad o derecho adquirido en la renovación de licencias anteriores a la ley, respecto a distancia de los centros, entre locales de juego...etc.
- 16 Inmediatez del pago efectivo del premio.
- 17 Proceso de detección de comportamiento de riesgo de las personas usuarias.
- 18 Autolimitación económica de cuentas

#### PAPEL DE LAS ENTIDADES DEL TERCER SECTOR SOCIAL

- 19 Consejo asesor o comisión con Entidades Sociales de adicciones.
- 20 Papel de las organizaciones del Tercer Sector en adicciones
- 21 Relación de la normativa de juego de apuesta con la perspectiva inclusiva y de género.
- 22 Autorización de centros y servicios preventivo-asistenciales específicos de juego, del Tercer sector
- 23 Financiación de los recursos asistenciales, procedente de lo recaudado, por medio de porcentaje de sanciones o impuestos aplicados u otras.

A continuación, se analizará el resultado de cada uno de ellos.

### **4.8.1. Normativa.**

Ya desde el comienzo sorprende la abultada diferencia entre las fechas de publicación de las leyes correspondientes. Andalucía, Cataluña y País Vasco el último cuarto del siglo pasado. Madrid ya en el 2001 y la muy reciente de la Comunidad Valenciana. (en adelante **LCA**, **LCC**, **LPV**, **LCM** y **LCV**, respectivamente).

Adentrados en sus contenidos, se evidencia la similitud de la normativa valenciana con el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego -no obstante haberse publicado primero-, en cuanto a la coherencia de sus contenidos respecto a uno de los objetos fundamentales en los que ambas coinciden: La protección de los colectivos vulnerables. No encontramos tal mención, en cambio, en las respectivas leyes de las comunidades restantes, quizás por su antigüedad sí se menciona, aunque tangencialmente. Considerando que es un punto de partida

fundamental para el desarrollo de sus respectivos articulados, esperamos que, al amparo de este Real Decreto 958/2020, lo incorporen próximamente.

#### **4.8.2.- Órgano/ institución titular de las competencias y gestión del juego.**

Teniendo en cuenta que la LCV recoge que *“el juego patológico tiene un carácter multidimensional y multidisciplinar”*, no parece adecuado que la institución titular de la gestión del juego corresponda a sus respectivas Haciendas comunitarias, caso de esta, Andalucía y Cataluña. Tal determinación podría condicionar sus contenidos y desarrollos, decantándolos más hacia los aspectos económicos que hacia la salud de la población. Consideramos que el juego de apuesta conlleva una transversalidad que implica a diferentes consejerías o consellerías, con importantes consecuencias, por lo que convendría que tal gestión correspondiera, además de a la de Hacienda, a las de Sanidad, Servicios Sociales, Consumo, Trabajo, etc., con lo que sería preferible que, desde el comienzo, hubiera correspondido su titularidad a la de Presidencia, responsable última de todas ellas.

#### **4.8.3. Referencia expresa al carácter adictivo de apuestas.**

Otro punto de partida esencial para determinar legislativamente sus consecuencias psicosociales es, a nuestro parecer el reconocimiento expreso del potencial adictivo de esta actividad. En este sentido constatamos su presencia, muy explícita en cuanto a dicha característica, al inicio en su preámbulo I, en la Legislación de la Comunidad Valenciana (en lo sucesivo: LCV), abundando en las áreas que afecta su dependencia, citando el respaldo del DSM-5, mencionando su comorbilidad con otros trastornos psicológicos y dando a este el carácter de enfermedad.

En la legislación de las restantes comunidades, se plantea tal característica de manera puntual, relacionada con advertencias en locales con apuesta o publicitarias, de que tal práctica puede producir adicción. La andaluza, (en lo sucesivo LCA), la plantea en su referencia al registro de control de interdicciones, de manera similar a la de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo LCM), que, además dispone la existencia, en lugar visible, de folletos o información de lugares donde acudir en caso de que se detecte algún tipo de patología relacionada con el juego. Información similar se ofrece en la legislación de la Comunidad Catalana (LCC) que, además de regular el régimen de las prohibiciones de acceso voluntarias, como las anteriores, incluye las que son consecuencia de un “procedimiento sancionador en materia de juego o de una resolución judicial.” Por último, la legislación del País Vasco (en lo sucesivo LPV), efectúa tal reconocimiento en su referencia al juego responsable.

#### **4.8.4.A.B Respecto a la “protección de colectivos vulnerables”.**

Abunda el texto valenciano en la protección a menores, en concreto en su “artículo 3”, incluye expresamente: *la protección de las personas menores de edad y de aquellas que tengan reducidas las capacidades intelectuales y volitivas, o se encuentren incapacitadas legal o judicialmente, así como aquellas personas inscritas en el Registro de Personas Excluidas de Acceso al Juego de la Comunitat*

*Valenciana o en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego. Cita, además la Prevención del juego patológico y de los perjuicios a las personas usuarias y, en especial, a los colectivos sociales más vulnerables. impidiendo su acceso a la práctica y a los establecimientos de juego en cualquiera de las modalidades.*

Incluye, dicha Ley, en su artículo 18, en la prohibición de participación en las actividades de juego a las personas directivas, accionistas y partícipes en sus propias empresas de juego; en apuestas deportivas a las directivas de entidades deportivas, participantes u organizadoras de tales eventos y árbitros y por último a directivas, titulares o personas empleadas de los establecimientos donde se encuentran instaladas máquinas de tipo B y C y máquinas auxiliares de apuestas.

Por otra parte, es de destacar en este sentido, además la LPV, en un aspecto de gran importancia: la posibilidad de exclusión a *las personas que presenten adicción patológica al juego, a solicitud de tercero con interés legítimo* y otro llamativo que permite “*atendiendo a su comportamiento en el juego*”, inscribir en el registro de interdicciones, a determinadas personas, a solicitud de las empresas operadoras de juego. Tal opción permitiría a los allegados a dichas personas ayudarla a frenar su compulsión.

El resto de las comunidades limitan tal protección a la prohibición de acceso al juego, en las personas antes indicadas y, además, a quienes perturben por diferentes comportamientos el normal desarrollo de los juegos.

#### **4.8.4.C. Prohibiciones de acceso a locales y portales web de juego.**

La LCV cita, como era de esperar a los mismos colectivos a los que se prohíbe el juego, citando además a los que tengan problemas mentales porten armas; se encuentren en estado de embriaguez o bajo el efecto de drogas y tengan un comportamiento violento. La LCA, impide el acceso a los salones de juego en iguales términos, si bien asigna tal responsabilidad al encargado de control del local.

Es de destacar la incorporación por la LCV del deseado y reclamado servicio de admisión, que pueda hacer efectiva la protección de los grupos vulnerables en la totalidad de “establecimientos de juego de apuesta-limitado anteriormente a bingos y casinos- mediante un sistema conectado con el órgano competente en materia de juego para la actualización de las personas incluidas en el Registro de Personas Excluidas de Acceso al Juego de la Comunitat Valenciana y en otros registros equivalentes en nuestro país. Lamentablemente no se incluye este sistema en los locales de hostelería, como ya hemos dicho, por razones obvias, si bien en estos se impediría el juego de menores condicionando la activación de las máquinas de apuesta a la previa exhibición del documento de identidad. Ambos aspectos suponen un importante avance en el control efectivo de las y los menores, no en el caso de las apuestas en hostelería para las personas incluidas en el registro de interdicciones, cuya situación no podrá ser detectada.

No se encuentra en el resto de las comunidades ninguna aportación que añada interés a este apartado.



#### **4.8.4.D. Controles parentales.**

A excepción del País Vasco, que recomienda, citando a la Comisión Europea sobre juego responsable, en el II Libro Blanco del Juego (2015): “Procurar incluir enlaces de control parental para evitar que las y los menores de edad accedan.” No se citan mecanismos de control parental en ninguno de los textos revisados, aspecto que sería muy deseable, dada la prevalencia de personas menores afectadas por el trastorno por juego o en situación de riesgo o problema ocasionado por la modalidad online, como hemos podido ver.

#### **4.8.4.E. Distancia de establecimiento de juego a Centros Educativos o Escolares.**

Conlleva especial relevancia por cuanto, como vimos con anterioridad, la accesibilidad y disponibilidad son aspectos esenciales del potencial adictivo de las apuestas. Se han descrito que con cierta frecuencia el alumnado de estos centros, durante el recreo acuden a estos locales, por tanto, es muy importante que estén alejados de dichos centros, en coherencia con el principio de protección de la población menor de edad citado en todos los textos.

Observamos en este aspecto diferencias importantes entre los textos analizados. Así el valenciano los sitúa a 850 metros de Salones de juego y Locales de apuestas. En el País Vasco se encuentra en estudio establecer una distancia de 500 metros; La LCM, mucho más laxa establece 100 metros de distancia hasta la entrada de centros escolares, exceptuando personas universitarias y adultas, al igual que la LCC, si bien esta añade a los docentes, edificios institucionales y sanitarios.

La LCA andaluza, de manera poco entendible, lo limita a los salones recreativos, estableciendo un radio de cincuenta metros.

Esta cuestión de gran importancia, a nuestro juicio, para la reiterada protección de las personas menores, podría interpretarse como un barómetro de la sensibilidad real de los poderes públicos respecto a su salud. La cercanía a un centro escolar de un local de apuesta parece estar directamente relacionada con la inducción al juego, por ser perfectamente identificables, lo que implica una publicidad sugestiva directa; por incrementar la accesibilidad y disponibilidad, relacionada con su potencial adictivo y, por último, por reforzar el concepto de “normalidad”, que como se ha podido constatar podría explicar la elevada prevalencia del trastorno por juego en esta población vulnerable.

#### **4.8.5. Publicidad.**

El controvertido tema de la publicidad y sus efectos, tratado ampliamente a lo largo de nuestro análisis del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, se encuentra diferenciado en los textos legales en función de la población diana: Colectivos vulnerables o público en general.

#### **4.8.5.A. Colectivos vulnerables.**

La LCV restringe cualquier tipo de publicidad, promoción, patrocinio y cualquier forma de comunicación comercial, incluida aquella que se realice telemáticamente. Por otra parte, la Ley 12/2018, de 24 de mayo, de la Generalitat, de publicidad, excluye de medios de comunicación con publicidad de apuestas y otras modalidades de juego accesible a las personas menores de edad, en particular, la emitida por medios televisivos y radiofónicos entre las 6 y las 22 horas o fuera de esta franja cuando se tratara de programas dirigidos a público infantil o familiar. Se extiende la prohibición a la edición de textos impresos o virtuales con temática infantil.

La LCA y la LCM plantean que la publicidad advierta de la prohibición a menores, añadiendo la segunda el respeto a los horarios protegidos para este colectivo. Más amplio, aunque poco restrictivo es el planteamiento de la LPV, dado que plante prohibiciones de sentido común no transgredidas por los operadores de juego: “actividades de publicidad, promoción y patrocinio de actividades de juego que: *“Utilicen o incluyan a menores de edad, sugieran que estas personas pueden jugar o utilicen soportes de cualquier tipo cuyos destinatarios sean estas mismas”*. Redunda la LCC en los aspectos que anteceden, añadiendo un punto interesante en cuanto a que prohíbe de manera específica el acceso a enlaces u otros anuncios que ofrezcan créditos instantáneos que puedan ser utilizados inmediatamente para jugar. Tan dañinos y relacionados con la ruina económica de muchas familias de personas jugadoras, al tratar estos de “recuperar” de manera compulsivo el dinero perdido que consideramos debería prohibirse en todas las legislaciones sobre apuestas.

#### **4.8.5.B.1 Publicidad dirigida a público en general.**

Es exhaustivamente tratada en la LCV. Limitándose, como es lógico a la efectuada en dicho territorio y con respecto a las empresas operadoras de juego autorizadas por la Generalitat, prohíbe *“cualquier tipo de publicidad, promoción, patrocinio y cualquier forma de comunicación comercial, incluida aquella que se realice telemáticamente a través de las redes de comunicación social, referidas a las actividades de juego y de los establecimientos en que se practican”*. Amplía tal prohibición al exterior de los locales de juego y a los anuncios en la vía pública o medios de transporte e incluye *“servicios de la sociedad de la información, programas e imágenes en los que las personas presentadoras, colaboradoras o invitadas aparezcan jugando, o mencionen o muestren, directa o indirectamente, establecimientos, salones o locales asociados al juego, excepto si el objetivo es la prevención o sensibilización del juego patológico”*. A continuación, el artículo concreta diferentes aspectos relacionados con el tema, de entre los que son de destacar por su especial interés los señalados en los epígrafes “5”, en cuanto a la obligatoriedad de que los locales de juego tengan a disposición de las personas usuarias, en lugar visible y fácilmente accesible, hojas informativas y con datos de contacto de instituciones dedicadas al tratamiento y rehabilitación del trastorno por juego.

Está además previsto en el futuro reglamento que se restrinja la distribución gratuita o promocional de productos, bienes, servicios o cualquier otra actuación cuyo objetivo o efecto directo o indirecto, principal o secundario, sea la promoción de las apuestas, así como *“la entrega gratuita, o por precio inferior al de mercado, de fichas, cartones, papeletas u otros elementos canjeables por dinero, que permitan la participación en el juego”*.

La LCA se limita a la obligatoriedad, de las advertencias de adicción y prohibición a menores, ya citadas. Coinciden la LPV y la LCM en estas mismas cuestiones básicas, remitiendo esta última a lo previsto por la Ley de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, y a la Ley General de la Comunicación Audiovisual, determinando acertadamente, por último, en aras a la prevención general dada la invasión que las personas usuarias de estas redes hemos venido padeciendo, que *las comunicaciones publicitarias por correo electrónico u otro medio de comunicación equivalente requieran la previa solicitud o la expresa **autorización de sus destinatarios***.

La LCC, por su parte, insta al cumplimiento de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los **espectáculos públicos y las actividades recreativas**.

#### **4.8.5.B.2. Horarios de emisión publicitaria.**

Por parte de la LCV no se limitan horarios por prohibirse expresamente y de manera absoluta, en los medios de comunicación de titularidad pública de la Generalitat, la publicidad sobre la actividad del juego, tanto presencial como en línea, en cualquier presentación o formato, como ha quedado expuesto.

En cuanto al resto de comunidades, suelen remitir a otras normas, dada la inexistencia de tales limitaciones en su legislación específica de juego. Así, la LCA, remite a la Audiovisual de Andalucía que establece que las comunicaciones comerciales que promocionen juegos de azar y apuestas no podrán emitirse en horario de protección de menores, restringiendo las misma entre la 1 y las 5 de la madrugada.

La LCM remite a La Ley 7/2019, de 27 de marzo, de Radio Televisión Madrid, que establece que *“no se emitirá publicidad que directa o indirectamente promueva el juego on line, los salones de juego o las casas de apuestas, independientemente del horario o la concreta programación de la que se trate”*.

En el País Vasco, el Decreto 120/2016 Reglamento del Juego, remite a la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, relativo a *programas* sobre juegos de azar, establece que no podrán ser emitidos entre la 1 y las 5 de la mañana y en horario reforzado, exceptuando lamentablemente desde nuestro punto de vista, *“la **publicidad** y promoción sobre la práctica de apuestas cuyo objeto sea un acontecimiento de carácter deportivo”*. Eso sí incluyendo mensajes de juego responsable. No queda claro si el acuerdo adoptado el 30 de abril 2019 por el **Consejo de Administración de EITB** (televisión y radio públicas), bastante restrictivo en cualquier modo de publicidad del juego, contiene esa misma peligrosa excepción, que incrementa el potencial adictivo de esta actividad.

Por su parte la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (CCMA) acordó en mayo de 2019 retirar la publicidad de juego y apuestas en línea en horario protegido para la infancia a partir del 30 de junio 2019, sin que se halle concreción de este.

Como vemos, a excepción de la comunidad valenciana, todas las demás quedan muy por detrás en amplitud restrictiva del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, ya comentado anteriormente. Es de esperar que inspiradas en él actualicen sus contenidos mediante sus disposiciones reglamentarias futuras y de manera estricta prohíban cualquier tipo de emisión en este aspecto.

#### **4.8.5.B.3. Prohibición de publicidad.**

Ya comentada la prohibición absoluta en la LCV, destacamos que LCA considera infracción grave la emisión de esta, así como de promociones sobre el juego de apuesta en el horario infantil antes indicado.

En cualquier caso, al margen de tal horario, al parecer de conformidad con el artículo 9.2 de la Ley 2/1986, de 19 de abril, el patrocinio y la publicidad comercial de las apuestas y de los establecimientos en los que se practiquen podrá efectuarse previa obtención, por parte de la empresa operadora de la correspondiente autorización.

En la Ley 6/2001 del juego de Madrid, ni siquiera es necesaria la autorización administrativa previa, cuando se trata de la publicidad y promoción de las actividades de juegos y apuestas, empresas autorizadas para el ejercicio de tales actividades.

La LPV habría que destacar lo preceptuado por Decreto 120/2016, Reglamento del Juego, aplicable a las personas famosas respecto a la prohibición de la publicidad o promoción del juego y de sus locales, cuando *“reproduzca, mediante videos o sonidos, a personas practicando algún juego, o participando de forma directa o indirecta en el mismo, exceptuando imágenes cuando se trate de la retransmisión de un torneo autorizado, en cuyo caso deberá ajustarse a los horarios que establece el presente Reglamento para la publicidad en radio y televisión”*.

Además, tanto en dicho Decreto como en el 27/2014, de 4 de marzo de Cataluña se restringe la publicidad de créditos instantáneos de forma inmediata para jugar. El resto de la legislación de esta comunidad amplía sus prohibiciones a aquellos mensajes comerciales que atenten contra la dignidad y los derechos de las personas.

No hemos encontrado restricción expresa a la emisión de publicidad durante la retransmisión de eventos deportivos, lo cual podría efectuarse sin que el horario protegido para menores impidiera que fueran espectadores de estos.

#### **4.8.6. Responsabilidad Social Corporativa.**

Este aspecto, ampliamente tratado en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, ocupa también en la LCV un espacio importante. Aunque pendiente de concreción en cuanto a las tareas específicas a desarrollar por las empresas de juego que deberán corresponder al futuro reglamento, se atribuye a estas en el Artículo cuatro: “Juego Responsable”, la elaboración de un plan de medidas que mitigue el perjuicio que el

juego pueda producir sobre las personas, así como velar, junto con la consellería competente en: La atención a los grupos en riesgo y proporcionar al público información para *“que su actitud ante el juego sea moderada, no compulsiva y responsable”*.

Es de destacar, que las empresas titulares de locales de juego queden obligadas a impartir a su personal cursos de formación relacionados con las prácticas de juego responsable y prevención del juego patológico, según el artículo 4.4 de dicho texto.

Merece especial atención, por cuanto podría tratarse de una importante opción de futuro que, aunque no aparezca en la legislación andaluza disposición alguna en este aspecto, adelantándose a lo previsto en el anteproyecto de la ley nacional, en noviembre de 2019, la Federación Andaluza de empresarios de juego, formada por ANMARE, ACODISA y ANDESA y la Confederación Española de este mismo sector empresarial (COFAR), presentaron el Programa de Acreditación en Juego Responsable ante el Director General de Tributos, Financiación, Relaciones Financieras con las Corporaciones Locales y Juego de la Junta de Andalucía, con el objetivo de implantarlo en la comunidad andaluza. El programa de acreditación como la formación en materia de juego responsable, que se impartirá a los hosteleros con máquinas de apuesta, comprometidos con dicha tarea, ha sido diseñado por un comité de expertos entre los que destacan sociólogos, especialistas en RSC, el presidente de Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (FEJAR) y representantes de hostelería y asesores técnicos de los asociados a COFAR. (Fuente: web de Cofar: <https://cofar.net/cofar-y-anmare-presentan-programa-acreditacion-junta-andalucia/>), sin participación ni alusión alguna a UNAD.

Esta experiencia, convendría fuera extensible a todo el territorio nacional, para lo cual sería recomendable que UNAD, iniciara gestiones con la Federación Andaluza de empresarios de juego citada dada su disposición al respecto para la implementación de estas y otras medidas vinculadas a la responsabilidad social corporativa, recogidas en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las Actividades de Juego, aportando su larga trayectoria en el tercer sector para un mejor servicio de prevención y atención a las personas usuarias de las apuestas.

El resto de las comunidades dirigen más su legislación respecto al juego responsable para proteger a las personas usuarias y grupos más vulnerables, de lo que ya dimos cuenta, que, a la responsabilidad social corporativa, entendida como la participación e intervención directa de las empresas y operadores de juego en tal objetivo.

#### **4.8.7. Distancia entre establecimientos.**

Al igual, que, en la distancia con centros escolares, se producen diferencias notables respecto a la planteada entre establecimientos de juego, con el fin de evitar el efecto “las vegas” y la intensificación de la provocación a tal conducta, en nuestros barrios y ciudades, ya suficientemente saturados. A excepción de entre locales de hostelería, que como es evidente no están sujetos a esta norma, se establece una separación de 500 metros en la LCV, distancia reducida a 100 en la LCA.

El Decreto 120/2016 Reglamento del Juego del País Vasco, concreta y diferencia por tipo de juego, así los locales de juego de bingo deberán guardar entre sí una distancia radial igual o superior a

600 metros y una distancia igual o superior a 150 metros medida radialmente con respecto a otros locales de juego de distinta naturaleza. Los salones de juego deberán guardar entre sí una distancia igual o superior a 500 metros medida radialmente y una distancia igual o superior a 150 metros medida radialmente con respecto a otros locales de juego de distinta naturaleza. Los locales de apuestas generales y locales de apuestas hípicas externas deberán guardar entre sí una distancia igual o superior a 200 metros medida radialmente y una distancia igual o superior a 150 metros medida radialmente con respecto a otros locales de juego de distinta naturaleza. Por último, Los locales de apuestas generales y locales de apuestas hípicas externas deberán guardar entre sí una distancia igual o superior a 200 metros medida radialmente y una distancia igual o superior a 150 metros medida de igual modo, con respecto a otros locales de juego de distinta naturaleza, exceptuando los casinos en todos los casos.

En Cataluña el Decreto 240/2004, de 30 de marzo, de aprobación del catálogo de juegos y apuestas, en lugar de distancia plantea número máximo de locales. En el caso de los bingos es de 75 para todo su territorio. No pudiendo autorizarse el traslado ni la instalación de nuevas salas de bingo cuando existan otras salas autorizadas dentro de un radio de 1.000 metros desde la ubicación pretendida. En cuanto a casinos el número total será de 4, a excepción del centro recreativo turístico de Vilaseca y Salou que podrá contar con 6 más. No se pueden emitir permisos de explotación para máquinas de tipo B, o tragaperras con premio, destinadas a los establecimientos de hostelería y similares, salvo que sea para sustituir otra de iguales características. En cuanto a los salones de juego, se establece un número máximo de 126, para todo el territorio. En caso de baja de uno existente, se puede autorizar la instalación de uno nuevo, pero no cuando existan otros salones autorizados dentro de un radio de 1.000 metros desde la ubicación pretendida.

#### **4.8.8. Horario de apertura y cierre.**

Dejando en primer lugar constancia de la amplitud de horarios de apertura y cierre de los establecimientos de apuestas y por tanto de su “peligrosa disponibilidad”, estos están regulados por otras normativas generales, a las que la legislación del juego remite. En cualquier caso, su horario de cierre se sitúa siempre a altas horas de la madrugada, entre las 2:00 y las 4:00, dependiendo del tipo de local y de la comunidad que lo determina, comenzando su apertura a primeras horas de la mañana. En algunos casos a las 6:00. Lo que supone un elemento más que incrementa su potencial adictivo.

#### **4.8.9. Conexión/ desconexión en locales de hostelería (control remoto).**

Otro de los aspectos subrayable en trascendencia para la protección de menores, no regulado en el resto de las comunidades autónomas, es la obligatoriedad, planteada por la LCV, en los establecimientos de hostelería de disponer de un sistema remoto de activación-desactivación de las máquinas y dispositivos auxiliares de apuesta que, a semejanza de la expedición de tabaco, permita comprobar la edad de las personas usuarias, evitando así su uso.

Lamentablemente, como ha quedado expuesto con anterioridad, no se contempla mecanismo alguno en estos locales que permita la salvaguarda de personas autoexcluidas e incapacitadas. La única

opción real para incluir a todos los colectivos especialmente vulnerables sería la desaparición de las apuestas en la hostelería, opción complicada dado que algunos de ellos suplen sus carencias competitivas mediante la recaudación económica con esta actividad. Sin perder la esperanza de que algún día esto sea factible, esperamos a corto plazo que tal medida se extienda al resto de Comunidades Autónomas de nuestro país.

#### **4.8.10. Prohibición de fumar.**

Ausente en el resto de las comunidades revisadas, la LCV establece la prohibición de fumar en los establecimientos de juego, restando así un incentivo que, quizás, debiera ampliarse a las bebidas alcohólicas y comidas a bajo precio, que sirven de reclamo y como ya sucediera con bingos y casinos, incrementan el efecto llamada.

#### **4.8.11. Moratoria de nuevas licencias de apertura y nuevas instalaciones de máquinas.**

Siendo, a nuestro juicio, necesaria la moratoria de cinco años establecida en la disposición transitoria 10ª de la LCV para la concesión de nuevas licencias de apertura y nuevas instalaciones de máquinas desde junio del presente año, no es suficiente pues aplaza temporalmente el incremento de la saturación ya existente. Antes bien, convendría fijar un número límite que no pudiera en ningún caso superarse en comunidad autónoma alguna. Un antecedente importante, es la iniciativa, ya comentada en el epígrafe “7” de la LCC. También, provisional, existe en la actualidad moratoria en el País Vasco, condicionando el otorgamiento de nuevas autorizaciones a la revisión de la planificación determinada por el Reglamento General del Juego, publicado por Resolución 7/2020, de 14 de enero, (BOPV nº 11, de 17 de enero de 2020). Tal suspensión tenía un plazo inicial de nueve meses, ampliándose a finales de junio otros tantos por el impacto de la COVID-19.

#### **4.8.12. Instalación de máquinas auxiliares de apuesta en hostelería y similares.**

Con relación a las máquinas auxiliares de apuesta instaladas en establecimientos de hostelería y similares y en recintos deportivos, no obstante haber procedido en plazo a la adaptación del sistema de activación-desactivación, antes citado (disposición transitoria octava de la ley valenciana, 1/2020, de 11 de junio), según la disposición transitoria novena de la citada ley, finalizado el período de vigencia de su autorización, deberán eliminarse de dichos establecimientos.

La LCA, excluye reglamentariamente la ubicación en locales de hostelería de tales máquinas de apuesta auxiliares, permitiendo solo las tipo B (tragaperras), aunque no hace alusión expresa a recintos deportivos, no apareciendo en ningún tipo de local la posibilidad de su instalación en la LCM ni en la LCC.

La LPV permite la instalación en los locales de hostelería y similares, indistintamente de una máquina auxiliar de apuestas, boletos o de combinaciones aleatorias, que al no venir acompañada de la

posibilidad de activación/desactivación, comentada en la LCV, incrementará el riesgo para la población más vulnerable.

#### **4.8.13. Existencia de apuestas en instalaciones deportivas.**

Con los condicionantes ya citados en la LCV y con su exclusión en la LCC, el resto de las comunidades autoriza las apuestas en tales recintos. Teniendo en cuenta que la activación emocional y neurológica se encuentra en la base de la adicción a las apuestas, es muy probable que esta se intensifique notablemente, como suele ocurrir siguiendo una competición presencial, lo que multiplicaría su efecto y con ello el riesgo del trastorno.

#### **4.8.14. Retroactividad.**

La LCV mantiene la vigencia de las autorizaciones concedidas antes de la publicación de la ley 1. Su renovación estará sometida a la misma, a excepción de la distancia entre establecimientos de juego entre ellos y respecto a centros escolares que, al parecer, lamentablemente podrá mantenerse. Cuestión esta que esperamos, con nuestra contribución, modificar en sucesivas normas legislativas.

#### **4.8.15. Inmediatez del pago efectivo del premio.**

Ni en LCV ni el resto de las comunidades revisadas aparece un aplazamiento del pago efectivo del premio, antes bien, en la LPV se concreta su inmediatez. Sería de gran interés su aplazamiento, ya que reduciría, al menos parcialmente, la intensidad del refuerzo emocional del pago inmediato.

#### **4.8.16. Proceso de detección de comportamiento de riesgo de las personas usuarias.**

Al respecto, parece de gran interés lo dispuesto por la LCV, acorde con el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, y por tanto exportable al resto de nuestras comunidades. Atribuye la norma a las empresas de juego, en base a su responsabilidad social corporativa, la obligación de formar al personal que realice su actividad laboral en ellas, para identificar conductas adictivas asociadas al juego, interviniendo ante situaciones de juego problemático o patológico informando a las personas usuarias de tal circunstancia. Además, dichas empresas deberán acreditar un plan de seguridad laboral relacionado con el riesgo de sufrir el trastorno por parte de las y los trabajadores, algunos de los cuales acuden a nuestros dispositivos asistenciales esperando recibir de sus empresas el apoyo necesario para su recuperación. Expectativa no siempre adecuadamente obtenida, tal y como veremos en la unidad que trata de forma específica la repercusión laboral de esta adicción.



La LPV, coincide en exigir a las empresas titulares de locales de juego o de sitios o páginas web de juego la implementación de formación a su personal en relación con la práctica del juego responsable, así como la elaboración de dicho plan de medidas en relación con la mitigación de los posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas, además de incorporar las reglas básicas del juego responsable.

Dada la trascendencia de dichas disposiciones esperamos poder encontrarlas, también a corto plazo, en la normativa del resto de las comunidades revisadas. Sin embargo, existiría la duda, desde nuestro punto de vista razonable y planteada por algunas personas expertas, de si tal responsabilidad deben ejercerla las empresas operadoras de juego o debería corresponder a la propia Administración en su desarrollo, apoyándose en el tercer sector para implementarlas. Sin lugar a duda, esa sería la mejor opción para la salud de las personas, tanto usuarias como trabajadoras del sector del juego.

#### **4.8.17. Autolimitación económica de cuentas.**

La encontramos en el Decreto 32/2004, Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid, respecto a la opción del usuario de *“establecer límites a su participación en el juego fijando importes inferiores a los límites máximos determinados por la empresa autorizada.”* Sumando a esta la limitación de la frecuencia, mediante el compromiso de la persona jugadora de reducirla podríamos obtener una medida preventiva tan sencilla como eficaz, facilitándole un freno parcial a la compulsión que, frecuentemente padece, llevado por el deseo irracional de recuperar lo perdido.

Esperamos se posibilite y, cuando menos, aparezca tal propuesta en la totalidad de las normativas revisadas y en la del resto de las de nuestras autonomías.

#### **4.8.18. Inclusión de entidades sociales de adicciones en consejos asesores o comisiones.**

Es preciso mantener una comunicación permanente entre el tercer sector social del juego y la Administración. Consideramos que el trastorno por juego posee entidad y trascendencia social suficiente como para que exista un espacio directamente relacionado con las disposiciones relativas a dicha problemática, en el que nuestras organizaciones, permanentemente vinculadas a su atención, puedan trasladar su experiencia y planteamientos a los poderes públicos pertinentes. Además, establecido este, se debería velar por que en él estuvieran representadas en igual número y atribuciones que el determinado para las organizaciones sindicales y empresas del sector, caso de estar incluidas.

La LCV incluye la presencia de representantes de organizaciones del tercer sector social en este ámbito, en la específica Comisión del Juego. De manera similar la LPV, incluye la participación de tres personas representantes de las asociaciones de rehabilitación de adicciones, designadas entre las entidades más representativas del sector en la Comisión Técnica Asesora de Juego. La LCA posibilita su inclusión en el Consejo Asesor de Drogodependencias. Así también sucede al parecer en la LCC, incluyendo la representación del juego en el de las drogodependencias. Coincidimos con la reivindicación de las entidades del tercer sector que trabajan en ludopatías en la Comunidad de Madrid

respecto a la necesidad, en todas las autonomías, de contar con un Consejo del Juego, en el que estar específica y suficientemente representadas.

#### **4.8.19. Papel de las organizaciones del tercer sector en adicciones.**

Además de las inherentes a la Comisión del Juego citada, resulta de gran importancia, por su trascendencia, la participación de nuestras organizaciones en la Estrategia Valenciana Integral de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico y su plan de acción bianual, prevista LCV, en el que se abordarán las acciones coordinadas de prevención y tratamiento de la ludopatía con las diversas administraciones públicas de dicha comunidad. Además, se plantea en la ley, ya en el ámbito terapéutico, la puesta a disposición en los locales de juego de información respecto a nuestras organizaciones asistenciales.

En Andalucía es recogida, tal participación junto a la de las drogodependencias, por la normativa general de Adicciones, a través del Consejo Asesor De Drogodependencias, ya citado, máximo órgano de carácter consultivo y de participación, considerando de gran relevancia la inclusión de tales organizaciones en el III Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones (PASDA).

La LPV y la LCC, además de lo citado al respecto en el epígrafe anterior, a través de las asociaciones cuyo objeto sea la rehabilitación de problemas de adicción a las apuestas, con consentimiento de las personas que se encuentren en tratamiento, podrán solicitar su inscripción en el Registro de Interdicciones de acceso al juego.

#### **4.8.20. Relación de la normativa de juego de apuesta con la perspectiva inclusiva y de género.**

Consideramos de vital importancia y de permanente reivindicación por parte de nuestras organizaciones, la incorporación de la perspectiva de género en la legislación sobre el juego, no ya solo en cumplimiento de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, sino porque el género es un eje de opresión y, por tanto, importante condicionante de la salud y la vida de las mujeres en todas las esferas personales y sociales, que muestra especial incidencia en aquellas que desarrollan un problema de adicción.

Al respecto, la LCV establece en su Artículo 7 *Perspectiva inclusiva*, que “*La perspectiva de género y la atención a las vulnerabilidades sociales deberán ser elementos transversales a considerar en la elaboración y aplicación de las medidas y acciones a que se refieren los artículos 5 y 6 de esta ley.*”, es decir: tanto en la elaboración de las de las medidas de carácter general para la prevención de la ludopatía, como en la Estrategia Valenciana Integral de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico. El reto estará en que no quede vacío de contenido, y efectivamente pueda incorporarse de manera transversal la perspectiva de género, con presupuesto para su desarrollo y a través de medidas de acción positiva dirigidas a las mujeres, y medidas de igualdad dirigidas a los hombres y a entidades, organismos y agentes sociales en general.

Esto ya ha sucedido en el Decreto 144/2017, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde en su preámbulo/exposición de motivos afirma que: *“en este Decreto se han observado las previsiones contenidas en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía”*, para no volver a hacer mención alguna a la perspectiva de género, la igualdad o las posibles desigualdades entre hombres y mujeres. A fecha de redacción de este Informe, ha salido publicado el Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, donde tampoco hace referencia alguna a medidas de impacto de género o acerca de la inclusión de la perspectiva de género en las medidas que se adopten.

Es francamente descorazonador comprobar que aunque en el DECRETO 42/2019, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas, y el Decreto 73/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid, plantea textualmente: *“en cuanto al principio de transparencia, se ha posibilitado la participación activa de los potenciales destinatarios de esta norma (...) habiéndose emitido informes de **impacto de género**”*, entre otros relativos a infancia, adolescencia, o por orientación sexual, es descorazonador, decíamos, que no hay mención ninguna a esos informes o su contenido en ningún documento, y que lo más que hemos podido encontrar (recordemos que estos informes responden al principio de transparencia), son memorias del análisis de impacto normativo, donde se dice que *“se socilitará”* el preceptivo informe de impacto por razón de género a la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad<sup>66</sup>.

En las disposiciones normativas de País Vasco y Cataluña no hay mención a la incorporación de la perspectiva de género o la emisión de informes de impacto.

Es evidente que tendremos que permanecer constantes en la actividad sensibilizadora y reivindicativa, haciéndola llegar, no solo a la sociedad civil, sino también a los poderes públicos para que se puedan producir las actuaciones que se precisan para lograr que desaparezcan o se minimicen las desigualdades de género que afectan a las mujeres que presentan juego patológico y/o problemático (violencias de género -malos tratos, violencia sexual, etc.-, dificultades de acceso a los tratamientos, mayor sanción social y familiar, falta de apoyo, etc.) y a las familiares acompañantes de la persona jugadora, también alcanzadas por sus repercusiones psicosociales.

#### **4.8.21. Autorización de centros y servicios preventivo-asistenciales específicos de juego, del tercer sector.**

El reconocimiento expreso de nuestra labor, mediante la autorización de centros y servicios preventivo asistenciales de juego, del tercer sector, fundamental para la población afectada por el trastorno, es recogida por la LCV, que determina la implantación de unidades multidisciplinares

---

<sup>66</sup> (se puede consultar en:

[https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/regulation/documents/main\\_proy.\\_decreto\\_mod\\_control\\_acceso\\_y\\_otras\\_medidas\\_27\\_febrero19\\_13708869.pdf](https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/regulation/documents/main_proy._decreto_mod_control_acceso_y_otras_medidas_27_febrero19_13708869.pdf)

específicas de tratamiento de adicción al juego, cuyas actividades, de prevención y atención a situaciones de juego patológico, especialmente en lo que pueda afectar a las personas menores de edad y jóvenes, se podrán desarrollar con entidades sociales.

En la Comunidad Andaluza, la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en Materia de Drogas., indica en su Disposición adicional segunda que *“Hasta tanto se establezca el marco legal específico para afrontar los problemas derivados de la dependencia al juego de azar, la Junta de Andalucía desarrollará, a través del Plan Andaluz sobre Drogas, las medidas adecuadas para la prevención de las ludopatías y la atención a los afectados por el juego patológico, prestando apoyo técnico y económico a las asociaciones de jugadores en rehabilitación existentes en Andalucía.* Ignoramos, si veintitrés años después se ha establecido el marco legal específico citado.

#### **4.8.22. Financiación de los recursos asistenciales, procedente de lo recaudado por medio del porcentaje de sanciones o impuesto aplicados u otras.**

La LCV plantea sucintamente en su artículo 8.7 que se promoverán líneas de ayuda, subvenciones y/o incentivos fiscales para aquellas entidades deportivas, asociaciones o medios de comunicación (especialmente en línea) que realicen campañas vinculadas a la prevención y lucha contra la ludopatía.

Las organizaciones del tercer sector en adicciones precisan de mayor estabilidad económica para el necesario desarrollo de sus objetivos. Es necesario establecer, tras haber demostrado durante décadas su fiabilidad, fórmulas tales como el concierto o convenio que, eliminando la incertidumbre de la graciable subvención, permita una sosegada planificación a largo plazo. Una posible vía de provisión en este aspecto podría proceder directamente de los impuestos recaudados por las distintas haciendas de las empresas de juego, devengados de las cuantías obtenidas, entre otras, de las propias personas afectadas. O cuando menos, del importe de las sanciones impuestas por incumplimiento de la legislación vigente.

Sería legítimo y deseable avanzar decididamente en este objetivo en un futuro próximo que, lamentablemente no encontramos en ninguno de los textos legales revisados. Como ha quedado expuesto, debemos considerar la proyectada normativa nacional sobre comunicaciones comerciales del juego, así como la autonómica ley 1 de la Comunidad Valenciana, como un buen comienzo. Quedan muchas cuestiones por resolver que plantearemos, en forma de recomendaciones al final del texto, en las que UNAD puede y debe cumplir una misión esencial.

## **TITULO III.- PUBLICIDAD Y JUEGO.**

### **- Antonio Castaños Monreal; José Gabriel López Carmona y Patricia Martínez Redondo -**

No esperamos que algo peligroso se anuncie impunemente y entre en nuestra casa por medio de la publicidad televisiva. Es casi imposible imaginar que en los medios se anunciaran los “botellones” destacando la diversión que la juventud encuentra en ellos, e incitando a su práctica, ni qué decir tiene si se glosara la cocaína como una vía de relación social... Quizás este es uno de los motivos que alimenta la percepción de “normalidad” e “inocuidad” del juego de apuesta. De hecho, se ha podido constatar que los adolescentes que tenían una actitud más favorable hacia las apuestas y las practicaban eran los que más publicidad veían (Lloret; Cabrera; Castaños, 2017).

La balanza del juego ha estado durante décadas inclinada hacia el negocio, la rentabilidad económica y la publicidad ha sido su principal aliada. Nos gustaría creer que es el momento de equilibrarla favoreciendo aquella que persuade de su peligrosidad potencial.

*“Los medios de comunicación de masas distorsionan la percepción sobre la realidad del juego y lo presentan como una normativa actividad de ocio sin ningún tipo de riesgo sanitario. Derevensky et al.(2009) en un estudio cualitativo con jóvenes entre 12 y 19 años, señaló que los anuncios de esta actividad representan el juego como un entretenimiento excitante y una oportunidad fácil de conseguir dinero.” (Ramírez, 2019)*

*“La publicidad es básicamente persuasión, y la persuasión no es una ciencia, sino un arte”.*  
William Bernbach. (Sorel, 2015)

*“More males than females admitted to gambling immediately after viewing gambling advertisements”*  
(Derevensky et al., 2009)

### **Capítulo 1.- Marketing y publicidad.**

De relación indisoluble, el marketing como tarea implica la preparación de un producto antes de su salida al mercado, mientras que la publicidad se dirige hacia la comunicación de dicho producto a sus potenciales clientes.

## Capítulo 2.- Evolución de la Publicidad.

### 2.1.- Del arte a internet.

La publicidad, en sus inicios masivos, deja pronto de ser un arte, abandonando los carteles - algunos expuestos hoy en los mejores museos y que permitieron alguna botella de pastís a celebres artistas- para en torno a los años cuarenta sustituir el pincel por la cámara fotográfica y el perro de Pávlov. Los postulados freudianos y el conductismo en estado puro reconfiguraron sus métodos en aras a la eficacia argumentativa, pasando de la estética al mensaje motivador, de la mano de una economía que nos dirigiría a la efímera felicidad del consumismo. Más allá de la calidad del producto, se trataría de llegar a las emociones y sensaciones condicionando la elección del consumidor/a. Pronto se cerrará un potente triángulo, sumándose a la manipulación psicológica, la difusión de masas y la estadística que permitiría medir sus resultados.

### 2.2.- La era del posicionamiento.

Con la denominada etapa del posicionamiento, el objetivo será ser los primeros en ubicar el producto en la mente de las personas consumidoras, simplificando el mensaje que tendrá que zafarse de la sobresaturación y dirigirse a la percepción del producto y no a la realidad objetiva del mismo, que quizás haya alcanzado su zenit con la publicidad de las apuestas.

### 2.3.- Técnicas y estrategias emocionales.

Existen docenas de estrategias publicitarias. No siendo estas el objeto de nuestra revisión, nos limitaremos a destacar las que podrían ser el futuro en el ámbito que nos ocupa que, más allá de la ganancia económica y la esperada ausencia de “famosos/as, acentúen la diversión y la pasión por apostar. (PuroMarketing.2020). Un ejemplo paradigmático de esta estrategia es un conocido anuncio de póquer, cargado de suspense, como si de un thriller se tratara. Un duelo de póquer, con gran expectación, que se nutre de algunas clásicas en publicidad, tales como, la identificación con las cualidades del personaje (por supuesto masculino): admirando su carácter competitivo y su perseverancia en la partida, características que definen sus cualidades deportivas, como en el pasado ocurriera con el tabaco y el vaquero libre en amplias praderas, o las atractivas, modernas y sofisticadas fumadoras (cuando el mensaje se dirigía a las mujeres por parte de la industria del tabaco).

Otras técnicas emocionales frecuentes, principalmente dirigidas al sector masculino de la población, son el humor, la tenacidad, la habilidad para ganar, la provocación e incluso la presión, en formato de una oportunidad al alcance del espectador que no debe perderse o los imperativos machacones, casi hipnóticos: ¡juega!, ¡gana!. De hecho, si analizamos los anuncios dirigidos específicamente a las espectadoras y potenciales jugadoras, podremos comprobar como con ellas emplean generalmente otro tipo de contenidos y argumentos, con contextos coloridos, en espacios de seguridad que nada tienen que ver con el riesgo y sí con lo socialmente aceptable para ellas (bingo,

principalmente). Es con relación a las apuestas deportivas donde algunos operadores de juego han incorporado mujeres a sus spots como sujetos (más allá de objetos de atracción para los hombres o meras acompañantes), pero, de momento, siempre al parecer en competencia con “el otro sexo” (interpretamos que en una exaltación de la supuesta “guerra de sexos”, donde las mujeres competirían y demostrarían que pueden ganar a los hombres).

El juego online a través de la publicidad que se emite por televisión plantea, “valoraciones éticas contradictorias y discutibles”, dada la peligrosidad de los conceptos fundamentales que transmite, mediante las que menores y adolescentes se convierten en los públicos más vulnerables, especialmente los chicos. Ganancias económicas, felicidad, diversión, oportunidad y pericia, elitismo, privilegio, superioridad, emoción y relevancia, competición, acción, euforia y socialización (Morera, 2020).

Tales conceptos formaban parte de las principales motivaciones mostradas por los y las menores participantes en los estudios “El juego de apuestas en adolescentes de la provincia de Alicante. Prevalencia y factores asociados. I” y “El juego de apuestas en adolescentes de la provincia de Alicante II. Estudio longitudinal de los hábitos de juegos de apuestas y sus predictores psicosociales.” (Lloret, et al 2016-2017). Ganar dinero se constataba como la principal motivación para jugar en términos generales, seguida del placer o la diversión. A continuación, jugar con amistades y finalmente, la percepción de normalidad, que constituye a nuestro juicio el peor efecto posible en adicciones, convirtiendo dicha conducta en una moda, popularizándola entre la juventud y eliminando cualquier cautela frente a la provocación e incitación. Hemos necesitado siglos para entenderlo en alcohol y tabaco y, lejos de su desaparición, vivimos en las últimas décadas una proliferación de las apuestas sin precedentes ni más justificación que una ambición económica que atenta claramente contra la salud y el bienestar de la población. En estos estudios se detectó que los chicos mostraron significativamente mayor actitud favorable (mayor afectividad, creencias favorables y mayor grado de exposición y recuerdo) que las chicas hacia la publicidad de juego de apuestas, y que las y los menores que refieren jugar con más frecuencia muestran una actitud más favorable hacia dicha publicidad.

Estos resultados se mostraron coherentes con investigaciones previas que apuntan a que una mayor *exposición a la publicidad* del juego correlaciona con una mayor frecuencia e intensidad de juego en adolescentes (Clemens, Hanewinkel & Morgenstern, 2016; Fried, Teichman y Rahan, 2010; Hing et al, 2014; McMullan, Miller y Perrier, 2012; Monaghan, Derevensky y Sklar, 2008; Sklar y Derevensky, 2010) (citado en Lloret et al. 2016-2017).

### **Capítulo 3.- Legislación para la regulación de la publicidad.**

Las principales leyes que regulan la publicidad y rigen las acciones publicitarias, son:

Régimen General:

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

Principios orientadores y límites de la actividad publicitaria:

- Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.
- Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (Parcial).
- Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. (parcial)

Publicidad contraria al orden constitucional:

- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. (parcial)
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (parcial).

Régimen específico de la publicidad relacionadas con la salud

- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

Comunicación audiovisual y radiodifusión

- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.
- Real Decreto 1624/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en lo relativo a la comunicación comercial televisiva.

Ámbito Europeo:

- Directiva 2006/114/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

## Capítulo 4.- Autorregulación –vs- Corregulación.

La Dirección General de Ordenación del Juego, ostenta en la actualidad la presidencia de la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego. Tal comisión, constituida por dicha institución y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (AUTOCONTROL), acordó establecer un Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego, cuya entrada en vigor se produjo el 11 de Junio del año 2012.

Entidades adheridas: 5 asociaciones relacionadas con la publicidad; 2 federaciones, 22 prestadores de servicios de comunicación y 50 operadores de juego online, algunos de los cuales destacan por la agresividad de sus anuncios.

Dicho código preconiza, como viene siendo habitual, como finalidad básica: *“la protección de los consumidores en el ámbito de las comunicaciones comerciales 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”*.



La publicidad sobre el juego, en opinión de diversos expertos, a la que nos sumamos, bordea la legalidad y la legitimidad ética, ya que, si bien es cierto que no se dirigen sus mensajes expresamente hacia este colectivo considerado vulnerable, no lo es menos que no se evita ni siquiera restringe, hasta el momento, su acceso directo a aquellos, por medio, entre otros, de la retransmisión de eventos deportivos, de los que evidentemente, suelen ser espectadores.

Por su trascendencia práctica, consideramos de interés proceder a la descripción y análisis del denominado:

#### **4.1.- Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego.**

Con el objetivo de regular la comunicación audiovisual relacionada con las apuestas, los prestadores de dicha función y la Dirección General del Juego, en aquel momento dependiente del Ministerio de Hacienda, acordaron un código, marco jurídico-ético, que posibilitara la adhesión voluntaria a sus contenidos. No hubieran sido tan sorprendentes algunos de sus artículos de haber sido atribuibles a las empresas comunicadoras y operadores, pero lamentablemente la Administración en aquel momento, participando de ellos, incumplió parcialmente el objetivo que decía perseguir.

La resolución de las reclamaciones que pudieran presentarse por incumplimiento de las normas del Código fue asignada al Jurado de la Publicidad de Autocontrol. Las empresas adheridas a tales normas se comprometieron a su cumplimiento, así como a “acatar y cumplir de forma inmediata el contenido de dichas resoluciones.

En el supuesto de incumplir las mismas o reincidir en las infracciones, la Comisión Mixta de Seguimiento tiene la facultad de decidir la baja de la entidad adherida al Código, cuyo reingreso no podría ser reconsiderado al menos en el plazo de un año.

Quedaba establecido, además el Gabinete Técnico de Autocontrol, cuya función, no exenta de polémica como luego veremos, consistiría en examinar, para asegurar la adecuación al Código de las comunicaciones comerciales, previa consulta confidencial y vinculantes.

El texto delimitó el ámbito de actuación de dicho código, definiendo cada uno de los “principios éticos” promulgados, entre los que destacaremos y analizaremos los que pueden provocar contradicciones y riesgos en relación con la incitación a las apuestas y la protección citada.

**1.- Principio de legalidad.** *“Las comunicaciones comerciales de actividades de juego o de los operadores de juego se ajustarán a la legislación vigente”.* Ciertamente laxa, por su inconcreción, si bien habrá que hacer una lectura a la luz del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego.

**4.- Principio de veracidad. 4.1.** *“Las comunicaciones comerciales deben ser veraces. Por consiguiente, **no deben** ser susceptibles de inducir a error a sus destinatarios, ni tampoco deben **omitir o silenciar datos sustanciales** o hechos relevantes, si dicha omisión es apta para inducir a error a los destinatarios”.*

Efectivamente, si nos atenemos estrictamente a los mensajes publicitarios del juego, su contenido no es falso en sí mismo, pero oculta información o lo hace de manera insuficiente al no describir las graves consecuencias posibles de tal conducta.

Por otra parte, Una de las advertencias acordadas por dichas entidades es la del eslogan: *“sin diversión no hay juego”*. Se supone que para disuadir o reducir el juego de riesgo, pero lo cierto es que pretende asociar las apuestas con la diversión, lo que podría alentar expectativas justo en sentido contrario. Si alguna vez han visto alguien jugando en una máquina tragaperras, habrán podido observar que su lenguaje no verbal no expresa diversión en absoluto. Por otra parte, resulta evidente la insuficiencia del resto de advertencias que plantea: *“juega con responsabilidad”* o; *“jugar bien”* ...etc., que según conclusión de algunos estudios pasan absolutamente desapercibida en las y los menores, frente al aluvión de mensajes incitatorios o persuasivos para apostar.

**5.- Principio de responsabilidad social.** *“Las comunicaciones comerciales de actividades de juego serán hechas con sentido de la responsabilidad social y, en consecuencia, no se permitirán aquellas comunicaciones comerciales o autopromociones que:*

*5.3....., así como aquellas que den lugar a daños económicos, sociales o emocionales”.*

En nuestra opinión el cumplimiento de este precepto conllevaría la eliminación absoluta y sin excepción de toda comunicación comercial relacionada con las apuestas, habida cuenta de su potencial adictivo y del descalabro psicosocial que puede producir en sus consumidores/as.

**6. Principios de juego responsable.** Plantea el texto que *“las actividades de juego deben practicarse de forma responsable”*. Término absolutamente relativo y difícil de objetivar, ¿Dónde están los límites del juego responsable?, sería algo así como plantear a los fumadores que fumen responsablemente. ¡Lo responsable, con una conducta potencialmente adictiva, sería no ejercerla y desde luego, no facilitarla!

Sigue el texto: *“Por ello, en las comunicaciones comerciales y autopromociones se respetarán los siguientes principios: 6.1. Prohibición de comunicaciones comerciales o autopromociones que inciten a la práctica adictiva o patológica del juego”*. Sería surrealista que algún anuncio planteara de manera expresa ¡Hazte adicto!, no tiene sentido. Lo que sí es cierto es que se trata de una práctica de riesgo pues puede producir dicha adicción.

**6.15.** *“Las comunicaciones comerciales y autopromociones de las actividades de bingo, juego de ruleta, punto y banca, Black Jack, póquer, apuestas de contrapartida deportivas o hípicas, máquinas de azar y apuestas cruzadas no incluirán la presencia de deportistas en activo realizando actividades de juego o prescribiendo las mismas”*. Algún deportista famoso, de la mano de una empresa de juego, debió ignorar esta recomendación ética y actuar de modo contrario a este principio, habida cuenta de que este código entró en vigor 11 de junio de 2012. Otra posible explicación es que la empresa no se hubiera adherido al mismo, puesto que tal compromiso era voluntario y al parecer, es posible que no interesara mezclar dicha ética con negocio.

El epígrafe 8. “Principios de autorregulación de las comunicaciones comerciales en los servicios de comunicación audiovisual”, limita el horario de la publicidad que “1. Únicamente podrán emitirse entre las 22:00 y las 06:00 horas”

Es de destacar la excepción planteada en el epígrafe 4, en cuanto a la retransmisión de competiciones deportivas u otras, en las cuales no se plantea limitación horaria alguna. Grave concesión a las consecuencias económicas por encima de la salud, pues es obvio que unir un espectáculo estimulante, adrenalínico para la persona espectadora, transformado en partícipe del evento con las apuestas, incrementará la compulsión a las mismas y por consiguiente su potencial adictivo. “En los supuestos de apuestas deportivas o hípicas, mutuas o de contrapartida en directo, también se podrá emitir la comunicación comercial y autopromoción durante las retransmisiones de los acontecimientos deportivos, desde su inicio hasta el final, incluidos los descansos e interrupciones reglamentarios, siempre que corresponda con la organización de las apuestas que se realicen, ya sea sobre el acontecimiento que se retransmita o sobre otros acontecimientos que se encuadren en la misma competición deportiva, aunque éstos no sean objeto de retransmisión en ese momento”.

Afortunadamente, tal disposición ha sido modificada, como a continuación detallamos.

## 4.2. Últimas modificaciones.

Al parecer, como anticipo del reglamento pendiente de publicación, por iniciativa, de JDigital, la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, acordó el 14 de noviembre de 2019 una propuesta de modificación del Código citado, que aprobada por la Comisión de Seguimiento entró en vigor para todos los adheridos al Código de Conducta el 15 de enero de 2020, en los términos siguientes:

Las modificaciones afectan a tres normas éticas del Código de Conducta: principio de veracidad, juego responsable y protección de menores, del modo siguiente:

- “Bonos y promociones publicitarias **no podrán** difundirse dentro de la retransmisión en directo de acontecimientos deportivos, hípicos o de otra naturaleza competitiva, .....limitando los bonos de bienvenida utilizados en comunicaciones comerciales sobre la mayor parte de los juegos regulados a la cantidad máxima de 200 euros”.
- “Asimismo, se excluye para “la mayor parte de los juegos”, -sin determinar cuáles- la presencia de deportistas en activo realizando actividades de juego o prescribiendo las mismas; tampoco podrán estar protagonizadas por menores de 25 años o por famosos que participen en espacios infantiles en medios de comunicación o cuya actividad se centre en menores de edad.
- Y por último, se potencia la visibilidad de los “logos de advertencia sobre juego responsable y prohibición de jugar de los menores de 18 años, al incluirse en cada anuncio una advertencia estandarizada a pantalla completa en el cierre de la pieza publicitaria o, alternativamente, una banda en la parte inferior de la imagen durante todo el anuncio”.

### 4.3.- Críticas a la autorregulación.

Según se desprenden del trabajo efectuado por Carlos Lema Devesa:

La actividad primordial de un sistema de autodisciplina publicitaria, parece que no se está llevando a cabo como sería deseable. La Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial, actúa como un despacho de abogados/as, emitiendo informes no vinculantes sobre la corrección en el cumplimiento de las normas de determinados anuncios, a petición de las empresas que los proponen.

No parece que los derechos de las personas consumidoras sean objeto de especial protección, a través del tan citado sistema, ya que, según cita el autor, la mayoría de las reclamaciones, efectuadas ante el Jurado de la AACC, han sido presentadas por consumidores/as y asociaciones de consumidores/as, siendo desestimadas en un 90%. Al parecer la actividad más frecuente es la obtención del “*copy advice*”, (consistente en el visto bueno del anuncio publicitario en cuanto al cumplimiento del código, así cualquier infracción publicitaria no es imputable a quien lo haya obtenido, siendo esta además condición indispensable para que las principales cadenas de radiotelevisión admitan su emisión).

Según su opinión, el futuro será el de la corregulación entre el estado y las empresas publicitarias para el establecimiento de un código de conducta que permita que los derechos de la población consumidora gocen de la protección necesaria. (Lema Devesa, C. 2018).

#### 4.3.1. Incumplimientos:

Muy ilustrativo el análisis efectuado por Luís Mañas Viniegra, respecto a los incumplimientos hallados en una muestra de análisis formada por 16 anunciantes, identificados por el Consejo Audiovisual de Andalucía (2017), mediante el estudio “La autorregulación de las marcas de juegos de azar online a través de su publicidad en televisión” (2018), del que destacamos los datos siguientes:

El 16,67% de los anuncios no incluía la sobreimpresión en texto “juega con responsabilidad”; el 90,00% tampoco el logo de “jugar bien”; el 20,00% omite el logo “juego seguro”; el 78,33% no emplea el logo de “autoexclusión”. Con respecto al requisito legal de que la publicidad vaya dirigida a mayores de edad, el logo “+18” no aparece en el 11,67% de los anuncios y en el 25% aparece en texto en vez de utilizar el logo específico, por lo que su presencia pasa más desapercibida. La presión de grupo para jugar o aprobación social, estuvo presente en el 5,00% del total los casos. Que permitiera inferir superioridad del jugador/a o inferioridad de quien no juega en el 3,33%; comportamientos relacionados con el juego irresponsable (5,00%); presentar el juego como una solución a los problemas financieros (1,67%); recuperar las pérdidas del propio juego (1,67%); dar a entender que las pérdidas excesivas en el juego no tienen consecuencias (1,67%) o que la habilidad y experiencia del jugador/a (3,33%) aumentan la probabilidad de ganar; discriminación manifiesta por género (6,67%) (aunque hemos de señalar que en este parámetro resulta un poco confuso, ya que analiza la aparición de jugadoras en los anuncios y concluye que es muy baja, a la par que realiza análisis cualitativos acerca del sexismo presente en muchas de las imágenes y anuncios, donde aparecen claramente como

reclamo visual sexualizado/cosificado para un público heterosexual masculino) Destaca, en último lugar el autor, la agresiva política de bonos de bienvenida, descuentos o gratuidad ofrecidos para nuevos usuarios, presente en el 68,33% de los anuncios, en los que, además, no aparece la sobreimpresión con las condiciones básicas de ese “regalo” de bienvenida en el 6,67% de los casos.

### **4.3.2 Conclusiones**

De entre las alcanzadas por el autor, que suscribimos, destacamos las siguientes, todas ellas de gran interés y en parte recogidas en el esperado reglamento nacional:

Necesidad de: Equiparar la publicidad responsable de todos los operadores de juego, sorteos y apuestas, independientemente de sus fines, incorporando la adhesión de SELAE y ONCE; Establecer un sistema de sanciones que las gradúe en función de la gravedad del incumplimiento; ampliar el horario de prohibición de la difusión al de protección de menores, equiparando el bingo al resto de juegos online; establecer la obligatoriedad de que, al menos, el 10% de los anuncios de cada operador versen sobre la concienciación sobre el juego responsable. En último lugar, plantea que es imprescindible reforzar la protección de las personas jugadoras frente a los bonos y las condiciones de participación, que deben ser claros y consultables. (Mañas-Viniegra, 2018) Estando de acuerdo con los puntos citados, respecto a este último, según nuestra opinión, la mejor medida sería prohibirlos, por cuanto son claramente incitatorios para personas no jugadoras, también vulnerables.

### **4.3.3. Consejo Audiovisual De Cataluña.**

Similares conclusiones se alcanzan en el informe 57/2018 del Consell Catalán, que analiza la presencia de contenidos relacionados con el juego de apuesta en línea y su impacto en la audiencia. Los medios analizados, en este caso, fueron las televisiones generalistas catalanas y las de mayor audiencia de ámbito nacional, así como tres canales especializados en deportes; radios de mayor audiencia de dichos ámbitos; webs de prestación de servicios de televisión lineal públicas y privadas y las principales plataformas de distribución de vídeos.

Los hallazgos, no deseables constatados, resumidamente, fueron:

La correlación entre la presencia de programación deportiva, en especial retransmisiones de fútbol masculino, y la emisión de anuncios de apuestas deportivas, donde niñas, niños y jóvenes recibían más impactos publicitarios sobre todo también en horario protegido.

En este ámbito también se incluye la presencia de personajes públicos atractivos para las y los menores. Anuncios de otros juegos (bingo, tragaperras, casino, etc.) se encontraron en las pausas publicitarias de programas de entretenimiento, o infoentretenimiento o de largometrajes, por ejemplo. Aunque las comunicaciones comerciales incluían una referencia, textual o gráfica al juego responsable, si bien con duración y legibilidad muy variable.

En cuanto a inducir respuestas no reflexivas, fueron constatadas dos estrategias: Tres de cada cuatro formas publicitarias ofrecían como incentivo bonos de juego o promociones –con cuantías que

podían llegar a 350 euros. Además, el 40,2% de estas comunicaciones comerciales incluían mensajes que instaban a jugar de manera inmediata, como “Apuesta ya” o “¡Hazlo ya!”.

En la radio la publicidad de las apuestas se concentraba en la programación deportiva integrando el mensaje comercial en la narración del partido, sin separación que lo identificara como tal, y a cargo del mismo equipo de locución. Solo el 16,7%, contenía un mensaje de advertencia de contenido a personas de más de 18 años. El 35,7% de las emisiones no contenía ningún mensaje de juego responsable.

Igual que en la televisión, también en la radio se utilizaron fórmulas de incitación similares: Bonos y la llamada a apostar de forma inmediata: ¡Apuesta ya!

#### **4.3.4. Internet.**

Al introducir la palabra apostar en Google aparecían 38.200.000 resultados y un 66% de los 50 primeros estaban relacionados de manera directa con operadores de apuestas. YouTube mostró, entre los primeros 50 resultados que el 76% contenían elementos considerados de riesgo en relación con el juego y las apuestas, como la presencia de mensajes complacientes entorno a la actividad de juego; la presentación como una actividad económica o la minimización del azar en el éxito de las apuestas.

En las Webs dirigidas a público infantil se detectaron contenidos publicitarios en formato de banner de apuestas deportivas en dos casos: En la web de Neox Kidz, con un total de 5 banners, que recoge la programación infantil del grupo Atresmedia; y en el servicio de televisión a la carta del grupo, Atresplayer, en el momento de reproducir programación infantil.

#### **4.3.5. Plataformas de distribución de vídeos.**

También observaron los responsables del estudio, que los operadores de juego de apuestas focalizaban, preferentemente en redes sociales como Twitter, Instagram o Facebook, la promoción de sus servicios y no priorizaban las plataformas de distribución de vídeos. Sí se detectaron, en cambio numerosos canales y vídeos alojados por las personas usuarias en la plataforma YouTube con elementos de promoción de las apuestas deportivas. Tales vídeos se alojaban principalmente en canales de los denominados “*tipsters*”, personas que se dedican profesionalmente a aconsejar métodos o a comercializar modos diversos de pronósticos deportivos que presuntamente incrementan las probabilidades de ganar en las apuestas.

Consideran las personas autoras del análisis que este ámbito supone un fenómeno de crecimiento exponencial, en publicaciones y en número de visionados.

Estos vídeos se caracterizaban, en primer lugar, por la presencia de un discurso que explícitamente animaba a jugar conteniendo elementos contrarios al principio del juego responsable, tales como la presentación de las apuestas deportivas como una actividad económica; como una posible forma de vida; como una manera de incrementar los ingresos mensuales o como una solución a problemas financieros. Un segundo elemento, relacionado con la promoción de los servicios de los

*tipsters*, es la asociación del éxito en las apuestas con el conocimiento y la perseverancia, que estas mismas personas ofrecen, minimizando la intervención del azar. Se ofrecen en este estudio ejemplos de contenidos que, en algunos casos instan a continuar apostando cuando se está perdiendo y se califica a las personas que no ganan de “fracasadas”.

En cuanto a la protección de las personas menores de edad, ninguno de los vídeos analizados incluía limitación alguna de acceso por edad, ni mensaje preventivo que informara que los contenidos podían ser perjudiciales para menores y adolescentes o que la práctica del juego de apuestas está prohibida antes de los 18 años. De este modo, una persona menor de edad podría acceder sin restricciones a millares de contenidos en formato vídeo que le informan de cómo apostar y que presentan el juego como una actividad económica que puede convertirse en una forma de vida.

### **4.3.6. Recomendaciones.**

Afortunadamente, parece nos encontramos en otro momento de mayor madurez, por parte de la Administración pública, con relación a las repercusiones potenciales de la publicidad. No obstante, las perniciosas, mostradas a lo largo de los análisis que anteceden, parecen recomendar una mayor sensibilidad respecto a sus repercusiones psicosociales en las personas espectadoras. Percepción que, por la cercanía con las personas afectadas, podría aportar UNAD, de sumarse a las entidades integradas en la Comisión Mixta de Seguimiento del Código de Conducta antes revisado, facilitando sus deliberaciones, decisiones y dictámenes.

Por otra parte, la atención a las repercusiones citadas encuentra un avance extraordinariamente positivo en el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, por lo que sería muy conveniente la revisión y actualización del Código analizado.

## **Capítulo 5.- Análisis del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego (RDCCJ).**

El Consejo de Ministros del 3 de noviembre de 2020 aprobaba y acordaba la publicación del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego (BOE Núm. 291 del 4 de noviembre de 2020), tras el visto bueno de la Comisión Europea, en el que centraremos nuestro análisis y recomendaciones.

Precedido en buena medida por la contraposición de intereses entre la salud y la economía, ve la luz en una difícil circunstancia sociosanitaria que agudiza su trascendencia.

## 5.1. Comparativa con las versiones del proyecto de febrero y junio 2020.

La actual redacción del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, prácticamente (salvo cambios que no afectan a los colectivos vulnerables y a la repercusión psicosocial) es idéntica a la versión del proyecto de junio de 2020, redacción que mejoró notablemente, en nuestra opinión, a la del proyecto publicado en febrero de 2020, en concordancia con el propósito, que en ambos textos se plantea como objetivo primordial, que no puede ser otro que: “la prevención de conductas adictivas, la protección de los derechos de los menores y otros grupos especialmente vulnerables y, en general, la protección de personas consumidoras”, en concordancia con los artículos 4, 7 y 8 de la Ley 13/2011, que desarrolla.

El Título I: “Las comunicaciones comerciales de las actividades de juego”, regula la publicidad, patrocinio, promoción o cualquier otra forma de comunicación comercial al respecto. El Capítulo II, es el de mayor interés para los objetivos concernientes a este estudio, pues recoge la regulación del patrocinio, bonos y otras iniciativas promocionales, así como la prohibición de personajes “famosos/as” en las comunicaciones comerciales; las aplicaciones de juego gratuito o los sistemas de exclusión publicitaria.

El Título II: “Políticas activas de información y protección de las personas usuarias”, establece mecanismos de actuación relacionados con la responsabilidad social corporativa y el juego responsable, con medidas a desarrollar y aplicar por los operadores de juego. Más en concreto, resumidamente: información transparente, mecanismos de sensibilización y la, muy interesante, que plantea los mecanismos de control a implementar, entre otros la detección de comportamientos de riesgo de las personas jugadoras, por parte de los operadores.

Pese a su amplitud, se echó de menos en la versión del proyecto de junio de 2020, predecesor directo del actual Real Decreto 958/2020, lo que sí se hizo en la de Febrero: fundamentar científicamente, mediante referencia de publicaciones científicas, cada uno de los aspectos de mayor relevancia en el articulado.

Es de interés destacar la evolución positiva indicada, existente entre las versiones de febrero, junio y el texto definitivo del Real Decreto 958/2020, para lo cual señalaremos a continuación algunas de sus diferencias en el articulado que poseen una especial relevancia en lo concerniente a las repercusiones psicosociales para las personas usuarias de juego en general y, en particular, para la población más vulnerable.

El Artículo 9. “Principio de responsabilidad social”. No solo vela por la protección y dignidad de las personas, sino que, además impedirá mensajes que provoquen las idealizaciones irracionales relacionadas con la riqueza “fácil” del golpe de suerte, tan vinculada a la sociedad de consumo y tan atractiva como peligrosa para las personas usuarias de las apuestas. Amplía las prohibiciones, incrementando las medidas favorables a tales fines, determinando en su punto “2”. “Se consideran contrarias al principio de responsabilidad social y quedan prohibidas, en particular, las comunicaciones comerciales que: ...



b) *Inciten a actitudes o comportamientos humillantes, denigratorios o vejatorios.* 12 c) *Asocien, vinculen, representen o relacionen de forma positiva o atractiva las actividades de juego con actividades o conductas ilícitas o perjudiciales para la salud pública, así como con aquéllas que den lugar a daños económicos, sociales o emocionales*". Disociación difícil de alcanzar, puesto que, en opinión de diversos estudiosos, como hemos visto, el daño que el texto pretende evitar está implícito en las consecuencias del trastorno por juego.

*"g) Transmitan tolerancia respecto al juego en entornos educativos o de trabajo.*

*h) Sugieran que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento social.*

*i) Incluyan contenido sexual en las comunicaciones comerciales, vinculen el juego a la seducción, el éxito sexual o el incremento del atractivo.*

*j) Presenten el juego como indispensable, prioritario o importante en la vida.*

*k) Presenten la familia o las relaciones sociales como secundarias respecto del juego*".

Continúa el 10, sustituyendo el "*principio del juego informado*", por "*principio de juego seguro*", incrementando la seguridad de personas consumidoras de las apuestas, por cuanto, podrá evitar la difusión de entidades que faciliten préstamos exprés de usura, inmediatos y sin casi garantías, a cambio de unos intereses de demora imposibles de atender, aprovechando uno de los síntomas característicos y ampliamente compartido en las creencias de las personas jugadoras: Apostar más para recuperar el dinero perdido, lo que, desde nuestra experiencia asistencial, compromete la economía del propio jugador o jugadora y probablemente la de su familia, poniéndoles en riesgo de exclusión. Por todo ello, consideramos acertada la inclusión textualmente planteado en su punto "2: Se consideran contrarias al principio de juego seguro y quedan prohibidas, en particular, las comunicaciones comerciales que:

*b), "Presenten ofertas de préstamos a las personas participantes en el juego o cualquier otra modalidad de crédito o bien, deriven a enlaces u otros sitios en los que se ofrezcan préstamos o créditos de forma rápida e instantánea.*

*h). Presenten o asimilen la actividad de juego como una actividad económica o de inversión financiera, una alternativa al empleo, o una forma de recuperar las pérdidas económicas de cualquier tipo*".

Con lo que se evitaría que, en estos momentos de especial dificultad para muchas familias, se incite al juego como solución, llevando a la persona jugadora al círculo vicioso, ya comentado, de incrementar las apuestas para tratar de recuperar las pérdidas.

El epígrafe "3", cambia el verbo de imperativo a condicional y en lugar de "*juega con responsabilidad*", que posee connotaciones de normalidad, aparece en el decreto último: "*3: Si juegas, juega con responsabilidad*", advirtiendo, además de forma explícita, que: "*jugar sin control puede tener consecuencias perjudiciales a nivel psicosocial*", evidenciándose expresa y reiteradamente tal recomendación en todos los medios en las comunicaciones comerciales relacionadas con las apuestas.

Artículo 11. Principio de protección de menores. Todo el artículo tiene por finalidad proteger a los/as menores de las comunicaciones comerciales que pudieran persuadirle o incitarle al juego de apuesta.

El Capítulo II, establece Disposiciones específicas relacionados con el patrocinio en su artículo 12. Este último, en su epígrafe 3, prohíbe expresamente, a diferencia del anterior, el patrocinio de

competición deportiva y en el 4 aparece por primera vez: *“No será admisible el patrocinio en camisetas o equipaciones deportivas”*.

El artículo 13, relativo a las actividades de promoción, es más exigente que su homónimo del proyecto de febrero de 2020, estableciendo que, *“1. Se prohíben las promociones de captación de clientes cualesquiera que fueran las condiciones de la promoción”*, quedando limitadas las mismas en cuantías, destinatarios y contenido, a clientes ya existentes, y *“específicamente, además de a las personas prohibidas o autoexcluidas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.2.g), a aquellos clientes existentes que hayan sido catalogados como jugadores con un comportamiento de juego de riesgo en virtud de lo dispuesto en el artículo 34”*.

El Artículo 14. Aplicaciones de juego gratuito, estarán únicamente disponibles en la plataforma del operador, previo registro de la persona, lo que contribuirá a evitar que se provoque la expectativa de ganancia o pericia con juegos gratuitos que, no obstante, no ofrecer dinero, den resultados de mayor frecuencia de premios y son bien conocidos entre los antecedentes o causa de recaída de las personas atendidas por el trastorno.

Con el Artículo 15, aborda el decreto uno de los aspectos que más han sensibilizado y contrariado, no sin razón, a la opinión pública: La ya citada aparición de “famosos/as” en los anuncios de apuestas, quedando en el mismo absolutamente prohibida. No obstante, permita una excepción, desde nuestro punto de vista de riesgo: Que puedan emitirlas cuando sean narradores del evento deportivo, en dicho contexto. Al menos se reduce aquel, al condicionarlas al cumplimiento de la limitación de horarios prevista en el artículo 19. En cualquier caso, habrá que esperar hasta el 1 de abril de 2021, dado que según establece la “disposición transitoria tercera”, los operadores de juego podrán seguir realizando comunicaciones comerciales con personas o personajes de relevancia o de notoriedad pública derivados de contratos publicitarios suscritos con anterioridad a dicha entrada en vigor hasta la fecha indicada.

Dentro del Capítulo III, el artículo 16. Sistemas de exclusión publicitaria, no mantiene dicho sistema de manera específica, como en la norma anterior, remitiendo el actual a lo dispuesto en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantías de los derechos digitales.

El Artículo 18, que ha suscitado la indignación de la sociedad civil por la vulneración flagrante de los derechos de las y los menores, favoreciendo una percepción de las apuestas tan alejada de la realidad objetiva como potencialmente pernicioso, limita por fin la publicidad sobre el juego a la madrugada de 01.00 a 5.00 horas, reduciendo así la presencia de población vulnerable.

El Artículo 19 actual, muy esperado por su trascendencia hacia la población vulnerable, establece una importante diferencia respecto al primer proyecto, al ampliar las limitaciones horarias sobre las comunicaciones comerciales, *“durante las retransmisiones en directo de acontecimientos deportivos, hípicas u otros de naturaleza competitiva”*, que únicamente podrán emitirse entre la 01:00 y las 5:00 horas, sin perjuicio de las reglas especiales establecidas en los artículos 21 y 22. Amplía, además, en evitación de utilización de otros medios de difusión en diferentes horarios, que, *“lo dispuesto en este apartado sea de aplicación a las comunicaciones comerciales de cualquier tipo, difundidas o emplazadas físicamente, que resulten capturadas por la retransmisión audiovisual”*.

El Artículo 22, limita la publicidad de loterías, para evitar que coincida de manera inmediata o posterior con programas infantiles.

Cambia el contenido del Artículo 23, anteriormente relativo a “intercambio de vídeos” ampliándose, para garantizar la voluntariedad de la recepción publicitaria y la protección de menores. Al respecto destaca el epígrafe “1.b”, que las páginas web o aplicaciones que oferten o informen sobre actividades de juego, deban contar con mecanismos de evitación de acceso para menores. El 1.c, exige para contenidos de apuesta en motores de búsqueda, “*palabras o frases conectadas de manera directa con las actividades de juego*”. Por último, muy certeramente, el epígrafe “2”, por su parte, exige identificador en dichos contenidos que facilite el “control parental”.

El Artículo 24, mantiene básicamente la redacción anterior, con relación a las Comunicaciones comerciales a través de correo electrónico u otros medios equivalentes, requiriéndose, por fin, el consentimiento del interesado y prohibiendo se dirija, a menores, personas prohibidas, autoexcluidas o jugadoras en riesgo, lo que podrá impedir su aparición sorpresiva y no deseada que, lamentablemente ha venido sucediendo.

El intercambio de videos a través de plataforma, planteado en la actualidad, es condicionado por el artículo 25, a la existencia de: *a) Instrumentos para evitar que esas comunicaciones se dirijan a menores de edad. b) Mecanismos de bloqueo u ocultación de anuncios emergentes por parte de sus usuarios. c) Herramientas que permitan establecer modelos de control de las franjas horarias establecidas.*

El “Artículo 27. Reglas específicas sobre comunicaciones comerciales emitidas por personas pronosticadoras de apuestas.” exige que se publiquen todos los resultados, evitando así manipular expectativas inductoras por falsedad en la frecuencia o importancia de las ganancias, creencia muy extendida entre las personas jóvenes. Además, tales pronósticos no podrán ser efectuados por “personas con notoriedad pública”.

El Título II. “Políticas activas de información y protección de las personas usuarias”, clarifica de manera racional el malentendido provocado por el término “juego responsable” que, desde una actitud interpretable como cínica, parecía adjudicar al propio jugador/a las medidas protectoras del trastorno por juego.

Así, el Artículo 29. Política integral de responsabilidad social corporativa y la persona responsable del juego seguro, en su punto primero, compromete a los operadores en la prevención, sensibilización, intervención, control y reparación de los efectos negativos que tal actividad pueda provocar, para lo cual, entre otras medidas, tendrán el deber de elaborar un plan de medidas activas de juego seguro, designando una persona responsable a tal fin, que no participará en el diseño de promociones de juego o departamento de publicidad.

El Artículo 30. “Obligaciones de información”. Determina que los portales web y aplicaciones móviles de los operadores dispongan de enlace directo, en la página de inicio, a información “Juego seguro” o “Juego responsable”, que incluirá la siguiente información:

- b) Prohibición de jugar a menores de edad.
- c) Autoprohibición.
- d) Límites de depósitos y su operativa de funcionamiento y modificación.
- e) Autoexclusión temporal.
- f) Información sobre los trastornos asociados con el juego y que pueda ofrecer asistencia en todo el territorio nacional.
- g) Referencia a las estructuras del Sistema Nacional de Salud que desarrollan servicios de prevención y atención a los trastornos asociados con el juego.
- h) Información sobre la existencia de mecanismos de control parental.
- i) Referencia a estudios y proyectos en materia de juego seguro promovidos y, en su caso, hechos públicos por el operador.
- j) Test de autoevaluación del comportamiento de juego, con identificación de la entidad que lo ha elaborado o aprobado y de las reglas para la interpretación de los resultados obtenidos.
- k) Existencia de mecanismos de detección de comportamientos de riesgo, con referencia a las acciones que el operador adoptará al detectarse tales comportamientos.
- l) Teléfono de asistencia en materia de juego seguro, con indicación de si dicho servicio se presta directamente por el operador o “a través de terceros” en los términos previstos en el artículo 33 y del contenido de la asistencia que se presta a través de este.

Destacamos las siguientes colaboraciones posibles respecto a lo que podría ser objeto de participación por parte de UNAD, dado que el texto contempla, en su artículo 31, tal posibilidad, previo el oportuno acuerdo firmado al efecto:

A través de dicho servicio, se informará, como mínimo, de:

- a) *Los riesgos que puede generar la actividad de juego.*
- b) *La posibilidad de realizar un test de autoevaluación.*
- c) *La posibilidad de ejercer las facultades de autoprohibición o de autoexclusión.*
- d) *Los servicios públicos de prevención y atención a los trastornos asociados con el juego prestados en centros de tratamiento integrados en la estructura del Sistema Nacional de Salud, así como de “otras instituciones sociales y clínicas” a las que el usuario puede acudir en función de su domicilio, en caso de considerarlo oportuno.*

Por último, el Capítulo II. Mecanismos de intervención y control por parte de los operadores en su Artículo 34, En relación con la *“Detección de comportamientos de riesgo de las personas usuarias”, específica la obligación de establecer mecanismos y protocolos que la permitan, debiendo comunicar, tras esta, la situación de riesgo de la persona evaluada, suspendiendo cualquier comunicación publicitaria con la misma y facilitando aquellas recomendaciones que puedan facilitar la reducción de tal comportamiento, incluyendo su autoexclusión o autoprohibición”*.

Constatado el potencial adictivo de las apuestas en general y muy en particular el más elevado de la modalidad online, vistos sus efectos nocivos para la salud psicosocial de las personas y, en particular para los denominados grupos o población vulnerable, habida cuenta de la necesidad de su prevención, para lo cual las políticas de juego, sin menoscabo de otras, son las más eficaces (Williams, West y Simpson, 2012), citados por Chóliz, M, (2016), consideramos fundamental efectuar

a continuación un análisis DAFO del articulado comentado en su relación con el objeto de nuestra tarea.

## 5.2. Análisis DAFO.

### 5.2.1. Fortalezas:

Sin apartarse de las recomendaciones de la Unión Europea ni de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, las supera en amplitud y concreción el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego analizado que, en su comparativa, aporta sensatez y coherencia a su primera versión de febrero en aspectos muy sensibles, probablemente fruto de las aportaciones efectuadas, entre otras, por organizaciones del tercer sector.

## 5.3. Juego Seguro o Responsabilidad Social Corporativa. Funciones atribuidas a los operadores.

### 5.2.2. Debilidades:

Frente a la delegación de funciones atribuida a los operadores, que carecen de la experiencia y formación necesarias habrían existido dos opciones: La primera que hubieran sido ejercidas por la Administración Pública, en sus responsabilidades de tutela. La segunda y más coherente, que hubieran recaído sobre el tercer sector, dado su papel en el diseño y desarrollo de las actividades citadas de sensibilización prevención y asistencia de las personas afectadas por el trastorno por juego. Se habría favorecido así una mayor eficiencia y, un merecido reconocimiento a su permanente labor y capacidad, contribuyendo a su mejor implementación.

Tal opción de delegación por parte de los operadores, en “otras instituciones sociales y clínicas”, se cita de manera muy tangencial, cuando como se ha podido demostrar a lo largo de estos años, las entidades del tercer sector en juego patológico han constituido centros de referencia para la atención al trastorno, disponiendo de equipos profesionales multidisciplinares experimentados en tales actuaciones, así como un voluntariado que, en conjunto, incrementan su eficacia y eficiencia.

No explicita el Real Decreto 958/2020 la especificidad del trastorno por juego que requiere medidas especializadas diferenciadas de otras adicciones, tanto en cuanto a su evaluación como en las actividades citadas de sensibilización, detección precoz, prevención y asistencia a las personas afectadas.

Consideramos, en lo relativo a perspectiva de género, que además del lenguaje, convendría que hubiera recibido en el articulado la importancia que merece, en cuando a la situación de las mujeres

afectadas por el trastorno que, padeciendo las consecuencias de este de manera frecuentemente silenciada y presentando una prevalencia de juego estimada en un tercio de la presentada por los hombres, acceden a los centros de asistencia en un porcentaje inferior al 10% de las personas atendidas.

Habría sido conveniente en el texto hacer alusión a las repercusiones laborales, económicas y judiciales derivadas del uso desadaptativo o adictivo de las apuestas online.

Se incluye el Bingo junto a las loterías, sin tener en cuenta el elevado potencial adictivo de esta actividad de juego, en contraste con el bajo potencial de las loterías.

## **5.4. Protección de los grupos vulnerables.**

El Artículo 34, presenta carencias, al dejar en una información, perfectamente conocida por la persona jugadora, su situación de riesgo, quedando por tanto en sus manos las medidas a adoptar para reducir la misma.

Un aspecto fundamental de la ley 2011 y del actual Real Decreto 958/ 2020, reiterado en ambos textos, es el de la protección de los que denomina grupos vulnerables: Menores, personas autoexcluidas e personas incapacitadas.

Estando de acuerdo con que lo son, (De Borja, 2019) habría sido importante añadir a la definición el término “especialmente vulnerables”, ya que, tratándose de una actividad potencialmente adictiva, población vulnerable es toda aquella que practique las apuestas. Entendemos por, ello como personas vulnerables a las que se inician en tal conducta, dada la complejidad y amplitud de variables que inciden en el riesgo y aparición del trastorno por juego y la consiguiente dificultad de identificación previa.

Convendría, asimismo haber hecho referencia a la obtención de formación especializada y reglada, como requisito necesario para que los equipos profesionales ejerzan con la asistencia terapéutica a las personas afectadas.

### **5.4.1. Amenazas:**

El artículo 19, que permitirá las comunicaciones comerciales, - “durante las retransmisiones en directo de acontecimientos deportivos, hípicas u otros de naturaleza competitiva”-, aunque limitadas horariamente, entre la 01:00 y las 5:00 horas, entra en colisión frontal con el espíritu de lo preconizado en el Artículo 13, en cuanto a impedir que las promociones, se utilicen para captar nuevos/as clientes, como ya hemos manifestado: todos ellos vulnerables, sin excepción.

La posibilidad de implementar los contenidos destacados en el artículo 30 que antecede, al no acotarse a organizaciones sin ánimo de lucro, facilitará la intervención de empresas privadas que, sin la experiencia acumulada en las organizaciones del tercer sector en esta adicción, compitan con estas, ofreciendo prestaciones económicamente de interés para las instituciones, sin la vocación, calidad y aportaciones preventivo-asistenciales desplegadas por aquellas.

## Capítulo 6.- ¿Existe relación entre la publicidad del juego y el inicio, riesgo y adicción a las apuestas?

### 6.1. Controversia científica.

No existe controversia alguna en cuanto a que la publicidad incite al juego de apuesta. La existente, se refiere a si su influencia se produce sobre personas jugadoras ya activas o tanto en estas como incitando a iniciarse a quienes nunca habían apostado. (Hing; Cherney; Blaszczynski; Gainsbury & Lubman, 2014)

Al respecto se han efectuado diversos estudios, si bien sus resultados han producido ciertos matices dependiendo del procedimiento utilizado en la investigación. Así, la conclusión del trabajo de la investigación de Binde en el 2009, muy comentado, evidenció el aumento de la participación en personas jugadoras que ya la tenían alta, e/ o hizo más difícil ceñirse a la decisión de jugar menos o no jugar. Hay que señalar que el procedimiento utilizado consistió en entrevistas a 25 jugadores con problemas en el presente o pasado, lo que evidentemente condicionaría unos resultados que, siendo coherentes desde la experiencia de la muestra utilizada, sería un error extrapolar interpretando que no pueda incitar al juego a las personas no jugadoras. (Binde, 2009).

Otro estudio coetáneo, esta vez con un número importante de escolares de diferentes edades, (Derevensky et al, 2010), concluye al respecto que existen dos posibles explicaciones para la correlación entre la exposición / recuerdo a los anuncios de juegos de apuestas y la gravedad del juego problemas. La primera, la exposición contribuye al problema. En segundo lugar, los jugadores/as con problemas están más atentos a los anuncios de juegos de apuestas, es más probable que los recuerden y aumente el riesgo de que los mensajes atractivos contribuyan al juego excesivo. Es comprensible que así resulte, si la muestra de personas estudiadas está constituida exclusivamente por aquellos.

Siguiendo a este prolífico investigador, en una amplia revisión de estudios realizados consideramos que si bien es cierto que la publicidad es uno de los muchos factores ambientales que contribuyen a la prevalencia del juego, no lo es menos que en nuestro país, desde la falta de una regulación efectiva que, además, protegiera a las personas jugadoras, se dan las circunstancias propicias, descritas por él, “para que la publicidad en sí misma contribuya sustancialmente al problema del juego”, (Binde, 2014) constituyendo un importante factor de riesgo.

Los mensajes publicitarios pueden producir una actitud positiva hacia el juego y una percepción normalizada de tal conducta (King et al., 2010; Pitt et al., 2016). De hecho, se ha constatado relación entre la exposición y alta frecuencia de juego semanal (Hing et al, 2014) como en póker, máquinas y casino (Clemens, Hanewinkel y Morgenstern, 2016) y juegos de mayor potencial adictivo, con alta frecuencia en las personas menores de edad más expuestos a la publicidad. (Op. cit Lloret;. Cabrera; Castaños, 2016-17). En concreto, el colectivo de adolescentes perciben que los mensajes esenciales en dichos anuncios son que los juegos de apuestas son divertidos, emocionantes, entretenidos y que las personas pueden alcanzar fácilmente la riqueza, el éxito y felicidad. Humor, colores brillantes y llamativos, el uso de celebridades, de mujeres hipersexualizadas u objetualizadas como forma de reclamo sexista (a menudo en sitios de juegos de azar en Internet) y el glamour son características

destacadas de anuncios de juegos de apuesta. De hecho, y como hemos recogido en el capítulo a tal efecto, la publicidad se dirige mayoritariamente a los potenciales jugadores varones, convirtiéndolos así en su principal público objetivo.

Estudios europeos muestran que la exposición de anuncios de juegos de azar y la intención a la participación están relacionadas en poblaciones adolescentes que puede desarrollar conceptos erróneos sobre las apuestas, “percibiéndolos como una actividad positiva y sin riesgo asociado, “Algo que se enfatiza cuando el mensaje incide en el elemento diversión o recompensa económica” (Rubio, 2018).

Publicaciones más recientes, relacionados con la publicidad de las apuestas online en nuestro país, concluyen que se trata de “enganchan nuevos/as consumidores/as”, destacando la vulnerabilidad de menores y adolescentes y las contradicciones éticas de esta actividad, como se desprende de la revisión exhaustiva de anuncios televisivos de nuestro país, citada con anterioridad, que permiten reconocer cómo se estimula la demanda de un producto altamente nocivo (Morera Hernández, 2020).

También en nuestro país, el estudio longitudinal durante un año de un importante número de adolescentes de la provincia de Alicante encuentra relación entre la frecuencia e intensidad del juego y una actitud favorable hacia su publicidad vinculándose, asimismo, a la frecuencia con la que se apostaba. La proporción de adolescentes que ven a menudo publicidad de apuestas supera el 70%, sin que el mensaje “juega responsablemente” parezca tener ningún efecto sobre aquellas personas con elevada tasa de apuestas o ya con problemas por sus consecuencias. Frente la ineficacia de tales mensajes, urgen campañas publicitarias, realistas sensibilizadoras y efectivas. Hay que señalar, casi como una constante, encontrar un efecto diferenciado entre chicos y chicas, ya que éstas resultaron menos receptivas e influenciadas por la publicidad de juego (Lloret et al 2017). Nos aventuramos a afirmar, no obstante, que posiblemente mucho tenga que ver con lo que comentamos en párrafos anteriores: aunque la publicidad de juego normaliza la actividad y la presenta como algo sin riesgos para todo el mundo, chicos y chicas, hombres y mujeres, en realidad los anuncios más agresivos y que menos contemplan mensajes de prudencia son los más “masculinizados” y que más explotan los sesgos cognitivos y valores asociados a la masculinidad. Por tanto, es en cierta medida normal que las chicas presenten menos receptividad e influencia, puesto que esos anuncios, en realidad “no se dirigen” a ellas.

Todos hemos sido testigos de una publicidad indigna, vinculada a las competiciones deportivas, y sin ningún respeto a los horarios de protección de menores ni a la ubicación de sus locales de apuestas en las proximidades de colegios, centros sociales y sanitarios, que falta al principio de responsabilidad social, por cuanto alienta al golpe de suerte, frente al valor del esfuerzo y el trabajo y presenta la apuesta como una vía que potencia el prestigio y las habilidades sociales o personales, utilizando líderes deportivos o mediáticos, por medio de los cuales, trasladar una imagen atractiva, divertida, inocua, aceptada socialmente y normalizada. Incumple así, por ser de asunción voluntaria el código de conducta de las comunicaciones comerciales del juego, para que estas se efectúen de forma veraz, legal, honesta y leal, normas deontológicas que asume, al parecer teóricamente, la industria y encuentran su base legal en el art. 24.5 LRJ. (De Borja, 2019)



La necesaria regulación efectiva de la publicidad es un buen comienzo, por lo que implica de conciencia y compromiso de los poderes públicos actuales, para el desarrollo de una prevención comunitaria que acometa otros objetivos sustanciales relacionados con su prevalencia.

## **6.2. Relación entre publicidad e incitación al juego. La evidencia de las cifras.**

Con el fin de añadir algo más de concreción respecto al grado en que la publicidad contribuye al inicio del juego de apuesta y su incidencia en la aparición o agravamiento del trastorno por juego, - vista ya la relación existente entre la exposición a la publicidad en menores y su nivel de participación en el juego-, nos serviremos de efectos indirectos que guardan relación con aquella, tales como la comparación de la evolución del juego online con la del juego presencial y la relación entre la inversión anual de publicidad y el número de jugadores/as online activos.

### **6.2.1. Comparativa en la evolución del juego online y el juego presencial**

El juego real creció un 6,2% entre 2016 y 2017. El mayor crecimiento se ha producido en el canal online (30,4%), con crecimientos relativamente similares en todos los juegos, menos los concursos y el póquer. Los salones de juego y las apuestas deportivas son las vertientes del juego que más crecen: 15,9% y 15,7% respectivamente. Hay crecimientos más moderados en bingos, máquinas en hostelería y casinos, con una disminución de su crecimiento.

### **6.2.2. Relación entre la inversión anual de publicidad y el número de jugadores/as online activos.**

En el 2018, la inversión en publicidad y patrocinios alcanzó en 286,2 Mill. €. Las cuantías de mayor a menor se invirtieron en Publicidad, Bonos Afiliados y Patrocinio A expensas de su publicación anual aún pendiente para la total inversión del pasado año, probablemente el 2019 suponga un importante incremento, ya que en la primera mitad del año alcanzó un registro de 147 Millones. (DGOJ. 2019). Recurriendo al sentido común, resultaría absurdo que las empresas de juego inviertan una buena parte de sus beneficios en publicidad (25% del GGR, antes de impuestos) sin que se esperara de ésta efecto alguno respecto a la captación de clientes y el incremento de beneficios.

Tomando como referencia el mismo mes durante los años (2013-2019), la evolución de la inversión en este ámbito ha sido: 2013: 10.898.538; 2014: 8.577.933; 2015: 12.433.540; 2016: 21.832.356; 2017: 20.574.746; 2018: 27.488.952; 2019: 30.235.444; 2020: 41.025.974.

Evidenciamos, a continuación, su correlación con el número de practicantes, tanto en el incremento proporcional de los ya activos, como en el número de los que se incorporaron:

### **6.2.3. Número de jugadores/as**

En relación con el mismo mes y años (2013-2019), el número de jugadores/as ha sido de: 2013: En cuentas activas, 305.069. En cuentas nuevas; 164.144; En 2014: En activas, 340.938. Nuevas: 142.635; 2015: Activas: 402.558. Nuevas 155.764; 2016: Activas 575.666. Nuevas 205.786; 2017: Activas 679.419. Nuevas: 235.068; 2018: Activas: 842.834. Nuevas: 296.055; 2019: Activas: 916.318. Nuevas: 267.774; 2020: Activas: 970.206. Nuevas: 338.032.

La observación de los datos que anteceden, coincidentes con la experiencia de los dispositivos asistenciales, (Morera Hernández, C. 2020), no dejan lugar a dudas: A mayor inversión en comunicaciones comerciales mayor número de jugadores/as, tanto en número de cuentas activas como en nuevas y mayor cantidad jugada, lo que parece justificar económicamente, no éticamente, la importante inversión que en esta actividad efectúan los operadores de juego.

## **TÍTULO IV.- PROPUESTAS DE MEJORA DE LA REGULACIÓN JURÍDICO-LABORAL A FAVOR DE LA INTEGRACIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS CON PROBLEMAS DE ADICCIÓN AL JUEGO.**

**- Cristóbal Molina Navarrete -**

### **Capítulo 1. Introducción. Oportunidad de la propuesta.**

**Obsolescencia y contracultural.** España mantiene un tratamiento jurídico-laboral de las ludopatías en particular, y de las adicciones en general, propias de otro tiempo. La regulación que ofrece el art. 54. 2 f) ET data de antes incluso del ET (preconstitucional, pues) y refleja una comprensión del problema de las adicciones como una cuestión eminentemente moral (vicios personales) que exige reprobación y, en el ámbito, de la empresa ameritaría la máxima sanción disciplinaria, el despido.

**No sería la primera vez que se plantea una reforma derogatoria.** Con el inicio de este siglo hubo una ventana de oportunidad para modernizar en este punto nuestro ET. En el año 2000 (Gobierno popular) hubo un intento de reforma de este artículo, evidenciando un doble defecto. O bien era inútil, porque si solo es reprobable la adicción que tiene efectos negativos en el trabajo ya hay otras causas extintivas más fáciles de ejecutar en el ET, o bien discriminatorio, porque si lo que se sanciona es la habitualidad de conductas problemáticas, estaría perjudicándose situaciones que traen su causa de una enfermedad. La proposición de ley<sup>67</sup> por parte del grupo popular del Congreso buscaba modificar el ET suprimiendo el citado apartado f) del art. 54.2 ET, en base a que, si bien, en principio, el mismo sanciona una situación concreta de embriaguez o toxicomanía, y no una situación personal de enfermedad, sí es verdad que en enfermedades de este tipo resulta difícil separar la condición personal de enfermedad de los estados concretos provocados de dicha condición, de tal forma, que ello puede contradecir los esfuerzos de rehabilitación de estas personas y el tratamiento de enfermedades que se otorga al alcoholismo. Por ello, dicha proposición de ley estima que este apartado es innecesario por injusto y discriminatorio.

Asimismo, una década después (en los estertores del Gobierno socialista del presidente José Luis Rodríguez Zapatero), el Senado<sup>68</sup> aprobaría una propuesta para suprimir también las adicciones con sustancia (las reflejadas formalmente en el precepto: alcoholismo, toxicomanía) como causa de despido, pues señala que son las únicas enfermedades que causan despido, pese a que otras muchas enfermedades también repercuten negativamente en el trabajo.

---

<sup>67</sup> Proposición de Ley núm. 122-000074/2000, de 2 de octubre, del grupo parlamentario popular en el Congreso, BO. Cortes Generales-Congreso de los Diputados de 6 de octubre de 2000, núm. 87-1.

<sup>68</sup> De 14 de julio 2011, en base en el informe final sobre Sistemas de Tratamiento y Atención en Drogodependencia. Claves para el futuro.

La ludopatía como enfermedad, las decisiones basadas en la enfermedad de una persona trabajadora, serían discriminatorias y, por lo tanto, nulas. Asimismo, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad de aquel Gobierno socialista, preparó un Anteproyecto sobre la Ley de Igualdad de Trato y no Discriminación cuyo art. en su art. 2.1 desarrollaba como circunstancias contempladas en el art. 14 CE “nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, **enfermedad**, alguna o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Por tanto, la enfermedad era considerada una causa de discriminación, con la protección reforzada que ello tenía. Aquel –fallido- anteproyecto pretendió consolidar legislativamente la igualdad, dar cobertura a las discriminaciones actuales y a las futuras y mejorar las Directivas comunitarias de protección frente la discriminación.

Justamente, ese mismo año, ahora sí, una Ley (Ley 17/2011, seguridad alimentaria), calificaba una enfermedad, la obesidad, a su vez relacionado con trastornos modernamente asociados con problemas de tipo adictivo (al azúcar, a la grasa, etc.), como factor de discriminación. Pero nada con relación a las ludopatías o al resto de adicciones, cuya protección quedaba en el sistema de la seguridad social – pensiones o subsidios- y de asistencia sanitaria. Pero desconectados unos mundos de otros.

**Lo que pudo haber sido, y no fue entonces.** Con ello, se hubiera podido producir una notable mejora del tratamiento jurídico-laboral de las personas afectadas por ludopatías, en general por adicciones. Por ejemplo, se le facilitaba probar que habían recibido discriminación, con la inversión de la carga de la prueba en los despidos de las personas trabajadoras donde haya indicios de discriminación por padecer una enfermedad. Igualmente, sería aplicable en los casos de discriminación por enfermedad que traigan su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, siempre que no sean imputables a la negligencia de la persona trabajadora- Asimismo, los despidos basados únicamente en la situación de enfermedad (ludopatía) de la persona trabajadora serían declarados nulos por discriminación.

**¿Por qué hoy si podría ser lo que no fue antes?** Este breve recordatorio por la evolución de la voluntad legislativa no es erudición. Solo quiere situar adecuadamente el proceso en el marco de tres hitos jurídico-políticos de impacto socio-laboral que se relacionan directamente con el proceso de reforma aquí planteado en torno a cómo proponer una mejor gestión integral de las ludopatías en particular y de las adicciones en general, superando la perspectiva puramente disciplinaria para incidir tanto en la reparadora (sobre todo garantía de estabilidad en el empleo y de recolocación ), cuanto, incluso, la preventiva (integración en el sistema LPRL), como viene recomendando la OIT desde 1996.

A saber:

- a) El Gobierno ha comprometido una reforma integral del ET, para adaptarlos a los tiempos contemporáneos. Ese célebre “ET del siglo XXI” no puede ser tal sin atender de modo diverso, opuesto, el problema de salud inherente a la ludopatía, y en general a las adicciones.

Nombrará una Comisión de personas expertas a tal fin. Es importante llegar con propuestas a esa Comisión. El Proyecto que aquí se lleva a cabo es una buena oportunidad para promover esa interlocución, también con los Grupos Parlamentarios

- b) El Gobierno ha dado muestras parciales de su compromiso con la depuración del ET de facultades empresariales ligadas a reprimir situaciones asociadas a la enfermedad.

Es el caso de la derogación “manu militari” (por decreto-ley, luego mutada en ley) del despido por absentismo laboral (art. 52 d) ET). El despido asociado a las adicciones forma parte de la misma línea de política del derecho, que prima la salud sobre la economía.

**La reforma es competencia exclusiva del Estado.** Naturalmente, aquí he querido reseñar las “ventanas de oportunidad” específicamente laborales para creer en el éxito de un proyecto orientado a una reforma de la cuestión objeto del que aquí se desarrolla. Ni que decir tiene que también es una oportunidad el movimiento a favor de una regulación más adecuada, en términos de responsabilidad social del juego. Pero en este apartado se aporta lo específico. Conviene también tener en cuenta, en este momento, que la reforma de esta cuestión solo compete al LEGISLADOR ESTATAL, NO AL AUTONÓMICO. Precisamente, muchos marcos legales autonómicos contemplan esta visión de gestión integral, no disciplinaria de las adicciones en el trabajo, y proponen soluciones para fomentarla (ej. Ley vasca, la más innovadora). Pero, además de que su eficacia brilla por su ausencia, se tiene que limitar a medidas de fomento.

## **Capítulo 2. Aproximación al estado de situación de la legislación y la jurisprudencia en la materia: marco de planificación institucional (enfermedad) versus regulación laboral (disciplina).**

El principal problema con que nos encontramos en la actualidad para atender eficazmente el problema de una gestión integral de las ludopatías en las empresas, que no prime la disciplina, es la potente contradicción que hay entre dos visiones opuestas:

- a) Marco Estratégico e institucional. Planificación. El mundo de la Estrategia Nacional de Adicciones, como la anterior sobre Drogas, parten de una visión “idílica”, o ideal, si se quiere, de las adicciones: se desarrollarán políticas que primen la gestión integral, incluso en el ámbito laboral, puesto que estamos ante un problema social de salud. Por lo tanto, debe tratarse como tal en el SNS y el de Seguridad Social. Y los empresarios y los representantes de las personas trabajadoras llegar a acuerdos y promover protocolos en tal sentido. De ahí salen una serie de acciones de incentivo, con más o menos éxito
- b) Marco normativo laboral. Las adicciones siguen reguladas, como se anticipó, del mismo modo que hace 40 años: **como fuente de típicos incumplimientos graves y culpables a sancionar con despido por la empresa.**

El art. 54.2 f) ET persigue la enfermedad adictiva –ludopatía, drogadicción, alcoholismo– reconociendo a la empresa un poder disciplinario cuando repercute –como sucede de forma habitual o frecuente– negativamente en el trabajo. Concretamente, el precepto estatutario establece que se considera incumplimiento contractual que puede conllevar el despido disciplinario “La embriaguez habitual o toxicomanía, si repercute negativamente en el trabajo”. A su vez, el art. 58.1 ET establece

que “Los trabajadores podrán ser sancionados por la dirección de las empresas en virtud de incumplimientos laborales, de acuerdo con la graduación de faltas y sanciones que establezcan en las disposiciones legales o en el convenio colectivo que sea aplicable”.

**¿Resultado real? La mayor parte de estas situaciones se conducen por la máxima sanción, sin graduación.** Los convenios colectivos, de forma mayoritaria, si bien hay algunas líneas de tendencia dirigidas a corregirla –todavía escasa, pero útil-, refuerzan el perfil disciplinario. **Ello es así porque los convenios suelen seguir la ley de la inercia legislativa**

Consecuentemente, las personas trabajadoras con problemas relacionados con ludopatías y otras adicciones (alcohol) no reciben el mismo trato que otros con otros problemas de salud, **ni son objeto de atención laboral mediante el reconocimiento de derechos de suspensión o permisos laborales**, salvo previsión convencional en tal sentido –apenas un 8/10 por cien de los convenios lo incluyen-. Con ello, se muestra una desvaloración social y laboral de las ludopatías, y el resto de adicciones, de modo que sigue subyaciendo una orientación clara a culpabilizar del consumo adictivo a la propia persona trabajadora. Precisamente, todo lo opuesto a lo acordado, institucional y socialmente, en las Estrategias Nacionales. Pero ninguna de ellas se ha marcado nunca revisar el marco legal para hacer factible esa comprensión de las adicciones como problema social de salud (no solo problema de salud pública)

Tiende a hacerse responsable al trabajador sobre la base de entender que el consumo es una conducta perjudicial merecedora de un reproche social que depende fundamentalmente de su voluntad. La penalización es vista como una sanción privada de lógica por causa imputable al trabajador. La visión legislativa actual es, pues, insuficiente e inadecuada. Es evidente que una adicción tiene una componente personal innegable, pero esa sola peculiaridad no es suficiente para reducir a una cuestión de disciplina individual (autodisciplina o disciplina externa, por parte de la persona empleadora) los problemas relacionados con las ludopatías y resto de adicciones.

La regulación de la responsabilidad disciplinaria del trabajador/a no puede abarcar y absorber toda la complejidad del problema. **Por tanto, se precisa de una técnica normativa diversa respecto al marco regulatorio actual**, centrado exclusivamente en elementos propios del poder disciplinario de la empresa, para pasar a un marco normativo específico y fiable, no solo la visión ideal de las Estrategias, articulado sobre una gestión integral (preventiva, asistencial y recuperadora), de modo que la disciplinaria sea la última ratio. Así, es necesario pasar de la fase de recomendaciones (OIT) a la palabra de leyes efectivas, que ubiquen, de una forma expresa, los problemas relacionados con las adicciones en las cuestiones de gestión eficaz de la salud laboral.

De este modo, se aleja, además, el riesgo de discriminación, directa o indirecta, ligados a problemas de salud (en línea con la justificación que ha servido para derogar el despido objetivo por absentismo). Es decir, ha llegado el momento ya de un marco regulatorio laboral sobre el tratamiento de los problemas de los consumos problemáticos en el que tengan consideración prevalente las repercusiones para el bienestar de las personas trabajadoras. Por supuesto, una mayor toma de conciencia respecto de estos problemas de salud en los lugares de trabajo es el punto de partida para una buena intervención.

Por otra parte, **es necesario conectar con mayor precisión normativa** –ahora se prevé así en la Estrategia, pero de forma apodíctica, abstracta, sin verificar luego qué implantación tiene en la realidad esa afirmación ideal- **los planes de actuación frente a los problemas de adicciones como parte de la gestión de la prevención de riesgos laborales**. Se deberían garantizar buenas condiciones de salud en el lugar de trabajo y adoptar medidas apropiadas, incluida una política global en materia de adicciones en el lugar de trabajo. Hoy las empresas no solo están obligadas a organizar el trabajo de manera segura, sino también saludable, en una perspectiva que integre política de prevención de riesgos laborales con promoción de la salud de las personas, su bienestar, en línea con la concepción integral de la OMS.

Esta interacción entre el marco normativo estatutario laboral (derogación de la letra f) del art. 54 ET, o inclusión en él, o en el art. 58 de una cláusula de moderación disciplinaria en caso de adicciones), con el de prevención de riesgos laborales, facilitaría dejar de ser el despido con causa en adicciones de la persona trabajadora procedente, o incluso improcedente, para ser nulo, por vulnerar la prohibición de discriminación del art. 14 CE, así como del derecho a la vida e integridad física y psíquica del art. 15 CE. **En el caso de las adicciones es claro que los sujetos afectados sufren una situación de estigmatización social y son objeto de rechazo**. El derecho a la salud cabe entenderlo incluido en el derecho fundamental a la vida e integridad física y psíquica del art. 15 CE, al menos bajo ciertas condiciones (STC 62/2007). El derecho a que no se dañe la salud de las personas trabajadoras comprende el derecho al período necesario y médicamente requerido para el saneamiento del trabajador/a, es decir, el derecho a la baja laboral. Dicho derecho no está protegido de forma efectiva si no va acompañado de la reserva del puesto de trabajo, y esto únicamente puede garantizarse mediante la declaración de nulidad del despido de la persona trabajadora con motivo de su situación de IT.

Por consiguiente, la efectiva protección de la salud en el ámbito de las relaciones laborales pasa por la nulidad del despido del trabajador/a con motivo de su situación de IT. De hecho, los arts. 45.1 c) y 48.2 ET establecen que la situación de IT del trabajador/a produce la suspensión del contrato de trabajo con reserva del puesto de trabajo. Por todo ello, se requiere una reforma legislativa que establezca la declaración de nulidad del despido de las personas trabajadoras enfermas. Ahora, queda pendiente la protección del despido ilegítimo de las personas trabajadoras enfermas, como son las que padecen adicciones. Para ello, sería deseable (a) no solo derogar la causa de despido ex art. 54. 2 f) ET, son incluir una nueva causa de discriminación referente a la “enfermedad” en el art. 4.2 c) ET, así como en el art. 55.5 ET.

### **Capítulo 3. ¿Qué hacen empresas e interlocutores sociales para corregir la contradicción? Algunas buenas prácticas que sirven para ilustrar propuestas de reforma legal.**

¿No podría lograrse lo mismo si los convenios colectivos asumieran los compromisos que postula la **Estrategia Nacional Sobre Adicciones**? Sí, claro, pero si se generalizara esta política de negociación colectiva de un tratamiento no disciplinario de las adicciones en el trabajo. Sin embargo, como se apuntó, solo un reducido porcentaje de convenios colectivos lo realizan.

La opción prevalente de los convenios sigue siendo reforzar la visión disciplinaria contra los consumos problemáticos, e incluso adictivos, aun sin incidir en el trabajo negativamente. Ahora bien, como también se anticipó, la situación dista mucho de ser satisfactoria. Más aún. Un gran parte de los

convenios colectivos va más allá del ET y o bien sancionan conductas menos graves que las previstas en el ET, o bien refuerzan la máxima sanción –despido- para la conducta que repercuta negativamente en el trabajo por adicciones, sin plantearse si en la causa puede haber un proceso morboso, una enfermedad o problema de salud que lo explique. En definitiva, una parte mayoritaria de -no todos- los convenios colectivos contribuyen a mantener y reforzar la inercia legislativa disciplinaria o sancionadora, y regulan estas situaciones (consumos problemáticos, negligencias laborales derivadas de situaciones adictivas) como infracción grave o muy grave.

De momento, siguen siendo pocos -aunque conviene evidenciar que van en aumento, sin duda- son los que expresamente señalan que las adicciones no puedan ser causa de despido o que incluyen una cláusula de estabilidad en el empleo, incluso de gestión de salud en el trabajo, moduladoras o condicionante de la sanción a procesos de deshabituación. Desde esta visión o perspectiva más innovadora, van creciendo -al menos en el plano cualitativo- los convenios que incluyen cláusulas obligacionales que comprometen a las partes firmantes del convenio, de forma directa, aunque futura, y global o unitaria, y modernizadora, a

**“negociar un protocolo de prevención de las drogodependencias y adicciones en el ámbito laboral”<sup>69</sup>.**

Llegando a la máxima vía de innovación cuando el compromiso de autorregulación convencional, aun obligacional, reúne de modo expreso lo más conocido con lo más novedoso, esto es:

**“el tratamiento de las situaciones de ludopatía y dependencia de las TIC”** (*Cláusula 9 II CC Entidades Públicas Empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias de Alta Velocidad*)

Ahora bien, como se decía, son un grupo relevante, pero cuantitativamente pequeño. De ahí la necesidad de que sea la legislación estatal el que tome cartas en el asunto, a fin de potenciar la intervención colectiva<sup>70</sup>.

## **Capítulo 4. Propuestas de reforma legislativa jurídico-laboral para favorecer la gestión integral del problema de las ludopatías u otras adicciones de las personas trabajadoras.**

Por las razones comentadas, la mejora en la gestión integral y eficaz de las adicciones en el trabajo requiere intervenciones de reforma legal puntuales, pero coherentes, en varios sectores de regulación laboral. Y básicamente en esos cuatro ámbitos y preceptos concretos (a su vez, puede haber diferentes opciones, según el compromiso político que se quiera alcanzar con la reforma, más intensa o menos). A saber:

---

<sup>69</sup> EJ. Arts. 23.7, 61.3 j) y 73 in fine CC Quirón Prevención, SLU (BOE núm. 151, 25 junio 2019).

<sup>70</sup> Molina Navarrete, C.; Miñarro, Yanini, M.; Álvarez Montero, A.; García Cívico, J. Y González Cobaleda, E.: Drogodependencias y adicciones en los ambientes de Trabajo: Buenas prácticas de regulación y gestión negociadas. Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC, 2015.



## 4.1. ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES (ET).

### **Justificación. Enfoque de mínimos.**

#### **Primera propuesta (mayor compromiso político-social y garantía jurídico-social más fuerte)**

- A) Derogar el art. 54.2 f) (en línea con lo hecho con el art. 52. d) ET –absentismo-)

Redacción.

Queda derogado el apartado f) del artículo 54.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

#### **Segunda propuesta (menos compromiso político-social, garantía jurídica más débil, pero útil)**

- B) Introducción de una cláusula de modulación del poder disciplinario de la persona empleadora cuando se trate de personas afectadas de una adicción –ludopatía o cualquier otra-

Redacción.

- a) Introducir un nuevo apartado, tercero, en el art. 54 ET

“3. Cuando las conductas de incumplimiento contractual de las personas trabajadoras traigan causa de situaciones de adicción que pudieran padecer, la decisión extintiva deberá quedar en suspenso mientras dure el programa de tratamiento al que la persona trabajadora, de una forma voluntaria, se someta. La empresa facilitará el acceso al mismo, **a través de acuerdos de colaboración con entidades acreditadas sin ánimo de lucro**. La superación del programa en un tiempo razonable, **que incluirá eventuales recaídas**, dará derecho a la reincorporación inmediata a su puesto de trabajo, en iguales condiciones de las que venía disfrutando antes del tratamiento, sin perjuicio de las necesidades de adaptación de puesto de trabajo que pudieran derivarse en los términos del art. 25 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL)”

- C) Introducir un párrafo análogo, pero aplicable a todo tipo de sanción laboral, no solo para el despido, en el art. 58 ET (Faltas y sanciones de los trabajadores). Nuevo apartado 4.

“3. Las sanciones que pudieran derivarse de incumplimientos laborales asociados a situaciones de adicción reconocida como tal, con sustancia o sin sustancia, quedarán en suspenso el tiempo que dure el tratamiento médico-asistencial al que la persona trabajadora se someta para salir de su adicción y **desarrollado a través de un servicio público de salud o de una entidad acreditada para la prestación, sin ánimo de lucro de tales, tratamientos**. El tiempo de suspensión se prolongará hasta la terminación del programa, de modo que queda garantizado un plazo razonable para la rehabilitación, **incluyendo eventuales recaídas**. Las sanciones que impliquen suspensión de empleo y sueldo darán lugar al derecho a la reincorporación a su puesto de trabajo en los términos del art. 54.3 ET”.

## **Enfoque de máximos.**

Junto al tema sancionador, mínimo que hay que exigir, cabe plantearse también modificar la regulación de los permisos de trabajo y situaciones de suspensión de la relación de trabajo, a fin de dar cobertura específica a la situación de baja para atender las necesidades de tratamiento. Así se prevé ya en bastantes convenios. El problema es que, la mayoría, le dan el tratamiento de “excedencias voluntarias”, por lo que ni tiene garantía de reserva ni conlleva retribución. Por lo tanto, la garantía es bastante débil y hay que quedar a expensas de la protección por IT

**Introducir un nuevo apartado, 10º, en el art. 48 ET (excedencias forzosas), con el siguiente tenor**

“10. Las personas trabajadoras acogidas a programas de tratamiento, a través de entidades públicas de salud o **entidades acreditadas y sin ánimo de lucro**, para curar una adicción que eventualmente pudiera padecer serán consideradas en situación de excedencia forzosa especial, de modo que tendrán garantizada la reserva de su puesto de trabajo con derecho a la retribución (...sin derecho a la retribución, con derecho a la retribución durante los primeros 6 meses, etc.)”<sup>71</sup>

## **4.2. LEY REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN SOCIAL (LRJS).**

Art. 108 LRJS (calificación judicial del despidos y facultad modulación judicial poder disciplinario).

**Justificación.** En principio, de acogerse las reformas estatutarias, la garantía de tratamiento no sancionadora de la persona trabajadora afectada por una situación adictiva (ludopatía o adicción de otro tipo) quedaría asegurada legalmente, y los jueces podrían exigir su cumplimiento si la persona empleadora no la respeta. Ahora bien, se plantea el problema de que, en cualquier caso, el despido seguido sería improcedente, por la tanto, cobraría una indemnización, pero se vería despedido. Por lo tanto, o se habilita al juez para que pueda obligar a la empresa a suspender la decisión de cese hasta que finalice el tratamiento o se califica, sin más, de nulo el despido en estas circunstancias. Dos posibilidades, con diversa intensidad protectora para la persona trabajadora afecta de un problema de adicciones (ludopatía u otra)

Primera Propuesta (más moderada).

**Introducir un nuevo párrafo, tercero, al apartado 2 del art. 108 LRJS.**

“En caso de improcedencia del despido por causas vinculadas a una situación adictiva de la persona trabajadora realizado sin respetar la garantía de suspensión en tanto dure el tratamiento de deshabituación **seguido en entidades públicas de salud o entidades acreditadas y sin ánimo de lucro**, siempre voluntariamente asumido por aquélla, el juez podrá autorizar la suspensión de la opción de

---

<sup>71</sup> Obviamente la garantía retributiva podrá excluirse o podrá modularse, según se logre en el acuerdo político-social. Lo que hay que lograr como mínimo es que se conceda la reserva del puesto de trabajo durante el periodo de baja (aunque si se tiene IT no hay problema, pues está garantizado también en ese caso, es un modo de reforzarlo.)

readmisión a favor del empleador en tanto no tenga lugar ese tratamiento, en los términos previstos en el art. 54 ET”

**Segunda propuesta (más garantista, por lo tanto, también más criticable por las empresas, pero coherente con la configuración de la enfermedad como fuente de discriminación)**

Introducir una nueva letra, la d), en el art. 108.2 LRJS (debería hacerse también, por coherencia, en el art. 55.5 ET)

“2. (...) Será también nulo el despido en los siguientes supuestos:

(...)

d) el de las personas trabajadoras cuyo cese esté relacionado con una situación de adicción que le afecta si se produce durante el programa de tratamiento al que, voluntariamente, se hubiera sometido a un programa terapéutico, **que incluirá eventuales recaídas y siempre que esté certificado por entidades de salud pública o entidades acreditadas sin ánimo de lucro”**

### **4.3. LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (LPRL).**

A) Introducir una mención específica en la evaluación de riesgos a los de origen psicosocial y en su proyección en las adicciones. Artículo 16.

**Justificación.** La OIT y la Comisión Europea han demostrado que se avanza mucho más en la promoción de la salud en el trabajo, dentro de la que integra la gestión de las adicciones, si aquella se incluye en el sistema de gestión preventiva. Y la mejor manera de integrarlo es tenerlo en cuenta en la evaluación de factores y riesgos. Por lo tanto, una mención expresa estaría bien, para que sirva con un efecto pedagógico más efectivo que el actual, sólo programático.

#### **Propuesta de reforma normativa.**

Artículo 16. Plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva

Cambiar el actual redactado del art. 16. 2. Letra a) por el siguiente texto

“a) El empresario deberá realizar una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y salud de las personas trabajadoras, teniendo en cuenta, con carácter general, la naturaleza de la actividad, las características de los puestos de trabajo existentes, así como las personas trabajadoras que deban desempeñarlos. Igual evaluación deberá hacerse con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo. La evaluación inicial tendrá en cuenta aquellas otras actuaciones que deban desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad, **así como los factores de mayor incidencia psicosocial en los entornos de trabajo, incluidos los que puedan actuar sea como factores de riesgo como factores de protección frente a las adicciones en el trabajo.** La evaluación será actualizada cuando cambien las condiciones de trabajo y, en todo

caso, se someterá a consideración y se revisará, si fuera necesario, con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido”

B) Incluirlos como grupos especialmente vulnerables, en el marco del art. 25 LPRL.

**Justificación.** En la medida en que las personas con adicciones evidencian una situación análoga a una “discapacidad psicosocial” y, dado que estas situaciones pueden ser equiparables a la de “especial sensibilidad” ex art. 25 LPRL, conviene aclarar este reconocimiento. Algunos convenios colectivos ya lo hacen y hay un cierto consenso en la doctrina científica en tal sentido, por lo que no debería ser objeto de excesivas resistencias ni institucionales ni empresariales, favoreciendo en gran medida la acción protectora, siempre frene a la acción represora

### **Propuesta de reforma normativa. Modificación del art. 25 LPRL**

Sustituir el actual apartado 1 del art. 25 (Protección de las personas trabajadoras especialmente sensibles a determinados riesgos)

“1. El empresario garantizará de manera específica la protección de las **personas trabajadoras** que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidas aquéllas que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, **inicial o sobrevenida, así como quienes estén afectadas por una adicción, médicamente documentada o mediante acreditación de una entidad acreditada y sin ánimo de lucro**, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. A tal fin, deberá tener en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de los riesgos y, en función de éstas, adoptará las medidas preventivas y de protección necesarias

**Las personas trabajadoras** no serán empleadas en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales, estado biológico, por su discapacidad física, psíquica o sensorial, inicial o sobrevenida, así como por su afección de cualquier tipo de adicción, **médicamente documentada o mediante acreditación de una entidad acreditada y sin ánimo de lucro**, puedan ellas, las demás personas trabajadoras u otras personas relacionadas con la empresa ponerse en situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo”Incluir alguna cláusula para conectar la gestión preventiva con la promoción de la salud respecto de las adicciones y los factores de riesgo y de protección asociados al trabajo (en línea con la propuesta de la OIT, 1996).  
Modificación art. 22 LPRL

**Justificación.** Hoy en día, la mayor relevancia de las adicciones en el trabajo, más bien toda la cuestión de los consumos problemáticos, sin llegar a ser situaciones propiamente adictivas, se vinculan al interés creciente de las personas empleadoras por hacer controles, a veces aleatorios, a las personas trabajadoras, como expresión de tolerancia 0. Los sindicatos son muy críticos con esta visión, pues entienden que no tiene una finalidad preventiva, sino sancionadora. Por eso exigen que sean voluntarios, no obligatorios, en el marco del art 22 LPRL. Es necesario que la ley logre un equilibrio, de tal manera que se asegure un buen control de medicina preventiva sin que pueda utilizarse a otras finalidades, como las disciplinarias. La posición del TC y del TS es clara en este ámbito y favorece controles si media riesgo para terceras personas, siempre que se limite a la prevención, no se use para otros fines -ejemplo: disciplinarios-

También es interesante facilitar acuerdos con entidades especializadas sin ánimo de lucro, a fin de facilitar la labor de las empresas (responsabilidad social) y fomentar un modelo cooperativo empresa-asociaciones de ayuda. La cláusula a tal fin suele ser potestativa (“podrán colaborar”), pero realmente tal norma nacería banal, porque eso ya se puede hacer en virtud de la libertad de contratación. Por lo que convendría darle un cariz más imperativo, a fin de animar a las empresas a esa firma, que les vendrá doblemente bien, porque les facilita la labora y porque pueden presentarlo como responsabilidad social añadida. Sí conviene, claro, evitar la intervención de empresas con ánimo de lucro en sentido estricto, evitando cierta competencia desleal en este ámbito de claro servicio social.

### **Propuesta normativa de reforma del art. 22 LPRL.**

- a) Incluir este nuevo inciso en su apartado 4.

“4. Los datos relativos a la vigilancia de la salud de las personas trabajadoras no podrán ser usados con fines discriminatorios ni en su perjuicio. **Las pruebas o test de cribado que pudieran realizarse a aquella finalidad preventiva, incluso sin el consentimiento de la persona trabajadora, pero siempre según al protocolo previamente acordado con la representación especializada en materia de prevención de riesgos laborales o en el seno del Comité de Seguridad y Salud en el trabajo, en su caso, no tendrá otro objetivo que la detección precoz de consumos problemáticos y la acción estrictamente preventiva sobre ellos. En ningún caso podrá utilizarse la información obtenida con efectos disciplinarios”.**

- b) Incluir un nuevo apartado en el art. 22 LPRL. Sería el 7.

“7. El empresario promoverá una política de promoción de la salud en el trabajo que se integre de forma coherente con la política de gestión de riesgos laborales, a fin de fomentar en las personas empleadas hábitos de vida saludable, especialmente por lo que respecta al ejercicio físico o al deporte, a la alimentación y a los consumos o usos problemáticos, con o sin sustancias

**En el marco de esta política de gestión integral de la salud en el trabajo las empresas deberán fomentar la firma de acuerdos de colaboración con entidades especializadas y acreditadas, sin ánimo de lucro, en la promoción de tales hábitos saludables, en particular por lo que concierne a las que tienen por objeto atender personas con problemas de adicciones, con o sin sustancia”**

## **4.4. LEY DE EMPLEO (LE)**

**Justificación.** Es evidente que una cuestión capital para el tratamiento adecuado de las situaciones por las que atraviesan las personas con problemas de adicción es la conservación del empleo o, perdido, su reinserción. Además de los mecanismos de garantía laboral, que ya se han evidenciado y se han tratado, son necesarias políticas promocionales específicas. Es cierto que en la mayor parte de las CCAA ya son un colectivo prioritario a tales fines, pero no está previsto así en la Ley de Empleo, sino que queda abierto. Para hacer más visibles a estos colectivos sería de interés recogerlos como colectivos prioritarios de las políticas de empleo. Para eso habría que hacer una pequeña reforma en el art. 30 Ley de Empleo (LE)

Propuesta normativa de reforma del art. 30 LE.

Art. 30. Colectivos prioritarios.

“1. El Gobierno y las comunidades autónomas adoptarán, de acuerdo con los preceptos constitucionales y estatutarios, así como con los compromisos asumidos en el ámbito de la Unión Europea y en la Estrategia Española de Activación para el Empleo, programas específicos destinados a fomentar el empleo de las personas con especiales dificultades de integración en el mercado de trabajo, especialmente jóvenes, con particular atención a aquellos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años, personas con responsabilidades familiares, personas con discapacidad o en situación de exclusión social, personas afectadas por problemas relacionados con adicciones, e inmigrantes, con respeto a la legislación de extranjería, u otros que se puedan determinar, en el marco del Sistema Nacional de Empleo”

## **Capítulo 5. Consideración especial del problema de la ludopatía en empresas cuya actividad económica es exclusiva, o prevalentemente, el juego de apuestas.**

Hasta aquí, el problema de las adicciones en el trabajo en general, y de la ludopatía en particular, se ha considerado desde la perspectiva de situaciones influidas por el trabajo, ya en negativo –factores de riesgo- ya en positivo –factores de protección- asociados al trabajo, pero sin ser causadas por el trabajo o con ocasión del trabajo (según requeriría la definición de daño profesional ex art. 4 LPRL). Bien sabida es la “multifactorialidad” o la causalidad múltiple de estas situaciones, que son auténticos riesgos psicosociales de las personas pero no vinculados en exclusiva, ni siquiera de forma prevalente, al trabajo.

Aunque, ciertamente, tales situaciones sí pueden ser factores de riesgo laboral para la propia persona trabajadora, para sus compañeras y terceras personas, así como, al contrario, factores de protección. De ahí la relevancia de tratarlo en el ámbito preventivo.

Ahora bien, la perspectiva cambia significativamente cuando nos hallamos en entornos de trabajo cuya actividad principal o exclusiva es el juego de apuestas (para las ludopatías), sea en formatos tradicionales sea contemporáneos, digitalizados. En estos casos, en los que el entorno está plagado de estos factores de riesgo, sí debe quedar muy claro que estamos ante una cuestión o problema de riesgo laboral y, en consecuencia, debe predicarse una acción más intensa y específica sobre las adicciones vinculadas a la actividad. Este deber de cuidado especial a cargo de las empresas deberá ser más intenso respecto de ciertos productos “fabricados” y “vendidos” en esas empresas, por su potencial mayor carga adictiva, conforma a estudios de evidencia que así lo indican. En consecuencia, las políticas de evaluación de riesgos laborales y de planificación preventiva han de establecer una gama de medidas más adecuadas. Entre ellas:

- a) Una obligación empresarial de formación específica sobre el potencial adictivo de sus productos, o algunos de ellos

- b) El deber de garantizar una política de vigilancia de la salud atenta a una detección precoz de eventuales usos o consumos problemáticos de dichos productos o servicios vendidos por la empresa de juego de apuestas
- c) El deber de incluir una política de asistencia psicosocial eficaz, a fin de evitar que el daño sea mayor.
- d) La obligación de establecer garantías de estabilidad en el empleo adicionales, porque sería una suerte de “discapacidad social sobrevenida” a causa de la actividad, pero con expectativas de recuperación cuando se adopta el proceso terapéutico debido.

## Capítulo 6. Reflexión final.

Tras el análisis y las propuestas de reformas legislativas expuestas en las páginas precedentes, es el momento de sintetizar las principales conclusiones y recomendaciones que se hacen en este Estudio respecto del tratamiento de las adicciones de la población trabajadora y sus repercusiones en las relaciones de trabajo y de protección social. A saber:

- 1) La regulación estatutaria laboral vigente en materia de adicciones en el trabajo cuenta con más de 40 años de historia y sigue asentada en una imagen disciplinaria y de reprobación ético-social de tales conductas.

Se trata, como se ha evidenciado, de un modelo de regulación no solo desfasado, por completo obsoleto, típico de una sociedad puritana y de un modelo jurídico moralista, basado en principios de autoridad en vez de salud. El contraste con la visión de la Estrategia Nacional sobre Adicciones es notable, produciendo, además, efectos discriminatorios. Hoy se acepta que la ludopatía en particular, y las adicciones en general, con sustancia o sin sustancia, constituyen un problema de salud y, en consecuencia, como tal debe ser tratado, no como una cuestión de disciplina sociolaboral.

- 2) Por tanto, en un tiempo de cambios profundos de marco regulador de las relaciones de trabajo, en virtud del anunciado Estatuto de las Personas Trabajadoras del Siglo XXI, es manifiesta la conveniencia-necesidad de una reforma legislativa, de modo que se cumplan las Recomendaciones de la OIT (1996) y de la Estrategia Nacional Sobre Adicciones. En lo sustancial, se debe facilitar desde **la norma laboral la elaboración y puesta en práctica de una política de gestión integral** (preventiva-reparadora-asistencial-garantista de la estabilidad en el empleo) de las adicciones (con sustancia y sin sustancia) **en los ambientes de trabajo**

En efecto, tras más de 40 años de ET, hoy se ha abierto un proceso de modernización -que no ya solo de reforma- del mismo. Algunos de los preceptos que ofrecían una solución de los problemas de salud de las personas trabajadoras poco adecuada, basándose en la disciplina en vez de en la protección, han sido derogados (despido por absentismo). Es hora de una revisión más global, pues persisten tratamientos disciplinarios de problemas de salud en el trabajo, como es el de las ludopatías en particular y de las adicciones en general.

Justamente, por tratarse de un problema de salud, no bastará con reformar el ET, sino que será necesario también incidir en el marco más propicio para atender estas cuestiones, como es la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a fin de fomentar el plano preventivo. Por supuesto, también la atención asistencial debe merecer un tratamiento más acorde.

- 3) En esta dirección, y para facilitar la realización de esta propuesta reformadora, en el estudio se han concretado los textos normativos afectados y se han propuestos los redactados alternativos que consideramos más adecuados. En estas propuestas no se han hecho recomendaciones de máximos, sino que se ha procurado cuidar del necesario equilibrio entre las razones de protección de los derechos de las personas trabajadoras afectadas de patologías adictivas, o en riesgo de padecerlas, con las razones de protección de los intereses de las empresas.

Sin pretender ahora resumir lo ya expuesto en las páginas precedentes, sí conviene recordar que las intervenciones legislativas propuestas se concretan en el siguiente catálogo de recomendaciones. A saber

- a) Derogación de la modalidad estatutaria de despido disciplinario por esta causa (problemas de adicciones, con o sin sustancia).
- b) Inclusión de una Cláusula de estabilidad en el empleo en el ejercicio del poder disciplinario que eventualmente pudiera producirse, de modo que la persona que se comprometa con un programa terapéutico tenga protegido su derecho al trabajo (garantía de conexión laboral o de retorno al empleo).
- c) Calificación de estos colectivos como personas especialmente sensibles a efectos del art. 25 LPRL, de manera que sea factible adaptar los puestos de trabajo a sus condiciones, facilitando así la conciliación de la estabilidad en el empleo con su capacidad de rendimiento.
- d) Clarificar que la acción en el marco de la Vigilancia de la salud ex art. 22 LPRL debe entenderse siempre con una marcada dimensión preventiva, no con una finalidad disciplinaria. La doctrina constitucional y jurisprudencial social así lo han establecido, pero en la práctica sigue habiendo un intenso debate que conviene ser clarificado legalmente.
- e) La participación de la sociedad civil y, más particularmente, de las organizaciones especializadas y suficientemente acreditadas en el tratamiento de personas con adicciones, debe ser fomentada por la legislación.



## **TÍTULO V. - ADICCIÓN AL JUEGO Y CIRCUNSTANCIAS MODIFICATIVAS DE LA RESPONSABILIDAD CRIMINAL**

**- Carmen Martínez Perza -**

### **Capítulo 1. Introducción**

La adicción al juego está recogida en el DSM V y se incluye en la nueva CIE 11 dentro de los trastornos adictivos, no existiendo duda, por tanto, de que nos hallamos ante un problema de salud mental, si bien con otras implicaciones sociales. Como sucede en el caso de las adicciones a drogas y alcohol, en ocasiones la persona que las sufre puede llegar a cometer delitos, casi siempre para poder mantener dicha adicción dentro de lo que se conoce como delincuencia funcional. Si hablamos de sustancias, las conductas delictivas normalmente irán dirigidas a conseguir dinero para abastecerse de las drogas de consumo (robos, hurtos y tráfico de drogas a pequeña escala); si hablamos de juego, las conductas delictivas irán dirigidas a conseguir dinero para hacer frente a las deudas contraídas y para poder seguir jugando (estafas, apropiaciones indebidas, hurtos). En el caso de las drogas y el alcohol, además de la adicción en sí, pueden darse situaciones de intoxicación o síndrome de abstinencia que afecten a las capacidades humanas para conocer y comprender lo que se hace y, en tales estados, pueden cometerse delitos.

A pesar de que las semejanzas entre las adicciones a sustancias y estas otras adicciones sin sustancia, la patología consistente en la adicción al juego no está prevista como circunstancia modificativa de la responsabilidad criminal, sino que sólo se prevén la drogadicción y el alcoholismo como circunstancias que puede atenuar la responsabilidad criminal, además del síndrome de abstinencia y la intoxicación plena mencionados, que pueden llegar a eximir de responsabilidad criminal.

Para una mejor y más completa comprensión de la materia, y antes de pasar a concretar las propuestas de mejora al Código Penal que incluyan la adicción al juego como circunstancia modificativa de la responsabilidad criminal, por su similitud, estudiaremos la regulación relativa a la influencia del consumo de drogas y alcohol en la responsabilidad penal de la persona que ha cometido un delito así como las posibilidades legales existentes en el momento actual en relación a la adicción al juego en materia de imputabilidad penal.

## Capítulo 2. Imputabilidad penal y drogas

Para imponer una pena a un sujeto que ha realizado una acción descrita en el código penal como delito y no justificada por ninguna causa (acción típica y antijurídica) la doctrina mayoritaria entiende que debe darse una tercera categoría, la culpabilidad, también denominada imputación subjetiva (Torío López, 1988<sup>72</sup>) o imputación personal (Mir Puig, 2002<sup>73</sup>; Torío López, 1988).

En la actualidad es comúnmente aceptado que los elementos para considerar la existencia de la culpabilidad en sentido formal son la imputabilidad o capacidad de culpabilidad, la conciencia real o potencial de la antijuridicidad y la exigibilidad de un comportamiento distinto o inexistencia de causas de exclusión<sup>74</sup>.

Respecto a su fundamento material<sup>75</sup>, tradicionalmente se encontraba en el libre albedrío, comportando un juicio de reproche a quien actuó libremente de manera contraria al Derecho Penal, pudiéndolo haber hecho de otro modo (Antón Oneca, Rodríguez Devesa, Cobo del Rosal-Viven Antón, González Cussac, etc.) A partir del convencimiento de que la libertad no se puede demostrar (Gimbernat Ordeig, Córdoba Roda, Luzón Peña, Cuerda Riezu, etc.) otros fundamentan la culpabilidad en la necesidad de pena o en los fines de prevención general y especial de la misma. Por último, una tercera postura (Muñoz Conde, Mir Puig, Octavio de Toledo,) sitúa el fundamento de la culpabilidad en la motivabilidad del sujeto, de manera que, para poder imponer una sanción por la comisión de un delito, éste tiene que poseer la capacidad normal para ser motivado por la norma penal, que conozca el contenido de la prohibición.

En otras palabras, Muñoz Conde encuentra el fundamento material de la culpabilidad “en la función motivadora de la norma penal”<sup>76</sup>, entendiendo que la motivabilidad es la facultad del ser humano que le permite “reaccionar frente a las exigencias normativas”. Entendida así, cualquier alteración que afecte a dicha facultad debe determinar la exclusión o, al menos, la atenuación de la culpabilidad y, por consiguiente, de la responsabilidad penal y el castigo. Este concepto material de culpabilidad se conecta, siguiendo a Muñoz Conde (2007), con el principio de igualdad y el principio democrático concluyendo que, así entendida, supone “un avance hacia una concepción democrática del Derecho Penal, al limitar el poder punitivo del Estado en base a consideraciones emanadas de la propia dignidad del ser humano como sujeto responsable”<sup>77</sup>.

Para la doctrina, el concepto de imputabilidad penal, como apuntábamos, forma parte de la categoría de la culpabilidad, constituyendo un elemento de esta junto al conocimiento de la antijuridicidad del hecho y la exigibilidad de un comportamiento distinto.

---

<sup>72</sup> Torío Lopez, A. (1988). Indicaciones metódicas sobre el concepto material de culpabilidad. CPC. Págs. 759-768

<sup>73</sup> Mir Puig, S. (2002). Derecho Penal, Parte General, 6ª edición. Pág. 516

<sup>74</sup> Muñoz Conde, F. Y García Arán, M: (2007). Pág. 358; Torío Lopez, A. (1988). Pág. 763. El autor, como Engisch, también incluye el dolo y la culpa entre los elementos de la culpabilidad; Serrano Butragueño, I. (Coord.) (1995). Pág. 95

<sup>75</sup> Muñoz Conde, F. Y García Arán, M (2007). págs. 349-380; Serrano Butragueño, I. (Coord.): Código Penal de 1995...1999: Pág. 94-96; García García, J.: (1999): Págs. 136-174; Mir Puig, S.: (2002). Pág. 526-532; Torío Lopez, A.: I. (1988). Págs. 764-768

<sup>76</sup> Muñoz Conde, F. y García Arán, (2007), Pág. 355: “Lo importante no es que el individuo pueda elegir entre varios haceres posibles; lo importante es que la norma penal le motiva con sus mandatos y prohibiciones para que se abstenga de realizar uno de esos varios haceres posibles que es precisamente el que la norma prohíbe con la amenaza de una pena”.

<sup>77</sup> Muñoz Conde, F. y García Arán, M. (2007). Derecho Penal, Parte General, Pág. 356

De esta manera, con independencia de las distintas posturas que tratan de hallar el fundamento de la culpabilidad, para que un sujeto sea considerado responsable penalmente, tiene que ser imputable, conocer que la conducta realizada era antijurídica y no presentar ninguna causa de exculpación<sup>78</sup>.

En consonancia con la postura mantenida respecto a la culpabilidad, siguiendo a Muñoz Conde (2007), la imputabilidad será el conjunto de facultades físicas y psíquicas mínimas requeridas para que la persona pueda ser motivada por la norma penal en sus actuaciones<sup>79</sup>. A sensu contrario, un sujeto será inimputable cuando presente un déficit o carencia en alguna o algunas de estas facultades<sup>80</sup>.

Pues bien, las adicciones sin sustancia, también llamadas adicciones comportamentales, como la adicción a las drogas/alcohol, por los efectos que producen en las personas, pueden afectar a su imputabilidad penal si merman en algún grado dichas facultades, lo que tendrá sus consecuencias con relación a la responsabilidad penal y al merecimiento e imposición de castigo.

A pesar de esta evidencia, las previsiones legales al respecto son sumamente recientes con relación a las drogas y completamente ausentes respecto al juego que, como veremos más adelante, sólo se reconocen de manera muy testimonial por la jurisprudencia.

### Capítulo 3. Regulación de la imputabilidad penal de personas con adicciones

#### Antecedentes

Remontándonos a nuestros antecedentes más próximos, el texto refundido de 1973 tiene en cuenta los efectos producidos por la intoxicación alcohólica para atenuar la responsabilidad criminal, recogiendo dicha circunstancia en su artículo 9.2 como “embriaguez no habitual siempre que no se haya producido con el propósito de delinquir”. Por tanto, quedaba excluida la embriaguez habitual y no menciona de ningún modo a otras drogas o sustancias psicoactivas, menos aún las adicciones sin sustancia.

---

<sup>78</sup> Serrano Butragueño, I. en VVAA: Código Penal de 1995.- Comentarios y jurisprudencia...1999: Pág. 95

<sup>79</sup> Muñoz Conde, F. Y García Arán, M: 2007, Pág. 361. Ver también Castelló Nicás, N. (1997): la autora define la imputabilidad penal, combinando la teoría del libre albedrío y la de la motivabilidad, como la “capacidad de un sujeto consistente en la conciencia que ha de detentar para comprender al carácter penalmente relevante de sus actos, esto es, para motivarse por la norma, y la aptitud para orientar su voluntad en determinado sentido, conforme a las normas jurídico-penales –libertad de elección-, y para cuya conformación la legislación penal exige un conjunto de requisitos psicobiológicos”. Pág. 65.

<sup>80</sup> Gimbernat Ordeig, E. (1997) Código Penal. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. En el Prólogo a la segunda edición, pág. 24: “Un importante sector de la doctrina española fundamenta la llamada culpabilidad no en la (según este sector, indemostrable) posibilidad del sujeto de haber podido o no actuar de otra manera sino en la accesibilidad –vinculada a la presencia o ausencia de ciertas enfermedades o situaciones psíquicas o a determinadas circunstancias de hecho como, por ejemplo, el desconocimiento invencible de la prohibición penal- a la motivación por la norma penal. A pesar de esta diversidad de opiniones realmente existente, el CP 95 toma posición, en el artículo 20.1º, a favor de la tesis que establece el límite entre la culpabilidad y la inculpabilidad en el libre albedrío, olvidándose, no obstante, del importante detalle de indicar cómo se demuestra en el caso concreto si el autor tenía libertad para actuar o carecía de ella

Esta regulación legal se corresponde con una realidad social en la que los problemas de drogodependencias aún no habían hecho su aparición como fenómeno masivo, que llegará pocos años más tarde. Sólo en 1988, cuando la heroína había irrumpido salvajemente en la sociedad española, la Ley 1/1988 de 24 de marzo, de reforma del Código Penal en materia de tráfico ilegal de drogas, introdujo el artículo 93.bis referido a la remisión condicional, aplicable cuando el delito hubiera estado motivado por la dependencia a las drogas, norma de escasa aplicabilidad práctica porque los requisitos exigidos excluían a las personas a las que en principio iba dirigida la norma.

Entretanto, la jurisprudencia, con la circunstancia eximente del artículo 8. 1º de enajenación mental o trastorno mental transitorio y la atenuante analógica del artículo 9. 10º, tuvo que ir improvisando ante los numerosos supuestos de drogadicción que pasaban por los tribunales, hecho que motivó una fructífera producción de resoluciones sobre la materia durante los años ochenta y noventa.

Durante la elaboración de los proyectos que dieron lugar al CP de 1995, la doctrina científica estuvo discutiendo sobre la influencia de las drogodependencias en la imputabilidad penal, resultando la actual regulación que ahora comentamos. En ningún momento se planteó añadir como circunstancia modificativa de la responsabilidad criminal la adicción al juego u otro tipo de adicciones no vinculadas al consumo de drogas.

## **Regulación en el Código Penal de 1995**

El Código Penal de 1995 supuso un verdadero avance en la regulación de la imputabilidad penal de las personas con adicción a drogas y, aunque susceptible de mejoras, aportó una buena dosis de seguridad jurídica, concediéndose un trato diferente según se esté ante una situación de intoxicación plena por sustancia psicoactiva, ante un síndrome de abstinencia o ante una grave adicción. Como señala García García (1999), respecto a las dos primeras situaciones, el Código Penal ha mantenido las tres respuestas posibles (eximente, eximente incompleta y atenuante), pero respecto a la de adicción “al contrario que muchas resoluciones judiciales ... sólo se admite una simple atenuación”<sup>81</sup>.

### **3.1.- Supuestos de inimputabilidad**

El artículo 20.2, que aborda las drogodependencias como causa de inimputabilidad, recoge en realidad dos circunstancias que eximen de la responsabilidad criminal y que, en base a la peligrosidad de la persona que delinquirá, implicarán la aplicación de una medida de seguridad (dirigida a tratar el problema de salud) conforme al último párrafo del citado artículo: una, de intoxicación plena por bebidas alcohólicas y otras drogas, siempre que dicho estado “no haya sido buscado con el propósito de cometerla (la acción) o no hubiese previsto o debido prever su comisión”; y otra, la de actuar el culpable bajo la influencia de un síndrome de abstinencia que le impida conocer la ilicitud del hecho o actuar conforme a dicha comprensión.

---

<sup>81</sup> García García, J. (1999). Drogodependencias y Justicia Penal. Pág. 222

El legislador ha optado por mantener la tradición existente en nuestro país de “distinguir la inimputabilidad basada en patologías internas o andrógenas (anomalías síquicas) de la inimputabilidad derivada de causas externas o exógenas productoras de alteraciones síquicas.” (Serrano Butragueño, 1999 – P278-279).

Respecto a la primera de las circunstancias, la de intoxicación plena, es tan ilusorio que se den estas situaciones en la realidad que la doctrina viene entendiendo que más bien encajan en dicha previsión las conductas omisivas (Serrano Butragueño, 1999 – P 281-282) (como por ejemplo no alimentar a un bebé que muere de inanición), o que la redacción dada tiene la función de servir de guía para la aplicación de la eximente incompleta (Castelló Nicás, 1997<sup>82</sup>), ya que en tales circunstancias de intoxicación se hace complicado que nadie pueda ejercer una acción que requiera un esfuerzo físico o psíquico. A ello se une un condicionante de tipo procesal: la necesidad de que la persona afectada por la intoxicación sea sometida a un estudio médico-forense hecho a conciencia de manera inmediata a la comisión del delito, lo que, en la práctica, no siempre va a resultar factible.

¿Sería aplicable una circunstancia similar a la intoxicación plena en la adicción al Juego? Quizá podría asemejarse, desde este punto de vista omisivo, a la dejación de cuidados de personas a su cargo, como menores o dependientes, que pudiera constituir delitos de lesiones, maltrato, etc., por no poder dejar de jugar durante horas y días enteros.

El Código Penal de 1995 regula la llamada *actio libera in causa* de manera que al sujeto que ha buscado conscientemente el estado de intoxicación plena para cometer el delito o hubiese previsto o debido prever su comisión no le resulte de aplicación la exención de responsabilidad criminal del artículo 20.2. Se trata de una excepción a la regla general de no considerar responsable criminalmente a quien en el momento de la acción era inimputable. Por la complejidad de esta figura y por no tratarse de un trabajo centrado en el consumo de drogas y sustancias psicoactivas, no profundizaremos aquí en el estudio de la *actio libera in causa*.

Otra cuestión, relacionada con lo anterior, que plantea problemas en la doctrina, es si la exención prevista en el artículo 20.2 incluye al consumidor crónico que tiene las facultades intelectivas y volitivas muy deterioradas, aunque sin hallarse en el momento del delito en estado de intoxicación plena ni bajo el síndrome de abstinencia (Muñoz Sánchez y Díez Ripolles, 2004 – P71).

Si nos atenemos a la letra de la ley, como apuntaba García García (1999), no es posible aplicar tal exención al consumidor crónico, que pese a tener gravemente afectadas las capacidades intelectual y volitiva, no se halle bajo intoxicación plena ni síndrome de abstinencia, puesto que expresamente se ha caracterizado a esta situación como simple atenuante. Se echa de menos por tanto tal previsión, que además facilitarían la aplicación de una eximente incompleta y, en su caso, de la correspondiente medida de seguridad.

Como recuerda la sentencia nº 2431/2000 de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2000, en relación con la embriaguez, la jurisprudencia anterior al CP de 1995 había elaborado una doctrina en la que distinguía los siguientes supuestos de afectación de la responsabilidad originados por intoxicación etílica:

---

<sup>82</sup> Castelló Nicás, N. (1997): La imputabilidad penal del drogodependiente. Págs. 296 y ss.

- 1.- Concurriría la eximente completa, si fuera plena y total en sus efectos la intoxicación, y fortuita en sus causas, y se ampararía en el núm. 1º del art. 8º del Código Penal de 1973 como trastorno mental transitorio;
- 2.- Se apreciaría una eximente incompleta, con apoyo en el núm. 1º del art. 9º, en relación con el núm. 1º del art. 8º si la intoxicación, sin ser plena, disminuye seriamente las facultades psíquicas;
- 3.- Concurriría la atenuante 2ª del art. 9º del Código Penal de 1973, cuando la intoxicación etílica originase una perturbación en las facultades psíquicas no de grado importante, y no tuviese carácter habitual, ni hubiese sido preordenada para el delito.

Continúa el TS: “Con arreglo al Código Penal de 1995, la intoxicación por bebidas alcohólicas se halla contemplada juntamente con la derivada del consumo de drogas e integraría la eximente del núm. 2º del art. 20, cuando determine una disminución de las facultades psíquicas tan importante, que impida al autor del hecho delictivo comprender la ilicitud del mismo o actuar conforme a esa comprensión, siempre que la embriaguez no hubiese sido buscada de propósito para cometer la infracción penal, y que no se hubiese previsto o debido prever su comisión. Cuando la pérdida de las facultades intelectivas o volitivas del acusado, a consecuencia de la embriaguez, sin privarle de la capacidad de comprender la ilicitud del acto o de actuar conforme a tal comprensión, disminuya de forma importante tal capacidad de comprensión y de decisión, deberá apreciarse la eximente incompleta de intoxicación etílica, al amparo del núm. 1º del art. 21 del Código Penal de 1995, en relación con el núm. 2º del art. 20 del mismo Cuerpo Legal. (STS 10-5-99)”.

El Tribunal Supremo, además, viene exigiendo que la afectación de las capacidades intelectual y volitiva quede demostrada, así por ejemplo la STS Sala 2ª, nº 1440/2000, de 21 de septiembre de 2000<sup>83</sup>.

En lo tocante al síndrome de abstinencia, el principal problema detectado es el relativo a su aplicación práctica, puesto que el examen forense habrá de ser inmediato y previo al momento en el que la persona tenga oportunidad de volver a consumir la droga para cuya consecución ha delinquirido, pues tal síndrome desaparecerá. De esta manera sólo será posible en los delitos in fraganti o en aquellas situaciones similares que impliquen la detención inmediata de quien cometió el delito. Incluso dándose estas circunstancias, sucede a menudo que dicha persona, en tanto permanece detenida por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, solicite algún medicamento para paliar el síndrome de

---

<sup>83</sup> “Ex art. 20.2 C.P. la apreciación de la eximente por consumo de bebidas alcohólicas, de la misma forma que el de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras que produzcan efectos análogos (S.S.T.S. de 12/2/99, 20/7/00, entre otras), exige la doble concurrencia de una causa biopatológica, -estado de intoxicación derivado de la propia ingesta o padecimiento de un síndrome de abstinencia por carencia de aquélla-, y el efecto psicológico consiguiente, es decir, que por una de las causas anteriores el sujeto carezca de la capacidad de comprender la ilicitud del hecho, o de actuar conforme a esa comprensión, lo que dará lugar a la eximente completa o incompleta, si dicha carencia es, respectivamente, total o parcial. Por otra parte, en supuestos de adicción acreditada del sujeto a las bebidas alcohólicas, dicha dependencia por sí sólo será relevante si además concurren alguna de las siguientes condiciones: o bien la existencia de anomalías o alteraciones psíquicas que tengan su causa en dicha adicción, lo que podrá constituir también base para estimar la eximente completa o incompleta según el grado de afectación del entendimiento o la voluntad; o, en segundo lugar, por la vía de la atenuante del art. 21.2 C.P., atendida su relevancia motivacional, supuesta la gravedad de la adicción, debiendo constatar una relación causal o motivacional entre dependencia y perpetración del delito. Al contrario de lo que sucedía en el Código Penal de 1.973, que sólo consideraba atenuante la embriaguez no habitual, ahora no atenuará la pena la embriaguez u otra intoxicación que no sea causada por una grave adicción. No basta el consumo de bebidas alcohólicas para que se entienda siempre disminuida la imputabilidad y la responsabilidad penal del sujeto”.

abstinencia y éste le sea proporcionado por los servicios médicos generales sin previo sometimiento a un examen forense específico, e incluso puede darse una situación mucho más sencilla, que durante el tiempo que ha permanecido en detención policial el síndrome haya ido perdiendo intensidad o haya desaparecido. En fin, como vemos son múltiples las circunstancias que pueden provocar una pérdida de virtualidad a este supuesto de exención de la responsabilidad criminal, por lo que es entendible que la jurisprudencia se incline más frecuentemente por aplicar la eximente incompleta, cuando no una simple atenuación<sup>84</sup>.

El antiguo debate acerca de si el síndrome de abstinencia tiene entidad suficiente para impedir la comprensión de la ilicitud del hecho o actuar conforme a dicha comprensión<sup>85</sup> debería haber quedado zanjado por cuanto el legislador escogió entender que sí la tiene, a pesar de que la jurisprudencia exija que dicha afectación quede demostrada.

### **3.2- Supuestos de imputabilidad atenuada**

El Código Penal de 1995 otorga el tratamiento de eximente incompleta en su artículo 21.1 a aquellas situaciones que, estando previstas entre las eximentes, no llegan a cumplir todos los requisitos para excluir completamente de responsabilidad a su autor o autora. Volviendo a las situaciones relacionadas con las drogodependencias, la eximente incompleta es la opción adecuada para considerar las intoxicaciones no plenas y los síndromes de abstinencia que no mermen completamente las facultades de entendimiento y voluntad del autor o autora de los hechos, siendo la más utilizada por el Tribunal Supremo. La mayor parte de la doctrina y la jurisprudencia encajan en esta previsión los supuestos de deterioro grave por consumo crónico, aunque como apuntábamos, dicha situación no esté prevista en el artículo 20.2 como circunstancia eximente.

La atenuante de grave adicción recogida en el artículo 21.2 también constituye un supuesto de imputabilidad reducida o, al menos, acreedor de un menor merecimiento de pena. Su apreciación conllevará una rebaja de pena que podrá ser inferior en un grado si se trata de una atenuante muy cualificada.

Castelló Nicás (1997) sostiene que si la adicción tiene la consideración de “grave” debería situarse en el espacio de las eximentes<sup>86</sup> para dejar como atenuante simple la adicción menos grave.

---

<sup>84</sup> Las siguientes STS aprecian atenuante analógica (505/2007 de 12 de junio), atenuante de drogadicción (1509/2004 de 14 de diciembre) o eximente incompleta (431/2006 de 8 de febrero, 167/2005 de 8 de febrero). Ver también García García, J. (1999) Drogodependencias y Justicia Penal. Pág. 241-242: “El Tribunal Supremo señala como doctrina habitual la preferencia por la eximente incompleta como solución para estos supuestos; sin embargo, en otras ocasiones se acude a la atenuante analógica argumentando bien que la afectación de las facultades psíquicas era leve, bien que no se había constatado el grado de afectación de dichas facultades”

<sup>85</sup> García García, J. (1999). Drogodependencias y Justicia Penal. Págs. 236-244.

<sup>86</sup> Castelló Nicás, N.: (1997): Pág. 304: “en primer lugar, contempla la actuación del culpable a causa de su grave adicción a las sustancias mencionadas en el número 2º del artículo anterior, y si ciertamente se trata de grave adicción, probablemente será de aplicación la eximente incompleta o la completa, más que una mera atenuante. O por contra, este precepto podría obligar a que en todo caso de grave adicción se estimase tal atenuante, imposibilitando otro tipo de atenuación de mayor entidad, o la propia exención completa. Además, ello llevaría a que los grados inferiores en la afectación de la imputabilidad del drogodependiente devinieran nuevamente por la vía de la atenuante analógica, con lo

De este modo, la situación de adicción, dependiendo de su gravedad, podría entenderse como eximente en el caso de ser crónica y muy grave si da lugar a un deterioro tal de la persona que afecte completamente a sus facultades para ser motivado por la norma penal, como eximente incompleta cuando la adicción, siendo grave, no llegue a mermar completamente las facultades de quien cometió el delito y como atenuante cuando la adicción fuera menos grave o leve.

En cuanto a la necesidad o no de probar la afectación de la imputabilidad penal de la persona con problemas de drogodependencias, en este caso, no existen criterios claros ni en la doctrina ni en la jurisprudencia, aunque son numerosas las resoluciones del TS que exigen que quede constancia de dicha afectación, no bastando la de la existencia de grave adicción, si bien no es extraño encontrar otras resoluciones donde no se exige dicha prueba. Parece razonable decantarse por no exigir la citada prueba, sino la de la gravedad de la adicción<sup>87</sup>, puesto que, por un lado, no aparece otra exigencia en la letra de la ley y, por otro, la merma de las facultades intelectual y volitiva es inherente al propio diagnóstico de adicción<sup>88</sup>. De lo que no cabe duda es de la necesidad de probar la relación de causalidad entre la grave adicción de la persona que ha delinquido y la comisión del delito<sup>89</sup>.

Tras este repaso de las circunstancias eximentes y atenuantes de la responsabilidad criminal recogidas en el Código Penal de 1995, convendremos en admitir que existen personas con adicciones que, a pesar de sufrir cierta merma en sus facultades de comprender lo prohibido, o de actuar conforme a dicha comprensión y de motivarse en sus actos por la norma penal, no se encuentren en situación de eximente y, consecuentemente, se les aplique una pena, normalmente prisión.

Es en estos casos donde las alternativas a la prisión han de desplegar todos sus efectos, ofreciendo formas de respuesta penal más acordes con las necesidades de la persona que sufre la patología adictiva y con las causas del delito, así como más útiles de cara a la prevención de su reiteración. Igualmente, la Justicia restaurativa, por su potencial educativo, de responsabilización y de pacificación de conflictos podría resultar mucho más útil que la pena de prisión.

---

cual, las nobles pretensiones del legislador se diluirían al contener numerosas lagunas de aplicación la nueva regulación de la drogadicción

<sup>87</sup> Ver Sentencia de la Sala 2ª del TS del 17 de enero de 1997 que recoge la postura restrictiva y la de 23 de noviembre de 2000 que recoge la tesis contraria.

<sup>88</sup> Los instrumentos de diagnóstico más usados y reconocidos son el CIE-10 y el DSM-IV. (CIE-10. Trastornos mentales y del comportamiento. Descripciones clínicas y pautas para el Diagnóstico. OMS. Ginebra. 1992; DSM-IV. Manual de Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales” Edición Española, 1995)

<sup>89</sup> Ver, por ejemplo, Serrano Butragueño, I. en VVAA: Código Penal de 1995.- Comentarios y jurisprudencia (1999): Págs. 355-357; O la Sentencia de la Sala 2ª del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2000: “En el supuesto de la atenuante del número 2 del art. 21 “actuar el culpable a causa de su grave adicción”, lo determinante es la constatación de la grave adicción, presupuesto biopatológico, y la relación de causalidad que predica el tipo de la atenuación



## Capítulo 4. Adicción al juego e imputabilidad penal en el código penal vigente

El juego patológico, entre otras incidencias psicosociales, puede llevar a la persona que la padece a realizar incumplimientos contractuales, contraer deudas muy elevadas que después no se pueden satisfacer e incluso a la comisión de delitos a fin de poder continuar realizando la actividad de juego que es objeto de su adicción. Esto último, conocido como delincuencia funcional, hace referencia fundamentalmente a estafas, apropiaciones indebidas, hurtos, incluso, aunque en menor medida, robos y trapicheos con drogas. A causa de esta actividad delictiva algunas de estas personas terminan siendo enjuiciadas y posteriormente condenadas.

No existe información exhaustiva sobre la incidencia total de la adicción al juego en la comisión de delitos, pero sí podemos hacer una aproximación a través de las personas que están en tratamiento tanto en centros de asistencia presentes en la comunidad, ya sean públicos o privados, como en tratamiento a través de la Administración Penitenciaria.

Los resultados del estudio del perfil elaborado con datos del 2019 (UNAD, 2020)<sup>90</sup> muestran que 1.462 personas fueron atendidas en los servicios de adicciones sin sustancia durante el año 2019. De estas, el 69%, fueron hombres y el 31% restante, fueron mujeres.

En relación con las deudas generadas por estas personas con adicción sin sustancia, se observa que hay claramente más hombres titulares de una deuda que mujeres. Hay un total de 456 personas con deudas, de las cuales el 79% (358) son hombres y el 21% (98) son mujeres, es decir casi la mitad de los hombres con este tipo de adicciones (48% sobre el total de hombres) frente a 1 de 4 mujeres (25% de las mujeres).

Siguiendo con este estudio, el 69% de las personas endeudadas tiene dificultades para el pago y un 5% ha llegado a tener problemas con la justicia a raíz de su situación crediticia. Por último, la red UNAD prestó servicios de atención y asistencia jurídica en el 2019 a un total de 5.360 personas siendo un 81% hombres frente a un 19% de mujeres.

En la memoria anual de la entidad alicantina Vida Libre (2020)<sup>91</sup> se puede observar que del total de personas (105 hombres y 4 mujeres) con problemas patológicos por juego que han recibido tratamiento en 2020, el 23% mantiene un endeudamiento bajo, el 29% tiene un endeudamiento medio (apenas pueden vivir tras pagar las deudas y gastos fijos), el 25% endeudamiento alto (no pueden pagar las deudas) y solo el 24% no tienen deudas. En total, 3 de cada 4 personas tienen importantes problemas económicos ocasionados por la adicción al juego. De la memoria anual de esta misma entidad de 2017 se refleja que el 29% mantiene una comisión de delitos por falsificación, apropiación

---

<sup>90</sup> UNAD (2020). Perfil de las adicciones en 2019. Disponible en:

[https://unad.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1613555125\\_informe\\_ejecutivo\\_unad\\_2019.pdf](https://unad.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1613555125_informe_ejecutivo_unad_2019.pdf)

<sup>91</sup> Vida Libre (2020). Memoria anual.

indebida, etc.

Según datos de las personas en tratamiento en la Red Pública de Atención a las Adicciones de la Junta de Andalucía<sup>92</sup> 5 personas, todas ellas varones, fueron atendidas por problemas penales en el año 2019, (2 por robo con fuerza, 2 por estafa y 1 por salud pública) de un total de 1166 admisiones/readmisiones a tratamiento por juego patológico (73 de mujeres). La incidencia del delito en relación con la adicción al juego es del 0.4% de las personas en tratamiento, es decir, 1 de cada 250 personas en tratamiento por esta patología presenta problemas penales. En 2020 la incidencia es más alta pues, de un total de 695 admisiones/readmisiones a tratamiento por juego patológico (49 mujeres), son 9 las personas que presentan problemas penales (de ellas, 1 mujer), lo que supone un 1.2%, es decir, 1 de cada 83 personas en tratamiento por juego patológico tiene estos problemas con la justicia. En este caso se trata de 1 delito leve, 1 hurto, 1 falsedad documental, 5 maltrato familiar y 1 sin identificar.

Según datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en 2019<sup>93</sup> fueron 33 las personas penadas sometidas a tratamiento por juego patológico en medio abierto (4 de ellas mujeres) y 25 en 2020 (3 de ellas mujeres). Hay que tener en cuenta que en 2020 a causa de la pandemia se paralizaron gran parte de estos programas de tratamiento. Por su parte, en el medio cerrado, todas las personas en tratamiento por juego patológico dentro de los centros penitenciarios fueron varones en ambos años, siendo 56 en 2019 y 52 en 2020. Esto supone alrededor del 0.1% en ambos casos, de una población penitenciaria total de alrededor de 50.000 personas. No se cuenta con información del tipo de delito por el que fueron condenadas.

A pesar de que la incidencia no es demasiado alta comparada con la de la adicción a drogas, la relación existente en algunos casos entre adicción al juego y delito no se puede negar. Además, el hecho de que no exista una regulación penal específica, a diferencia del caso de las drogas, hace que los supuestos de juego patológico que influyen en el delito pasen a menudo desapercibidos, no contándose con investigaciones al respecto.

Como señalamos al principio, el Código Penal no contempla la adicción al juego como circunstancia que pueda afectar a la imputabilidad penal de la persona que ha cometido un delito. Hoy en día, la única posibilidad legal que nos ofrece la norma es el art. 21.8 CP, que regula la conocida como atenuante analógica y consiste, según la propia letra de la ley, en *Cualquier otra circunstancia de análoga significación que las anteriores, tanto por circunstancias concurrentes en el momento de realización del hecho, como por actuaciones postdelictivas realizadas o sufridas por el culpable*. En aplicación de esta norma, que no es más que una circunstancia atenuante indefinida y abierta, podría reconocerse la atenuante analógica en el caso de que alguien haya delinquirido a causa de su adicción al juego de una manera similar a como se aplica la atenuante del art. 21.2 CP de grave adicción a drogas y alcohol.

---

<sup>92</sup> Fuente: Red Pública de Atención a las Adicciones. Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, Junta de Andalucía.

<sup>93</sup> Fuente: Secretaria General de Instituciones Penitenciarias, Ministerio del Interior.

Sin embargo, la ausencia de reconocimiento legal expreso respecto de la adicción al juego como atenuante de la responsabilidad criminal condiciona que, por parte de los órganos judiciales, no se perciba como una patología que pueda influir o provocar que una persona delinca y que, a la postre, en muy pocas ocasiones se aplique la atenuante analógica ni, por consiguiente, los tratamientos terapéuticos como alternativas a la prisión, que sí están previstos en el art. 83.1. 7ª CP.

El Tribunal Supremo define cómo ha de ser esta atenuante analógica de adicción al juego-ludopatía y señala su escasa aplicación. Así por ejemplo las sentencias siguientes:

1.- La STS 78/2017, Penal sección 1 del 09 de febrero de 2017, dice textualmente:

*“En relación a la ludopatía, como enfermedad mental, se ha referido la Sala en varias ocasiones.*

*Retenemos al respecto la argumentación de la STS 932/2013 de 4 de Diciembre:*

*“...La ludopatía es considerada por la jurisprudencia de esta Sala como una "entidad nosológica que se presenta dentro de una conducta más general de incapacidad para controlar los impulsos, que naturalmente no afecta al discernimiento, sino a la voluntad del individuo" -- SSTS de 29 de Abril 1991; 21 de Septiembre 1993 y 18 de Febrero 1994 --. En definitiva, se trata de una situación en la que el sujeto no puede resistir la tentación de jugar, lo que implica una dependencia psicológica constituida por su impulso más o menos irresistible. Dicho en la moderna terminología del Código Penal, se estaría vía art. 20-1º del Cpenal en una situación de total alteración psíquica que le impediría al sujeto afectado a actuar conforme a la comprensión --que conoce-- de la ilicitud de su acción. Por eso, y como también tiene declarado la jurisprudencia de esta Sala --SSTS 462/2002 ; 1948/2009 ó 262/2001--, la compulsión del ludópata actúa en el momento en que la oportunidad del juego se le presenta y domina su voluntad en torno al acto concreto de jugar, su relevancia afectará a la valoración de las mismas temporal e inmediatamente dirigidas a satisfacer tal compulsión en el ámbito lúdico, mientras que en otros actos más lejanos obrará solo como impulso organizado para lograr el futuro placer del juego, impulso que es en ese estadio, racional y dominable, o al menos no irrefrenable.*

*En general se estima que el trastorno ludópata afecta a la capacidad de culpabilidad por afectar a la imputabilidad, bien anulándole, disminuyéndole gravemente o de forma más leve, de acuerdo con la graduación del trastorno que puede ser eximente completa, eximente incompleta o atenuante ordinaria.*

*Por otra parte, para la aplicación de cualquier expediente ya de irresponsabilidad o de atenuación de la misma, hace falta no solo la realidad del padecimiento del trastorno o alteración psíquica, sino que además es preciso que la misma haya tenido relevancia en la ejecución del hecho analizado, es decir junto con el diagnóstico médico, debe acreditarse la incidencia del trastorno en el hecho, esto es que exista una adecuada relación de causalidad y de dependencia entre el trastorno y su incidencia en el hecho analizado.*

*Dicho más claramente, la ejecución del mismo debe ser consecuencia del trastorno por ello debe tratarse de una delincuencia funcional, esto es provocada por la necesidad del sujeto de proveerse de dinero para satisfacer su ludopatía. Se trata de la misma estructura que la existente en el drogodependiente que comete delito para satisfacer su adicción a las drogas.*

*De ordinario, la respuesta penal de la ludopatía ha sido la de estimar la concurrencia de una atenuante o atenuante analógica, en contadas ocasiones muy cualificada -- SSTS 2084/1993 de 21 de*

Septiembre; 2856/1993 de 14 de Diciembre; 249/1997 de 26 de Febrero; 972/1998 de 27 de Julio; 1597/1999 de 15 de Noviembre; 262/2001 de 23 de Febrero; 1842/2002 de 12 de Noviembre ó 535/2006 de 3 de Mayo --.

*En general, la jurisprudencia de esta Sala suele ser muy restrictiva en la apreciación de esta neurosis de ludopatía, que viene exigiendo una acreditación cumplida para la aplicación de la atenuante y asimismo se exige su conexión con el delito objeto de enjuiciamiento, dada su naturaleza de factor criminógeno que genera una delincuencia funcional ...".*

2.- La más reciente STS 559/2020, Penal sección 1 del 29 de octubre de 2020 señala siguiendo la misma línea que la anterior:

*En cuanto a la **ludopatía**, es considerada por la jurisprudencia de esta Sala como una "entidad nosológica que se presenta dentro de una conducta más general de incapacidad para controlar los impulsos, que naturalmente no afecta al discernimiento, sino a la voluntad del individuo". En definitiva, se trata de una situación en la que el sujeto no puede resistir la tentación de jugar, lo que implica una dependencia psicológica constituida por un impulso más o menos irresistible. Dicho en la moderna terminología del Código Penal, se estaría vía art. 20.1 del CP en una situación de total alteración psíquica que le impediría al sujeto afectado actuar conforme a la comprensión -que conoce- de la ilicitud de su acción.*

*Por eso, y como también tiene declarado la jurisprudencia de esta Sala, la comprensión del ludópata actúa en el momento en que la oportunidad del juego se le presenta y domina su voluntad en torno al acto concreto de jugar, su relevancia afectará a la valoración de las mismas temporal e inmediatamente dirigidas a satisfacer tal compulsión en el ámbito lúdico, mientras que en otros actos más lejanos obrará solo como impulso organizado para lograr el futuro placer del juego, impulso que es, en este estadio, racional y dominable, o al menos no irrefrenable.*

*Por otra parte, para la aplicación de cualquier expediente, ya de irresponsabilidad o de atenuación de la misma, hace falta no solo la realidad del padecimiento del trastorno o alteración psíquica, sino que además es preciso que la misma haya tenido relevancia en la ejecución del hecho analizado, es decir, junto con el diagnóstico médico, debe acreditarse la incidencia del trastorno en el hecho, esto es, que exista una adecuada relación de causalidad y de dependencia entre el trastorno y su incidencia en el hecho analizado.*

*Dicho más claramente, la ejecución del mismo debe ser consecuencia del trastorno, por ello debe tratarse de una delincuencia funcional, esto es, provocada por la necesidad del sujeto de proveerse de dinero para satisfacer su **ludopatía**. Se trata de la misma estructura que la existente en el drogodependiente que comete delito para satisfacer su adicción a las drogas.*

*De ordinario la respuesta penal de la **ludopatía** ha sido la de estimar la concurrencia de una atenuante o atenuante analógica, en contadas ocasiones muy cualificada. En general, la jurisprudencia de esta Sala suele ser muy restrictiva en la apreciación de esta neurosis de **ludopatía**, que viene exigiendo su conexión con el delito objeto de enjuiciamiento, dada su naturaleza de factor criminógeno, que genera una delincuencia funcional (SSTS 932/2013, de 4-12; 78/2017, de 9-2)"*

Para poner fin a esta situación, UNAD realiza una serie de propuestas destinadas a reconocer la

influencia de la adicción al juego en la comisión de delitos por parte de quien la padece<sup>94</sup>.

## Capítulo 5. Propuestas de mejora al código penal sobre adicción al juego y circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal

Se propone la modificación del párrafo 2º del art. 20 CP, así como el párrafo 2º del art. 21 CP, añadiendo en este último caso un párrafo 6º y pasando el 6º y 7º a ser 7º y 8º respectivamente.

### Artículo 20

*Están exentos de responsabilidad criminal:*

*1.º El que, al tiempo de cometer la infracción penal, a causa de cualquier anomalía o alteración psíquica, no pueda comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.*

*El trastorno mental transitorio no eximirá de pena cuando hubiese sido provocado por el sujeto con el propósito de cometer el delito o hubiera previsto o debido prever su comisión.*

*2.º El que, como consecuencia de su grave dependencia del consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras que produzcan efectos análogos, o como consecuencia de su grave adicción al juego patológico, se halle en tal estado que anule por completo sus capacidades para ser motivado por la norma penal. Igualmente, está exento de responsabilidad criminal el que, al tiempo de cometer la infracción penal, se halle en estado de intoxicación plena por el consumo de las sustancias citadas en el párrafo anterior, siempre que no haya sido buscado con el propósito de cometerla o no se hubiese previsto o debido prever su comisión, o se halle bajo la influencia de un síndrome de abstinencia, a causa de su dependencia a tales sustancias, que le impida comprender la ilicitud del hecho o actuar conforme a esa comprensión.*

*3.º El que, por sufrir alteraciones en la percepción desde el nacimiento o desde la infancia, tenga alterada gravemente la conciencia de la realidad.*

*4.º El que obre en defensa de la persona o derechos propios o ajenos, siempre que concurren los requisitos siguientes:*

*Primero. Agresión ilegítima. En caso de defensa de los bienes se reputará agresión ilegítima el ataque a los mismos que constituya delito y los ponga en grave peligro de deterioro o pérdida inminentes. En caso de defensa de la morada o sus dependencias, se reputará agresión ilegítima la entrada indebida en aquélla o éstas.*

*Segundo. Necesidad racional del medio empleado para impedir la o repelerla.*

*Tercero. Falta de provocación suficiente por parte del defensor.*

*5.º El que, en estado de necesidad, para evitar un mal propio o ajeno lesione un bien jurídico de otra*

---

<sup>94</sup> Cabe señalar que no es la primera vez que UNAD realiza propuestas de este tipo. La última vez fue en 2014- con motivos de las reformas penales que finalmente se aprobaron en 2015 y no se aceptó incluir la adicción al juego entre las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal.

persona o infrinja un deber, siempre que concurran los siguientes requisitos:

*Primero. Que el mal causado no sea mayor que el que se trate de evitar.*

*Segundo. Que la situación de necesidad no haya sido provocada intencionadamente por el sujeto.*

*Tercero. Que el necesitado no tenga, por su oficio o cargo, obligación de sacrificarse.*

*6.º El que obre impulsado por miedo insuperable.*

*7.º El que obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo.*

*En los supuestos de los tres primeros números se aplicarán, en su caso, las medidas de seguridad previstas en este Código.*

Con esta modificación quedarían por fin cubiertos todos los supuestos de anulación de las capacidades cognitiva y/o volitiva o de motivarse por la norma penal en los que pueda hallarse una persona con una grave adicción crónica a drogas o alcohol (introduciendo la dependencia grave, junto a la intoxicación plena y síndrome de abstinencia). Es cierto que estos supuestos de anulación total de las capacidades intelectual y/o volitiva o de ser motivado por la norma penal a causa de una grave adicción se producen, aunque no sean muy comunes, y que no se prevé ninguna circunstancia eximente para que dicha anulación de facultades pueda tener sus efectos en el proceso penal, salvo por la vía de la “anomalía o alteración psíquica” (art. 20. 1º). Por ello consideramos más adecuado su introducción expresa. Por otro lado, se hace necesario introducir la adicción al juego como eximente si, como en el caso de las adicciones a sustancias, llegan a anular las capacidades intelectual y/o volitiva de la persona que ha delinquido o de ser motivada por la norma penal.

## ● ATENUANTES

### Artículo 21

*Son circunstancias atenuantes:*

*1.º Las causas expresadas en el capítulo anterior, cuando no concurrieren todos los requisitos necesarios para eximir de responsabilidad en sus respectivos casos.*

*2.º La de actuar el culpable a causa de su grave adicción a las sustancias mencionadas en el número 2º del artículo anterior, o a causa de una grave adicción al juego patológico, cuando suponga una merma de las capacidades del sujeto de ser motivado por la norma penal que no pueda considerarse causa de exención. Igualmente, habrá de atenuarse la responsabilidad criminal de quien, siendo consumidor ocasional de las sustancias mencionadas en el número 2º del artículo anterior, actuare bajo sus efectos, viendo mermadas sus capacidades para ser motivado por la norma penal, sin llegar a presentar intoxicación plena.*

*3.º La de obrar por causas o estímulos tan poderosos que hayan producido arrebató, obcecación u otro estado pasional de entidad semejante.*

*4.º La de haber procedido el culpable, antes de conocer que el procedimiento judicial se dirige contra él, a confesar la infracción a las autoridades.*

*5.º La de haber procedido el culpable a reparar el daño ocasionado a la víctima, o disminuir sus efectos, en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad a la celebración del acto del juicio oral.*

*6ª. La de haber participado el culpable en un proceso de mediación o Justicia restaurativa.*

*7ª. La dilación extraordinaria e indebida en la tramitación del procedimiento, siempre que no sea atribuible al propio inculpado y que no guarde proporción con la complejidad de la causa.*

*8ª. Cualquier otra circunstancia de análoga significación que las anteriores, tanto por circunstancias concurrentes en el momento de realización del hecho, como por actuaciones postdelictivas realizadas o sufridas por el culpable.*

Con esta redacción se daría un tratamiento completo a las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal en relación con la persona que delinque con merma de sus capacidades para ser motivada por la norma penal, ya sea por grave adicción, con o sin sustancias, incluyendo las situaciones de síndrome de abstinencia menos graves, ya sea por haber actuado bajo los efectos de una sustancia. Así, por un lado, se contaría con los supuestos de eximente incompleta y, por otro, en situaciones de menor gravedad, con los de atenuante simple o muy cualificada. Además, se ha considerado necesario introducir la adicción al juego como atenuante. A este respecto, es oportuno traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo que viene reconociendo esta circunstancia como atenuante analógica, si bien de poca aplicación, lo que también tiene su reflejo en la jurisprudencia menor. Se trata de reconocerla expresamente en el artículo 21, del mismo modo que ocurrió en su día con la atenuante de dilaciones indebidas, que venía reconociéndose durante largo tiempo por la jurisprudencia del Alto Tribunal y, para dotar al sistema de una mayor seguridad jurídica, se introdujo con la reforma de la LO 5/2010 como una atenuante más en el artículo 21.

La justicia restaurativa/mediación, por su parte, se configura como una alternativa más a la resolución de conflictos sociales, incluidos aquellos que pueden derivar en responsabilidad penal. Por ello, reconocer su utilidad y su eficacia, supone modernizar nuestro Derecho y respetar el principio de intervención mínima que, no podemos olvidar, ilumina la rama penal del Ordenamiento Jurídico. Cuando las partes de un conflicto han sido capaces de solucionarlo, el Estado, como mínimo ha de reconocer esa circunstancia y reflejarla en una menor intensidad punitiva, cuando no retirarse para atender conflictos a cuya solución está verdaderamente llamado.

Por otro lado, la redacción propuesta para la regla octava ofrece a los tribunales una orientación respecto a la aplicación de la atenuante analógica.

El sistema de circunstancias eximentes y modificativas de la responsabilidad criminal que se propone se vería completado, propiciando la aplicación de alternativas a la prisión favorecedoras del tratamiento terapéutico, así como ofreciendo otras formas de resolver los conflictos mucho más útiles para la sociedad en su conjunto.

## **TITULO VI.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:**

En el año 2020 ha quedado evidenciado el difícil equilibrio del binomio salud/economía y la compleja posición de los diferentes partidos políticos al respecto en relación con la pandemia vírica que padecemos. Tal dificultad ha sido permanente en el ámbito de las apuestas que nos ocupa, decantándose la balanza de manera ostensible hasta el momento hacia la economía de las empresas de juego desde su legalización.

Por fin parece haber comenzado un tiempo nuevo que podría alcanzar el fiel de tal balanza. La reciente legislación a nivel nacional y el modelo preconizado por la de la Comunidad Valenciana, suponen un buen comienzo en tal sentido, que obtendrá toda nuestra atención y convendrá evolucione en algunos aspectos, como podrá deducirse de lo analizado y recomendado a lo largo de este texto.

En cuanto a las repercusiones psicosociales desde perspectiva de género atribuibles a la publicidad del juego de apuesta; el análisis y recomendaciones de la legislación actual y venidera y la condición de UNAD como máximo representante del tercer sector en el ámbito de las adicciones de nuestro país sugiere, en concordancia con su “misión” y valores de “compromiso y participación”, un claro y efectivo posicionamiento que restablezca el equilibrio necesario en aras de la salud de la población.

A continuación, enumeraremos nuestras recomendaciones:

### **PRIMERA. RECONOCIMIENTOS.**

A lo largo del texto hemos destacado las oportunidades y amenazas derivadas de las diferentes normas evaluadas como el avance que supone el Real Decreto sobre comunicaciones comerciales, recientemente aprobado. No obstante, cabe destacar algunos aspectos mejorables en la protección de los grupos en situación de especial vulnerabilidad y a buen seguro vendrá seguido de ampliaciones que, desde nuestras aportaciones, posibiliten un mejor desarrollo de los fines que persigue.

### **SEGUNDA. REPRESENTATIVIDAD.**

Por su representatividad en el tercer sector de adicciones, UNAD debe liderar la evolución de las medidas de protección y salvaguarda de la salud de la ciudadanía en este ámbito, participando en el diseño e implementación de programas nacionales y/o autonómicos. Para ello será preciso mantener el talante participativo, que le caracteriza, en la comunicación permanente con las figuras responsables de las políticas relacionadas con la evolución y mejora de las propuestas legislativas en nuestro país, en el ámbito online como en el presencial, propiciando entre otras:

Su presencia y la de las organizaciones integradas, facilitando su interacción con las instituciones de su ámbito territorial en cuantos Consejos y Comisiones institucionales, permitan su participación.



El Asesoramiento pertinente a los poderes públicos responsables en cuantas actuaciones conjuntas sean susceptibles de su participación para el desarrollo e implementación de las actividades citadas.

Al respecto, convendría, además, rebasar fronteras y que se potenciara una comunicación permanente entre UNAD y los organismos europeos competentes, con el fin de contribuir al avance y actualización de recomendaciones legislativas más eficaces, dada la evolución del sector y las consecuencias psicosociales y laborales producidas por las apuestas y comentadas en las reflexiones que anteceden.

Es de rigor además recordar que UNAD incorpora la perspectiva de género en todas sus actuaciones como un elemento transversal dotado de contenido, por lo cual su presencia asegura tener este elemento en cuenta en todas las actuaciones que en esta materia se propongan.

### **TERCERA. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD.**

Partiendo de la base, anteriormente argumentada, de que toda persona es población vulnerable frente a una conducta potencialmente adictiva, consideramos necesario establecer medidas universales que reduzcan la probabilidad del trastorno, tales como la limitación por ley de la frecuencia, tiempos de juego y cantidades apostadas, sin posibilidad de incremento por parte de las personas usuarias, así como la dilación del cobro o ingreso de los premios obtenidos, lo que reduciría el impacto emocional de la inmediatez.

Reivindicamos la atención máxima hacia la protección de los grupos poblacionales más desprotegidos, en particular a las personas autoprohibidas y autoexcluidas, cuya voluntad no es propiciada en establecimientos de hostelería y en las personas menores, entre otros objetivos ya citados, generando sistemas que eviten la suplantación de la titularidad de la tarjeta con la que apostar online. Estrategias sencillas, tales como que el titular de esta solicite a su entidad bancaria la notificación inmediata de cualquier gasto realizado en apuestas, o requerir una clave o “PIN” para poder acceder a la cuenta de juego. La adopción de tales medidas facilitaría a las personas allegadas del jugador/a los medios legales necesarios para la reducción de las repercusiones económicas y psicosociales que también padecen.

Así mismo, con relación a las personas menores es necesario promover programas de prevención desde perspectiva de género, que permitan la intervención diferencial con chicas y chicos, siendo concretamente los chicos adolescentes y jóvenes, hoy en día, quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad frente a la publicidad del juego de apuesta.

Es urgente tomar medidas desde perspectiva de género que permitan reducir la brecha de acceso a los tratamientos para las mujeres, promoviendo su acceso a la asistencia terapéutica mediante la reducción de las barreras tales como el estigma y la doble penalización social (a través de campañas de sensibilización y programas de apoyo específico atendidos por mujeres, y/o con intervenciones de trabajo motivacional tanto con la mujer afectada como con la familia). También es

necesario proporcionar programas de atención integral que atiendan la interacción específica entre los procesos de adicción y las violencias de género.

Debemos permanecer pendientes de la evolución del juego online en relación a las mujeres, ya que como hemos visto en este informe, la pauta de juego cambia entre el juego presencial y el online, y esto puede influir en nuevas situaciones agravadas por razón de género (aún más aislamiento y ocultación de la problemática, situaciones de violencia de género específicas en relación al juego online<sup>95</sup>, etc.)

## **CUARTA. LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.**

Consideramos de especial importancia que, respetando las competencias exclusivas de cada administración en este ámbito, desde el Estado se lleve a cabo una tarea de armonización de aspectos importantes de la legislación del juego relativos a la población en situación de especial vulnerabilidad en coordinación con las CC.AA., dada la ingente normativa y los diferentes enfoques que hemos constatado en aspectos relevantes (distancias de salones de juego a centros de enseñanza; distancia entre salones; registro de interdicción de acceso al juego, etc.) y ello en uso de las competencias que sobre protección de menores y personas dependientes se otorgan al Consejo de Políticas del Juego (Capítulo III del título V de la LRJ).

En este ámbito, y en relación con lo anterior, es objetivo primordial promover la unidad de criterio normativo en la totalidad de comunidades autónomas de nuestro país, tarea que coordinada por UNAD debería contar con las aportaciones de las organizaciones a la misma pertenecientes en los diferentes territorios, por cuanto:

Mediante las revisiones y análisis efectuados respecto a la actual situación legislativa de las comunidades autónomas seleccionadas, observamos que existen diferentes aportaciones de gran interés, en cada uno de dichos textos, que, a modo de piezas de un puzzle, podrían suponer, encajándolas, una normativa homogénea. A buen seguro tales aportaciones se verían incrementadas si se estudiara la correspondiente al resto de autonomías de nuestro país. Es por ello por lo que recomendamos la ampliación a ellas desde lo aquí restringidamente iniciado.

El juego patológico es uno. Tomemos lo “mejor de cada casa” para proponer una sola legislación autonómica, que encontrara su inspiración en los referentes más avanzados, de su propio ámbito, así como en el europeo y nacional, en cuanto a los aspectos destacados relativos a la protección de la salud psicosocial de la población general y en particular de los colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

Por ejemplo, sin menoscabo de ampliación, son de destacar aquellas que propicien:

---

<sup>95</sup> De hecho, en el entorno Gaming ya se detectan violencias específicas hacia las mujeres jugadoras, que han sido objeto de campañas de sensibilización y acción por parte de diversas empresas de telecomunicaciones y entidades del Tercer Sector.

1. La incorporación del contenido del repetido Real Decreto 958/2020 de Comunicaciones Comerciales al ámbito competencial autonómico, tanto en lo relativo a las apuestas online correspondientes al mismo, como en las presenciales en cuanto fuera posible, con las excepciones que pudieran derivarse de las aquí destacadas a continuación.
2. Que la Institución responsable de la regulación del juego corresponda a la Consejería o Consellería de Presidencia, con la transversalidad que ello implica tanto en relación con el aspecto sociosanitario, como en el económico.
3. Referencia amplia y expresa del potencial adictivo de las apuestas.
4. Incluir la perspectiva de género en cuantas actividades de sensibilización, prevención, detección precoz y asistencia puedan efectuarse, garantizando que no sea una mera intención vacía de contenido, y contando con asesoría especializada en perspectiva de género en materia de salud y adicciones siempre que sea necesario para su efectiva incorporación.
5. Que las entidades puedan desarrollar e implementar en el ámbito autonómico, entre otras, las actividades atribuidas por el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego a las empresas de juego, en la citada responsabilidad social corporativa.
6. La obligatoriedad en los salones de juego de servicio de control de admisión, por medios telemáticos que, conectados con los registros de personas excluidas, faciliten la identificación de la persona usuaria, así como su edad.
7. Compartir las distancias máximas propuestas por la LCV entre centros escolares, sociales y sanitarios y entre establecimientos de apuestas, y que tales medidas se apliquen obligatoriamente cuando se deba renovar las licencias de autorización que estén vigentes en el momento de entrada en vigor de la nueva normativa.
8. Que se prohíban las apuestas de cualquier índole en recintos deportivos.
9. Que no se concedan nuevas autorizaciones de apertura de locales de juego, ni incremento alguno, tanto en el número de estos como en cuanto a la instalación de nuevas máquinas tipo “B” ó “C”; máquinas auxiliares de apuesta y cualquiera otra tecnología, que permita la apuesta presencial o telemática, incluyendo esta última restricción a los establecimientos de hostelería.
10. Considerar que las personas autoexcluidas y autoprohibidas se incluyan en un registro que impida el acceso a préstamos exprés.
11. Generalizar en los locales de hostelería la desconexión de las máquinas tipo “B”, salvo comprobación, previa a su activación, de la mayoría de edad de la clientela solicitante. Eliminar de tales establecimientos las terminales que propicien las apuestas online.

12. Homogeneizar los horarios de apertura y cierre de los locales de juego, así como la prohibición expresa de fumar o reducir ostensiblemente el precio de bebidas y comida como reclamo para las personas usuarias.
13. Señalar la existencia de videojuegos con contenidos azarosos similares o idénticos a los juegos de apuesta, y darle el mismo tratamiento legal que a los juegos de azar.
14. Promover las acciones necesarias para la reducción efectiva de las barreras de acceso al tratamiento para las mujeres que presentan trastorno por adicción al juego.
15. Se promuevan los mecanismos de control necesarios para el cumplimiento (y de sanción en caso de incumplimiento) del Artículo 9 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, que regula los principios de responsabilidad social y que afecta, entre otras muchas cosas, a los mensajes de carácter sexista, o de exaltación de la subjetividad masculina unida al éxito social y sexual, el poder, o la objetualización de las mujeres como reclamo.

## **QUINTA. FORMACIÓN PERMANENTE.**

La experiencia acumulada por los equipos profesionales de nuestras organizaciones, especializadas en el contexto específico de la adicción a las apuestas, complementada con las tareas docentes e investigadoras de nuestras universidades, deberán converger facilitando UNAD la coordinación de la formación reglada y permanente de profesionales con especialización en la atención al trastorno.

Es necesario que las organizaciones del tercer sector en la asistencia a las personas afectadas por el trastorno por juego y, en particular las vinculadas a UNAD, mantengan actualizada la formación en este ámbito, tanto en sus equipos profesionales de carácter multidisciplinar, como en su voluntariado, con el fin de proseguir con una respuesta competitiva eficaz y eficiente, frente a la demanda preventivo asistencial de la sociedad, habida cuenta, además, de las peculiaridades diferenciales de esta adicción en relación con las ocasionadas por sustancias y dada la existencia de programas terapéuticos y preventivos especializados, que han mostrado su eficacia y UNAD ha auspiciado y potenciado.

Consideramos, además, dada la abundante experiencia de colaboración entre diversas universidades de nuestro país y organizaciones del tercer sector, que ambas entidades serían idóneas para asumir la formación reglada y permanente de profesionales, estudiantes, personal funcionario adscrito a las instituciones competentes y personal de las empresas de juego con responsabilidades relacionadas con la protección a los grupos en situación de especial vulnerabilidad. Las primeras, aportando los contenidos derivados del conocimiento académico de docentes y profesorado investigador con gran implicación en este contexto, y las segundas su amplia experiencia práctica que, acumulada desde hace décadas y vinculadas a UNAD, ha venido dando respuesta a las necesidades provocadas por el trastorno, en cualquiera de los ámbitos expresados en el texto.

Dicha formación debería incluir a nuestro criterio la atención al uso desadaptativo o adictivo de los videojuegos multijugador online, dada la cada vez más tenue y difusa frontera entre los cofres o cajas de botín y los juegos de azar y de dinero, tanto por su incitación a las apuestas, como por poseer características que pueden considerarse potencialmente adictivas, en particular en las personas adolescentes que los usan.

Así mismo, esta formación debe garantizar la plena inclusión de la perspectiva de género en todas sus áreas, ofreciendo toda la información desagregada entre hombres y mujeres, e incorporando los preceptivos análisis desde perspectiva de género de dichos datos. Para garantizar una formación de calidad en materia de género, se dispondrá como requisito indispensable la participación de equipos interdisciplinares de los cuales formen parte profesionales y docentes con estudios feministas y de género académicos y/u oficialmente reconocidos. La perspectiva de género será transversal a toda la formación y no constituirá un punto aparte o aislado de los programas y contenidos, y esto se garantizará contando con los equipos interdisciplinares y su participación en todo el proceso de formación, incluido el de planificación inicial de la misma.

## **SEXTA. PROGRAMAS DE PREVENCIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y ASISTENCIALES.**

Incentivar a aquellos/as profesionales que ejercen sus funciones en centros integrados en UNAD, acreditados por su gobierno autonómico, con experiencia y trayectoria demostrable y suficiente en esta problemática, para su participación en el diseño e implementación de programas de prevención comunitaria, basados en la evidencia que, además del ámbito escolar, atiendan a diferentes colectivos sociales, sanitarios, empresariales y sindicales, así como los relativos a la detección precoz de las personas afectadas y su asistencia terapéutica, sin olvidar la importante actividad sensibilizadora, que más adelante concretaremos en función de la responsabilidad social corporativa.

Se prestará especial atención al desarrollo de programas con perspectiva de género, que permitan reducir las barreras de acceso para las mujeres jugadoras y la atención a problemáticas específicas derivadas del sistema de género, como la violencia o la falta de apoyo. Así mismo, se desarrollarán programas que atiendan desde perspectiva de género las consecuencias psicosociales en las mujeres familiares y acompañantes.

Así mismo, es necesario incorporar la perspectiva de género en la intervención con hombres, incluyendo esta perspectiva en la atención e intervención terapéutica desarrollada.

## **SÉPTIMA. AUTORREGULACIÓN.**

La auto regulación tanto de la publicidad como de la atención al trastorno por parte de los operadores es una utopía contraria a la evidencia reciente de relegación a un segundo plano de la salud de la población, cuando se deja en manos de las empresas del sector la necesaria prudencia y coherente contención. Es por ello por lo que planteamos que los poderes públicos sean los responsables de aquella, coordinando dichas tareas con nuestras organizaciones que seguirán llegando

con sus aportaciones donde aquellos no alcancen. Mientras persistan tales disposiciones prestaremos especial atención a su estricto cumplimiento.

## **OCTAVA. PUBLICIDAD.**

Las restricciones planteadas por el reciente Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, sin duda son necesarias, pero no suficientes. No parece razonable promover una conducta que puede producir adicción. Algo tan contrario a la legalización de las drogas y tan coherente con la prohibición de la publicidad concerniente a alcohol de más de 20 grados<sup>96</sup> y tabaco, nos lleva a la única conclusión posible: insistir en la eliminación absoluta de cualquier modo de mensaje publicitario relacionado con las apuestas en los medios de comunicación públicos o privados de nuestro país, incluidos los realizados por Internet y a excepción de los que tuvieran carácter preventivo o sensibilizador.

## **NOVENA. RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA.**

Las disposiciones en este aspecto determinadas por los textos legislativos analizados, suponen una oportunidad para reivindicar el papel que corresponde al tercer sector en adicciones, avalado por la atención al trastorno, efectuada durante décadas por nuestras organizaciones en la implementación de las funciones atribuidas por el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego a las empresas de juego desde su responsabilidad social corporativa.

Conviene recordar a quien corresponda que nuestras organizaciones son entidades de referencia para la población por la coherencia de su servicio a la sociedad. Por ello, gran parte de la información contenida en el artículo 30 del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, tendría un efecto multiplicador ofrecida por medio de las Webs, tanto de la propia UNAD, como por cada una de las organizaciones vinculadas, ocupándonos además en particular de:

- La selección o elaboración de un test de autoevaluación del comportamiento de juego, que facilite el conocimiento objetivo y detección precoz del nivel de riesgo, problema o trastorno de la persona usuaria en su comportamiento con el juego de apuesta y de las reglas de evaluación de tal documento para la interpretación de los resultados obtenidos.
- Las actuaciones por adoptar con la persona evaluada, de manera proporcionada a la gravedad de los comportamientos detectados.

---

<sup>96</sup> La Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual Art. 18.3 c) d) y e) prohíbe, a nivel estatal, la publicidad relacionada con el alcohol que fomenten comportamientos nocivos para la salud o cuando ésta esté dirigida a personas menores y asocie el consumo la mejora de rendimiento o éxito social.

- Un servicio de atención telefónica o presencial, para informar y orientar a las personas interesadas respecto al ejercicio de sus derechos en relación con la legislación vigente a nivel nacional y autonómico. Entre otros que puedan precisar, respecto a los trámites para la autoprohibición y autoexclusión; de los centros y servicios de asistencia más próximos a su domicilio, caso de precisarlos; qué síntomas suelen facilitar la detección y gravedad del trastorno; cuál es el papel que puede desempeñar los y las familiares para facilitar la solución del problema...etc.
- La asistencia terapéutica y social, por medio de los equipos de atención psicológica, trabajo y educación social, etc. de sus organizaciones, a las personas afectadas, en todo el territorio nacional.
- Del diseño y evaluación de campañas de sensibilización, prevención y detección precoz, en relación con los riesgos derivados del potencial adictivo de los juegos de apuesta, así como todas aquellas que al amparo de la ley faciliten la salud de la población general en este ámbito, incorporando en todo momento el factor del género como determinante de la salud.

## **DÉCIMA. FORMACIÓN FAMILIAR Y CONTROL PARENTAL.**

Es necesario desarrollar nuevas fórmulas que motiven a madres, padres y personas del entorno de la persona jugadora a la participación, tanto en la prevención educativa como, llegado el caso, en la detección precoz y recuperación de las personas afectadas, implementando las actuaciones formativas necesarias, así como atendiendo su equilibrio psico-social, frecuentemente afectado por el trastorno. En este sentido es especialmente relevante la perspectiva de género para fomentar el apoyo familiar y social a las mujeres que presentan este trastorno, ya que suelen tener menos apoyo que los varones con el mismo problema. Así mismo, es necesario desarrollar programas de atención desde perspectiva de género a las mujeres que apoyan a las personas jugadoras en su recuperación, ofreciendo espacios terapéuticos para la recuperación de los malestares de género producidos por la situación.

## **UNDÉCIMA. HOSTELERÍA.**

Plantear, en coherencia con el ejercicio del derecho a la autoexclusión, la inexistencia de cualquier tipo de máquina o terminal de apuestas en aquellos establecimientos en los que no fuera posible la identificación previa y prohibición efectiva de su utilización, por parte de las personas declaradas como tales, así como las incapacitadas.

## **DUODÉCIMA. FINANCIACIÓN.**

Proponer, que un porcentaje suficiente de la recaudación de impuestos, proveniente de este sector, así como el total importe de las cuantías obtenidas por las sanciones aplicadas a los incumplimientos de los operadores de juego, se destinen a la financiación de las actividades de

atención al trastorno en todos los aspectos citados para la protección de la población, en particular en los grupos en situación de especial vulnerabilidad.

## **DECIMOTERCERA. ÁMBITO JURÍDICO-LABORAL.**

Se propone la derogación de la modalidad estatutaria de despido disciplinario por esta causa (problemas de adicciones, con o sin sustancia) y la inclusión de una Cláusula de estabilidad de modo que la persona que se comprometa con un programa terapéutico tenga protegido su derecho al trabajo (garantía de conexión laboral o de retorno al empleo).

Se muestra necesario la calificación de los colectivos de especial vulnerabilidad al juego como personas especialmente sensibles a efectos del art. 25 LPRL, de manera que sea factible adaptar los puestos de trabajo a sus condiciones, facilitando así la conciliación de la estabilidad en el empleo con su capacidad de rendimiento y clarificar que la acción en el marco de la Vigilancia de la salud ex art. 22 LPRL debe entenderse siempre con una marcada dimensión preventiva, no con una finalidad disciplinaria.

## **DECIMOCUARTA. JUEGO PATOLÓGICO Y DELITO.**

A pesar de que la incidencia no es demasiado alta si se compara con la adicción a las drogas, es innegable la relación existente en algunos casos entre adicción al juego y delito. La ausencia de una regulación penal específica hace que los supuestos de juego patológico que influyen en el delito pasen a menudo desapercibidos, no contándose con investigaciones al respecto.

Hoy en día, la única posibilidad legal que nos ofrece la norma es el art. 21.8 CP, que regula la conocida como atenuante analógica a las de adicción a las drogas, incluyendo intoxicación plena o síndrome de abstinencia.

Sin embargo, la ausencia de reconocimiento legal expreso respecto de la adicción al juego como atenuante de la responsabilidad criminal condiciona que, por parte de los órganos judiciales, no se perciba como una patología que pueda influir o provocar que una persona delinca y, por ello, se aplica en raras ocasiones, como reconoce el Tribunal Supremo, haciendo más complicada la aplicación de tratamientos terapéuticos como alternativas a la prisión.

Se propone una nueva redacción de los art. 20 y 21 del Código Penal que incluya el juego patológico para dar un tratamiento completo a las circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal en relación con la persona que delinque con merma de sus capacidades para ser motivada por la norma penal.



Igualmente, se propone la inclusión de la justicia restaurativa/mediación como circunstancia a valorar para aminorar la pena y para evitar privación de libertad.

Finalmente, UNAD pone de manifiesto la necesidad de realizar investigaciones exhaustivas de la incidencia del juego patológico en la comisión de delitos (delincuencia funcional), con perspectiva de género, indagando en las circunstancias específicas de las mujeres para detectar discriminaciones o dificultades específicas que permitan soluciones adaptadas.

## **BIBLIOGRAFÍA. (Fuentes documentales utilizadas)**

- American Psychiatry Association (2014). Manual Diagnóstico y Estadístico de Los Trastornos Mentales, (DSM-5), 5ª Ed. Madrid. Editorial Médica Panamericana,
- Arbinaga Ibarzábal, F. (2000). Características sociodemográficas, uso de drogas, depresión y juego patológico en un grupo de mujeres de punta umbría (huelva-españa): estudio descriptivo. *Anales De Psicología / Annals of Psychology*, 16 (2), 123-132. Vol 16 No 2 /
- Arostegui y Martínez-Redondo, P. (2018). Mujeres y drogas. Manual de Prevención de Recaídas desde Perspectiva de Género. Instituto Deusto de Drogodependencias. Bilbao.
- Aymami, M.N. et al (1999). Epidemiología del juego patológico en un programa de tratamiento profesional. *Anuario de Psicología*, vol. 30, no 4, 21-31 O 1999.
- Binde, P. (2018). A bibliography of empirical studies on gambling advertising (2nd ed.). Gothenburg, Sweden: OnGambling.org. Retrieved from <https://ongambling.org/bibliography-gambling-advertising.pdf>
- Binde, P. (2014). Gambling advertising: A critical research review. London: Responsible Gambling Trust. Retrieved from <https://prism.ucalgary.ca/handle/1880/51054>
- Binde, P. (2009). Exploring the impact of gambling advertising: An interview study of problem gamblers. *International Journal of Mental Health and Addiction* 7(4), 541-554.
- Brime, Llorens, Méndez et al. (2019) Informe sobre las Adicciones Comportamentales. Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.
- Brime, Llorens, Méndez et al. (2019) Informe sobre las Adicciones Comportamentales. Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.
- Canale, N., Griffiths, MD, Vieno, A., Siciliano, V. y Molinaro, S. (2016). Impacto de los juegos de azar en Internet sobre el juego problemático entre los adolescentes en Italia: Resultados de una encuesta representativa a nivel nacional a gran escala. *Computers in Human Behavior*, 57, 99-106. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.12.020>
- Castilla, C, et al. (2013). Apuestas online: el nuevo desafío del juego patológico. *INFOCOP. NÚMERO 61*. 2013 abril – Junio.
- Castelló Nicás, N. (1997). La imputabilidad penal del drogodependiente. Comares. Granada.
- CIE-11 (2018). Clasificación Internacional de Enfermedades, 11.a revisión. Organización Mundial de la Salud. OMS.

Clemens, F (2016). Exposición a anuncios de juegos de apuestas y comportamiento relacionado con los juegos de apuestas en los jóvenes. Marzo de Journal of Gambling Behavior 33 (1) DOI: 10.1007 / s10899-016-9606-x

Chóliz y Lamas, (2017) . “¡Hagan juego, menores!” Frecuencia de juego en menores de edad y su relación con indicadores de adicción al juego Revista española de Drogodependencias 42 (1) 34-47

Chóliz y Marcos, (2018). Tratamiento psicológico de la adicción al juego online. Universidad de Valencia. UNAD

Chóliz, M, Saiz-Ruiz, J. (2016). “Regular el juego para prevenir la adicción: hoy más necesario que nunca”. Revista Adicciones vol.28, nº3 .

Chóliz, M. (2010). Análisis experimental del juego en jugadores patológicos: efecto de la inmediatez de la recompensa en máquinas tragamonedas. *Journal of Gambling Behavior* 26 (2): 249-56 DOI: 10.1007 / s10899-009-9156-6.

[https://www.researchgate.net/publication/38060495\\_Experimental\\_Analysis\\_of\\_the\\_Game\\_in\\_Pathological\\_Gamblers\\_Effect\\_of\\_the\\_Immediacy\\_of\\_the\\_Reward\\_in\\_Slot\\_Machines](https://www.researchgate.net/publication/38060495_Experimental_Analysis_of_the_Game_in_Pathological_Gamblers_Effect_of_the_Immediacy_of_the_Reward_in_Slot_Machines)

Consejo Audiovisual de Cataluña (2018). Anàlisi de la presència de continguts de promoció del joc i les apostes en línia. Consejo Audiovisual de Cataluña. INFORME 57/2018 Àrea de Continguts. Disponible en: [https://www.cac.cat/sites/default/files/2019-01/Acord%20115\\_2018%20Joc%20i%20apostes%20CA.pdf](https://www.cac.cat/sites/default/files/2019-01/Acord%20115_2018%20Joc%20i%20apostes%20CA.pdf)

Couto MT, Oliveira E, Separavich MAA, Luiz OC. (2019). La perspectiva feminista de la interseccionalidad en el campo de la salud pública: revisión narrativa de las producciones teórico-metodológicas. *Salud Colectiva*. 2019;15:e1994. doi: 10.18294/sc.2019.1994.

Cunningham-Williams, R. M., Ben Abdallah, A., Callahan, C., & Cottler, L. (2007). Problem gambling and violence among community-recruited female substance abusers. *Psychology of Addictive Behaviors*, 21(2), 239–243.

De Borja, F. (2019). La publicidad del juego y la ludopatía en el Derecho español: especial referencia al juego online en los medios audiovisuales. Universidad Pontificia Comillas (ICADE). *Revista Española de Drogodependencias*. Sección Jurídica | Monográfico 44 (2). 79-95.

Del Real Martín, J. “Tercer sector: definición legal, características y funciones” Consultado en diciembre del 2020. Disponible en: <https://www.consumoteca.com/familia-y-consumo/el-tercer-sector/#:~:text=El%20tercer%20sector%20es%20el,antiguos%20alumnos%2C%20etc.>

Derevensky & Alissa Sklar & Rina Gupta & Carmen Messerlian *Int J Ment Health Addiction* (2010). “An Empirical Study Examining the Impact of Gambling Advertisements on Adolescent Gambling Attitudes and Behaviors” *Jeffrey* 8:21–34 DOI 10.1007/s11469-009-9211-7

Derevensky et al. (2009). An Empirical Study Examining the Impact of Gambling Advertisements on Adolescent Gambling Attitudes and Behaviors. *International Journal of Mental Health and Addiction* · January 2009 DOI: 10.1007/s11469-009-9211-7.

Di Nybila, Mónica (2010). El derecho a la salud y la perspectiva de género en España. Disponible en: <https://psiquiatria.com/trabajos/37m1cof245798.pdf>.

Dirección General de Ordenación del Juego, (Excel, de datos de juego en Comunidades Autónomas), en la sección: *“Datos del mercado español de juego (2011/2018)”*. Disponible en <https://www.ordenacionjuego.es/es/datos-mercado-espanol-juego>.

Dirección General de Ordenación del Juego (2020). Mercado de juego online estatal. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España.

Dirección General de Ordenación del Juego. (2019). Informe anual del mercado de juego online estatal. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España.

Dirección General de Ordenación del Juego (2018). Informe del Jugador Online. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España. <https://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>.

Dirección General de Ordenación del Juego (2018). Análisis del perfil del Jugador Online. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España. Disponible en: <https://www.ordenacionjuego.es/es/informe-jugador-online>

Dirección General de Ordenación del Juego. (2017). Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en población clínica española. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Gobierno de España.

Echeburúa, E. et al. (2014). Nuevos Retos en el Tratamiento del Juego Patológico. *Ter Psicol* vol.32 no.1 <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-48082014000100003>.

Echeburúa et al (2011). Clinical Gender Differences Among Adult Pathological Gamblers Seeking Treatment. *Gambl Stud* (2011) 27:215–227 DOI 10.1007/s10899-010-9205-1

Echeburúa, E. (1992). Psicopatología, variables de personalidad y vulnerabilidad psicológica al juego patológico. *Psicothema*, 4,7-20. Disponible en <http://www.psicothema.com/psicothema.asp?id=812>.

Effertz T, Bischof A, Rumpf HJ, Meyer C, John U. (2018). The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany. *Eur J Health Econ*. 2018 Sep;19(7):967-978. doi: 10.1007/s10198-017-0945-z. Epub 2018 Jan 23. PMID: 29362900.

Estrategia Nacional de Prevención y Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023. (2019) Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Gobierno de España. [https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspana/Estrategia\\_Prev\\_LuchaPobreza\\_19-23.pdf](https://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/inclusionSocialEspana/Estrategia_Prev_LuchaPobreza_19-23.pdf)

Fernández Domínguez, J.J. (2017). Análisis de la problemática derivada del consumo de alcohol, drogas y otras sustancias en el ámbito laboral. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

Fernando, G. Benavidesa, Núria Ruiz-Forèsb, Jordi Delclós y Antònia Domingo-Salvany (2013): Consumo de alcohol y otras drogas en el medio laboral en España, *Revista Gaceta Sanitaria*; 27(3): págs. 248–253.

Gainsbury, S. M. (2015). Adicción al juego en línea: la relación entre apuestas por Internet y juegos de azar desordenados. *Informes actuales sobre adicciones*, 2 (2), 185-193 . DOI: 10.1007 /s40429-015-0057-8.

[https://www.researchgate.net/publication/274898547\\_Online\\_Gambling\\_Addiction\\_the\\_Relationship\\_Between\\_Internet\\_Gambling\\_and\\_Disordered\\_Gambling](https://www.researchgate.net/publication/274898547_Online_Gambling_Addiction_the_Relationship_Between_Internet_Gambling_and_Disordered_Gambling)

Gainsbury, SM, Russell, A., Hing, N., Wood, R. y Blaszczynski, A. (2013). El impacto de los juegos de azar en Internet en los problemas de juego: una comparación de los jugadores de Internet y no Internet de riesgo moderado y con problemas". *Psicología de las conductas adictivas*, 27 (4), 1092-1101. <http://dx.doi.org/10.1037/a0031475>

García García, J. (1999). Drogodependencias y Justicia Penal. Madrid. Ministerio del Interior.

Gimbernat Ordeig, E. (1997). Código Penal. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. Tecnos, Madrid.

Gómez Peña, M. (2015). Aproximación a la respuesta al tratamiento en el juego patológico desde la motivación al cambio hasta el método de intervención. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

Hakansson, (2016) Diferencias de género en el trastorno de juego: Desde los aspectos clínicos hasta la respuesta al tratamiento. *C. Med. Psicosom*, 117(117), 31–38.

Kim SW, Grant JE, Eckert ED, Faris PL, Hartman BK. (2006). Pathological gambling and mood disorders: clinical associations and treatment implications. *J Affect Disord*. 2006 May;92(1):109-16. doi: 10.1016/j.jad.2005.12.040. Epub 2006 Jan 27. PMID: 16443282.

King, DL, Delfabbro, PH y Griffiths, MD ( 2010b ). La convergencia de los juegos de azar y los medios digitales: implicaciones para el juego en los jóvenes. *Revista de estudios sobre el juego*, 26, 175 - 187 .

Labrador, Dirección General de Ordenación del Juego, (2015) Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas Secretaría General Técnica Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones Centro de Publicaciones. Disponible en [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/MasInformacion/Informes-de-interes/Cultura\\_y\\_ocio/Caracteristicas-usuarios-juegos-azar-2015.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Informes-de-interes/Cultura_y_ocio/Caracteristicas-usuarios-juegos-azar-2015.html)

Lamas et al. (2018) Mujer y juego. Guía Clínica específica. FEJAR.

Lema Devesa, C. (2018): Tendencias actuales del derecho de la publicidad: la problemática autorregulación publicitaria en España, *methaodos. revista de ciencias sociales*, 6 (1): 7-15. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v6i1.225>

Loira Abogados (2019). Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades del Juego: Modificaciones. Disponible en: <https://www.loyra.com/codigo-de-conducta-sobre-comunicaciones-comerciales-de-las-actividades-del-juego-modificaciones/>

Lloret, Daniel; Cabrera, Víctor; Castaños, Antonio (2017). El juego de apuestas en adolescentes de la provincia de Alicante II. Estudio longitudinal de los hábitos de juegos de apuestas y sus predictores psicosociales. Diputación Provincial de Alicante.

Lloret, Daniel; Cabrera, Víctor; Castaños, Antonio (2016). El juego de apuestas en adolescentes de la provincia de Alicante. Prevalencia y factores asociados. I". Diputación Provincial de Alicante.

López-González, Rius-Buitrago y Soriano-Villaroel (2019). Dificultades en el tratamiento del juego online: recomendaciones de profesionales y pacientes. Unión de Asociaciones y Entidades de Atención al Drogodependiente (UNAD), Madrid.

Mañas-Viniegra, M. (2018). La autorregulación de las marcas de juegos de azar online a través de su publicidad en televisión. *methaodos.revista de ciencias sociales*, 6 (1): 16-37 ISSN: 2340-8413 | Disponible en: <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v6i1.21016>

Maqueda, F y Ruiz-olivares, R. 2.017) (2017). *Relación entre juego patológico y consumo de sustancias en una muestra de estudiantes universitarios. Salud y drogas* 17(2):17. DOI: 10.21134/haaj.v17i2.277.

Martínez-Redondo, P. (2020). *¿Por qué las mujeres abandonan el tratamiento?*, Pikara magazine. Disponible en: <https://www.pikaramagazine.com/2020/04/por-que-las-mujeres-con-problemas-de-adiccion-abandonan-el-tratamiento/>

Martínez-Redondo. P. (2009). *Extrañándonos de lo "normal". Reflexiones feministas para la intervención con mujeres drogodependientes.* Madrid: Horas y horas la editorial.

Martínez-Redondo. P. (2010). *Investigación sobre la intervención en drogodependencias y malos tratos a mujeres en las redes de atención.* Edita: UNAD Financia: Delegación del Gobierno para el Plan Nacional Sobre Drogas. Madrid

McCormack, Shorter y Griffiths (2014). An Empirical Study of Gender Differences in Online Gambling J *Gambl Stud* 30:71–88 DOI 10.1007/s10899-012-9341-x

Mestre-Bacha et al. (2018). Mestre-Bach, G., Steward, T., Granero, R., Fernández-Aranda, F., Talón-Navarro, M. T., Cuquerella, A., & del Pino-Gutiérrez, A. (2018). Sociodemographic and psychopathological predictors of criminal behavior in women with gambling disorder. *Addictive Behaviors*, 80, 124–129.

Mir Puig, S. (2002): Derecho Penal, Parte General. (6ª edición). Reppertor, Barcelona.

Molina Navarrete, C.; Miñarro, Yanini, N.; García Jiménez, M. y Gil Domínguez, R. (2018). La prevención del riesgo de adicciones en el medio laboral: obligaciones, recomendaciones y buenas prácticas claves para una Nota Técnica Preventiva -NTP- del Instituto Nacional De Seguridad, Salud Y Bienestar En El Trabajo -INSSBT-. Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC

Molina Navarrete, C. y Vallecillo Gámez, V. (2018). Adicciones conductuales (“sin sustancia”) “en” el trabajo y “al” trabajo: Magnitud del problema social y políticas de gestión preventiva en la empresa, Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente de UGT-CEC.

Molina Navarrete, C.; Miñarro, Yanini, M.; González Cobaleda, E.: (2017). Adicciones en el trabajo a juicio de los Tribunales: ¿Están acelerando o retrasando el cambio social? Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC.

Molina Navarrete, C.; Miñarro, Yanini, M.; Escarabajal, Arrieta, M.D.; Gimeno Navarro, M.A. y González Cobaleda, E. (2016) Condiciones de trabajo y riesgos psicosociales relacionados con las adicciones: Prevalencias de consumo y acciones preventivas en el entorno laboral. Secretaria de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC.

Molina-Navarrete, C.; Miñarro, Yanini, M.; Álvarez Montero, A.; García Cívico, J. y González Cobaleda, E. (2015). Drogodependencias y adicciones en los ambientes de Trabajo: Buenas prácticas de regulación y gestión negociadas. Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente UGT-CEC.

Montesinos, R. (2020). Memoria anual de Vida Libre, Asociación Alicantina de Afectados por la Ludopatía y Otras Adicciones. Alicante.

Montesinos, R. (2019). Memoria anual de Vida Libre, Asociación Alicantina de Afectados por la Ludopatía y Otras Adicciones. Alicante.

Montesinos, R. (2017). Memoria anual de Vida Libre, Asociación Alicantina de Afectados por la Ludopatía y Otras Adicciones. Alicante.

Muñoz-Conde, F. y García Arán, M. (2007). Derecho Penal, Parte General (8ª Edición). Tirant lo blanch. Valencia.

Muñoz Sánchez, J. y Díez Ripollés, J.L. (2004): Las drogas en la delincuencia: Su tratamiento en la Administración de Justicia. Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología. Sección de Málaga. Universidad de Málaga. Málaga.

Morera, C. (2020). La publicidad televisiva sobre el juego online: narrativas y estrategias. Aposta. *Revista de Ciencias Sociales*, 85, 8-30, <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/cmorera.pdf>.

Canale, N. Griffiths, M. Siciliano, V. Molinaro, S. (2016). Impacto de los juegos de azar en Internet sobre el juego problemático entre los adolescentes en Italia: Resultados de una encuesta representativa a nivel nacional a gran escala. *Elsevier. Volumen 57*, páginas 99-106. Las computadoras en el Comportamiento Humano. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0747563215302910>

Nerilee Hing, Lorraine Cherney, Alex Blaszczynski, Sally M. Gainsbury y Dan I. Lubman (2014). ¿La publicidad y las promociones de juegos de azar en línea aumentan el consumo de juegos de azar? Un estudio exploratorio, *International Gambling Studies*, 14: 3, 394-409, DOI: 10.1080 / 14459795.2014.903989

Pitt et al. (2017). Factors that influence children's gambling attitudes and consumption intentions: lessons for gambling harm prevention research, policies and advocacy strategies. *Harm Reduction Journal* 14:11 DOI 10.1186/s12954-017-0136-3.

Pitt H, Thomas SL, Bestman A. (2016). Initiation, influence, and impact: adolescents and parents discuss the marketing of gambling products during Australian sporting matches. *BMC Public Health*. 2016;16(1):967"

Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2013-2016, (2014). Informes, Estudios e Investigación Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

PuroMarketing. (2020). Juego online y publicidad de casas de apuestas: normas más duras y estrategias que pivotan para seguir siendo relevantes. <https://www.puromarketing.com/9/33289/juego-online-publicidad-casas-apuestas-normas-mas-duras-estrategias-pivotan-para-seguir-siendo.html>.

Ramírez, (2019). La influencia de la publicidad en la población joven usuaria de casas de apuestas deportivas. Universidad de Valladolid.

Real Martín, J. (2010). Tercer sector: definición legal, características y funciones. Consumoteca. Consultado en diciembre del 2020. <https://www.consumoteca.com/familia-y-consumo/el-tercer-sector/>

Rubio, L. (2018). Apuestas deportivas online: percepción adolescente y regulación publicitaria. *Methaodos.revista de ciencias sociales*, 6(1): 139-148. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v6i1.207> <https://www.methaodos.org/revista-methaodos/index.php/methaodos/article/view/207/358>

Serrano Butragueño, I. (Coord.) (1999). Código Penal, Comentarios y Jurisprudencia, tomo II, Comares, Granada.

Sorell, A. (2015) *Reflexiones sobre la publicidad*. Periodistas en Español. com. <https://periodistas-es.com/reflexiones-sobre-la-publicidad-58821>

Torío Lopez, A. (1988). *Indicaciones metódicas sobre el concepto material de culpabilidad*. Cuadernos Política Criminal, nº 36, 1988. Págs. 759-768.



UNAD; Colegio Oficial de Sociología y Politología de Madrid (2020) Perfil de las adicciones en 2019. La atención a las personas usuarias de la red UNAD. Madrid: UNAD. Disponible en: [https://unad.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1613555125\\_informe\\_ejecutivo\\_unad\\_2019.pdf](https://unad.org/ARCHIVO/documentos/biblioteca/1613555125_informe_ejecutivo_unad_2019.pdf)

Vázquez, J. M. F. (2012). Ludopatía y mujer: un análisis desde la perspectiva de género. In Investigación y género. Inseparables en el presente y en el futuro: IV Congreso Universitario Nacional " Investigación y Género". Sevilla, 21 y 22 de junio de 2012 (pp. 2097-2107). Unidad para la Igualdad.

Weidberg, S., González-Roz, A., Fernández-Hermida, J. R., Martínez-Loredo, V., Grande-Gonsende, A., García-Pérez, & Secades-Villa, R. (2018). Gender differences among adolescent gamblers. *Personality and Individual Differences*, 125, 38–43

**unad.org**

**UNAD**

Unión de Asociaciones y Entidades de  
Atención al Drogodependiente

c/ Cardenal Solís, 5 local 2  
28012 Madrid

902 313 314 / 91 447 88 95  
unad@unad.org