



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



UNIVERSITAT POLITÈCNICA DE VALÈNCIA

Facultad de Administración y Dirección de Empresas

Relación de los jóvenes con el juego patológico. Análisis de
la estrategia española para la regulación y el control del
juego.

Trabajo Fin de Grado

Grado en Gestión y Administración Pública

AUTOR/A: Sánchez Jaquero, Verónica

Tutor/a: Amat Llombart, Pablo

CURSO ACADÉMICO: 2021/2022



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



**RELACIÓN DE LOS JÓVENES CON
EL JUEGO PATOLÓGICO.
ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA
ESPAÑOLA PARA LA REGULACIÓN
Y EL CONTROL DEL JUEGO.**

Grado en Gestión y Administración Pública

Trabajo Final de Grado

Autora: Verónica Sánchez Jaquero

Tutor: Pablo Amat Llobart

Curso: 2021/2022

AGRADECIMIENTOS

A mi familia, a los que están y a los que
desafortunadamente ya no.

A todas las personas maravillosas que he conocido
en Valencia y que se vienen conmigo en el
corazón.

A Mariam.

RESUMEN

En este trabajo se pretende realizar un análisis del problema que supone el juego patológico en la sociedad española, ya que es uno de los problemas contemporáneos que más preocupa a la población y que afecta a un gran número de colectivos de la sociedad.

En este caso, nos focalizaremos en la relación que tiene con el juego patológico la población más joven, la cual podemos considerar que se corresponde a un colectivo especialmente vulnerable ante este problema social.

Realizaremos un análisis del marco normativo vigente a nivel europeo, a nivel nacional y a nivel autonómico en la Comunidad Valenciana con el fin de poder establecer la tendencia general en el poder legislativo. Y, además, para completar este análisis estudiaremos la estrategia que se está llevando a cabo en la administración pública para prevenir o controlar esta enfermedad en los jóvenes.

Palabras clave: Juego; patología; ludopatía; menores; jóvenes; estrategia.

RESUM

En aquest treball se pretén realitzar un anàlisi del problema que suposa el joc patològic en la societat espanyola, ja que és un dels problemes contemporanis que més preocupa a la població y que afecta a un gran número de col·lectius de la societat.

En aquest cas, ens focalitzarem en la relació que té amb el joc patològic la població més jove, la qual podem considerar que se correspon a un col·lectiu especialment vulnerable davant aquest problema social.

Realitzarem un anàlisi del marc normatiu vigent a nivell europeu, a nivell nacional y a nivell autonòmic en la Comunitat Valenciana amb el fi de poder establir la tendència general en el poder legislatiu. I, a més, per a completar aquest anàlisi estudiarem l'estratègia que se està duent a terme en la administració pública per a prevenir o controlar aquesta malaltia en els joves.

Paraules clau: Joc; patologia; ludopatia; menors; joves; estratègia.

ABSTRACT

The present study is aimed to analyse the problem which pathological gambling implies in the Spanish society, as it is one of the contemporary problems which concerns the population the most and one that affects a wide number of groups of the society.

In this case, we will focus on the relationship that the younger citizens have with pathological gambling, who can be considered as a particularly vulnerable collective towards this social problem.

We will undertake an analysis on the legal system in force at European level, at national level and at regional level in the Valencian Community, in order to be able to stablish the general tendency in the legislative power. And, furthermore, in aim of fulfilling this analysis, we will study the strategy which is being put in place in the public administration for foreseeing or controlling this illness amongst youngsters.

Key words: gambling; pathology; pathological gambling; minors; youngsters; strategy.

ÍNDICE DE CONTENIDO

| | |
|---|----|
| CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN | 9 |
| 1.1. OBJETIVO PRINCIPAL DE ESTUDIO | 9 |
| 1.2. OBJETIVOS SECUNDARIOS | 9 |
| 1.3. METODOLOGÍA | 10 |
| CAPÍTULO 2. CONTEXTO SOCIAL Y EVOLUCIÓN DEL JUEGO PATOLÓGICO | 13 |
| 2.1. ACERCAMIENTO AL PROBLEMA: EL ORIGEN DEL JUEGO | 13 |
| 2.2. ALCANCE DE LA LUDOPATÍA COMO PROBLEMA SOCIAL..... | 15 |
| 2.3. EVOLUCIÓN DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN ESPAÑA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL JUEGO PATOLÓGICO | 23 |
| 2.4. RELACIÓN DE LOS JÓVENES CON EL JUEGO | 26 |
| CAPITULO 3: MARCO JURÍDICO DEL JUEGO Y DE LA PREVENCIÓN DE SU PATOLOGIZACIÓN..... | 32 |
| 3.1. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA REGULACIÓN DEL JUEGO | 32 |
| 3.2. REGULACIÓN EN ESPAÑA | 42 |
| 3.3. NORMATIVA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: LEY 1/2020 DE 11 DE JUNIO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO Y DE PREVENCIÓN DE LA LUDOPATÍA EN LA COMUNITAT VALENCIANA..... | 59 |
| CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA | 64 |
| BIBLIOGRAFÍA | 71 |
| ANEXO 1: LEGISLACIÓN | 74 |
| ANEXO 2: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE..... | 78 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1: Criterios de diagnóstico de la ludopatía. | 17 |
| Tabla 2: Recomendaciones de la Comisión en materia de menores de edad. | 41 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 Cantidades Jugadas en Juego Presencial..... | 21 |
| Figura 2 Cantidades jugadas en juegos online. | 22 |

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

| | |
|--|----|
| Ilustración 1 Índice Real Decreto 958/2020 | 55 |
|--|----|

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

1.1. OBJETIVO PRINCIPAL DE ESTUDIO

El objetivo principal de este trabajo es realizar un acercamiento a un problema de actualidad como es el juego patológico y, además, visibilizar la ludopatía como una enfermedad silenciosa que afecta a miles de personas y en especial a jóvenes.

Queremos estudiar cómo se están relacionando las personas más jóvenes, a las que estará especialmente enfocado este trabajo, con el juego y conocer qué estrategia y qué regulación se está llevando a cabo desde la administración pública con el fin de controlar y erradicar esta enfermedad en tanto sea posible.

Creemos necesario también realizar este trabajo con una perspectiva de género debido a la observación de diferencias entre la socialización de chicos y chicas y queremos conocer cómo influye estas diferencias en el objeto de nuestro estudio.

1.2. OBJETIVOS SECUNDARIOS

Con el fin de alcanzar el objetivo principal, hemos definido varios objetivos secundarios:

1. Contextualizar socialmente el problema de la ludopatía en un momento y en un lugar exacto y analizar la evolución que se experimentado.

2. Determinar y describir los conceptos básicos relacionados con esta enfermedad.
3. Definir cuáles son las principales víctimas y qué colectivos se pueden considerar especialmente vulnerables.
4. Realizar un análisis descriptivo del marco normativo que regula el juego en los diferentes niveles legislativos.
5. Investigar y analizar los modos que tienen las personas jóvenes para acceder a las plataformas de juego y cómo puede influir la ludopatía en el proceso de socialización de las víctimas.
6. Investigar la existencia o no de relación entre las víctimas de la ludopatía y la comisión de delitos de carácter penal.
7. Definir y analizar la estrategia que está implementando la administración para prevenir y controlar esta enfermedad, analizando los diferentes organismos que se encuentran en la actualidad trabajando a tal fin.
8. Construir una serie de conclusiones que incluyan una propuesta de mejoras para disminuir la influencia de esta problemática en la sociedad juvenil española.

1.3. METODOLOGÍA

Para llevar a cabo este trabajo y cumplir así con los objetivos propuestos, se pondrá en práctica la metodología propia de la rama de la

ciencias sociales y jurídicas, cuya función principal consiste en el estudio de la jurisprudencia y del ordenamiento jurídico.

Con el fin de abordar profundamente el tema escogido, se realizarán, además, una serie de actividades complementarias que en su conjunto podríamos ordenarlas en las siguientes fases:

1. En primer lugar, recabar toda la información bibliográfica que sea posible. Para ello es fundamental localizar diversos artículos y libros de autores y ordenar la información. En este caso se trata de fuentes secundarias, para extraer ideas claras a partir de las cuales nos permitan realizar un primer capítulo donde se defina el problema del juego patológico y el alcance que tiene. Además, se estudiará la influencia del problema en uno de los colectivos más vulnerables de la sociedad como pueden ser los jóvenes.
2. Será necesario también analizar la información obtenida en las fuentes primarias de organismos oficiales, con el fin de localizar datos cuantitativos que nos permitan observar una tendencia y una evolución del problema.
3. Después, pasaremos al estudio de la normativa aplicable. Para ello definiremos el marco normativo conformado por los siguientes niveles:
 - Nivel europeo. Donde analizaremos la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar en línea, El Libro Verde sobre el juego de azar en línea en el mercado interior y la Recomendación de la comisión de 14 de julio de 2014, relativa

a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores.

- Nivel estatal. Donde analizaremos en primer lugar la Constitución Española de 1978, posteriormente, la Ley 13/2011 de 27 de mayo, de regulación del juego y los reales decretos que la desarrollan y, por último, el Anteproyecto de Ley por el que se regulan los mecanismos aleatorios de recompensa asociados a productos de software interactivo de ocio, que se encuentra en tramitación parlamentaria actualmente.
- Nivel autonómico. Donde analizaremos la Ley 1/2020 de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana.

CAPÍTULO 2. CONTEXTO SOCIAL Y EVOLUCIÓN DEL JUEGO PATOLÓGICO

2.1. ACERCAMIENTO AL PROBLEMA: EL ORIGEN DEL JUEGO

En la historia del ser humano, el juego ha sido, entre otras cosas, un elemento sociológico aceptado por todas las sociedades. Para muchas generaciones, ha sido una herramienta fundamental para la socialización y ha estado presente en la vida de miles de personas de una forma aparentemente inofensiva. Un ejemplo de esto se puede encontrar en multitud de fiestas patronales de muchos municipios españoles, donde todavía se puede encontrar concursos de cartas en los cuales se recibe un premio por jugar, si bien, suele ser simbólico.

En principio, no se aprecian estas actividades como algo negativo. El peligro surge cuando una persona hace de tal “afición” una forma de vida y el problema se patologiza. De ahí surge el concepto de “ludopatía”, el cual la Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (2021) define como una enfermedad que consiste en *“una alteración progresiva del comportamiento por la que la persona siente una incontrolable necesidad de jugar (juegos de azar), menospreciando cualquier consecuencia negativa”*.

Existen personas que no conciben sus vidas sin jugar día a día. Juegos muy diversos que se adaptan a casi todo tipo de público y los cuales cada

vez son más accesibles. Tanto es así, que hoy en día se puede jugar y apostar desde, literalmente, el sofá de casa.

Afortunadamente, la sociedad empieza a ser consciente de la existencia de este problema. Poco a poco, los medios de comunicación empiezan a hacerse eco y las administraciones de los países empiezan a implementar políticas para llevar a cabo un control de esta enfermedad. Aun así, cada vez es más frecuente encontrar salones de juego por todos los barrios de las ciudades, ya sean barrios acomodados o barrios más humildes.

Como todo tipo de adicciones, su erradicación conlleva un proceso y ello supone un objetivo muy ambicioso. Pero es importante para comenzar, ser capaces de transmitir un mensaje a la sociedad para concienciar sobre los peligros que puede llevar a cabo el juego patológico, porque todavía estamos hablando de un problema muy invisibilizado.

Es complicado determinar el momento y el lugar exacto donde la civilización comienza a jugar. La Dirección General de Ordenación del Juego en España (2017) en su informe anual titulado *“Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno en población clínica española 2017”*, confirma que existen evidencias de que el hombre prehistórico ya jugaba a juegos de azar de una manera arcaica y con instrumentos que actualmente en gran medida desconocemos, aunque existen documentos proporcionados por estudios antropológicos que pueden describirlos de una forma aproximada.

MORALES señala (2002, p.11) que los juegos de azar pueden tener *“una antigüedad de más de 40.000 años”*, puesto que existen evidencias de

“la presencia del hueso astrágalo¹ en excavaciones arqueológicas” con los cuales se fabricaban, según señala la Doctora CACHE (2014, p.14) dados primitivos con los que surgen los primeros juegos de azar.

En la actualidad, la visión que tenemos de los juegos de azar mantiene una perspectiva lúdica, en contraposición a la perspectiva primitiva que estaba más relacionada con una cultura mística o religiosa, en la cual el azar era una herramienta que podía permitirte por ejemplo predecir el futuro. SCHIAVON (2014, p.121) señala que los dados fueron utilizados en primer lugar para *“interpretar los sueños y adivinar el futuro”*, y posteriormente se popularizaron entre la población de tal modo que evolucionaron hasta el origen de los primeros juegos lúdicos.

2.2. ALCANCE DE LA LUDOPATÍA COMO PROBLEMA SOCIAL

Una vez determinado qué es el juego patológico y estudiado cuáles son sus orígenes o sus antecedentes, el segundo paso es determinar cuáles son las consecuencias de este problema y hasta qué punto está incidiendo en la sociedad española.

Según el Ministerio de Sanidad, la ludopatía fue reconocida por primera vez por la Asociación de Psiquiatría Americana (APA) en 1980 y por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 1992 en su clasificación internacional de enfermedades.

¹ El hueso astrágalo es el hueso que encontramos en el talón de los mamíferos.

La ludopatía, como hemos mencionado anteriormente, es una adicción al juego, y especialmente, es una adicción a los juegos de azar, que se diferencian de los primeros por el factor “suerte”, el cual se escapa por definición del control del jugador.

BRAVO BRIEVA² (2005, p.25 y 26) apunta que, al ser una adicción, esta enfermedad se considera una enfermedad crónica y que por lo tanto no tiene cura, aunque sí que es posible establecer unos mecanismos de control. Además, señala que guarda bastante relación con el alcoholismo puesto que los pacientes de ambas enfermedades siempre se consideran enfermos, aunque hayan pasado un largo periodo de tiempo absteniéndose de jugar o de beber respectivamente.

El juego patológico puede dar lugar a diversos comportamientos impulsivos, que el paciente no puede o tiene dificultad para controlar. Estos comportamientos son calificados por la *American Psychological Association* (“A.P.A”) (1994, p. 123 y 124) como criterios para el diagnóstico de la enfermedad, la cual se da por diagnosticada cuando en el usuario se repiten cinco o más de los comportamientos reflejados en la siguiente tabla:

² Médico adjunto del Servicio de Psiquiatría del Hospital Ramón y Cajal de Madrid y Coordinador de la Unidad de Ludopatía de ese mismo centro.

CRITERIOS PARA DIAGNÓSTICOS DEL JUEGO PATOLÓGICO (A.P.A., 1994)

A. Comportamiento de juego desadaptativo, persistente y recurrente, como indican por lo menos cinco (o más) de los siguientes ítems:

1. Preocupación por el juego (p. ej., preocupación por revivir experiencias pasadas de juego, compensar ventajas entre competidores o planificar la próxima aventura, o pensar formas de conseguir dinero con el que jugar).
2. Necesidad de jugar con cantidades crecientes de dinero para conseguir el grado de excitación deseado.
3. Fracaso repetido de los esfuerzos para controlar, interrumpir o detener el juego.
4. Inquietud o irritabilidad cuando intenta interrumpir o detener el juego.
5. El juego se utiliza como estrategia para escapar de los problemas o para aliviar la disforia (p. ej., sentimientos de desesperanza, culpa, ansiedad, depresión).
6. Después de perder dinero en el juego, se vuelve otro día para intentar recuperarlo (tratando de "cazar" las propias pérdidas).
7. Se engaña a los miembros de la familia, terapeutas u otras personas para ocultar el grado de implicación con el juego.
8. Se cometen actos ilegales, como falsificación, fraude, robo, o abuso de confianza, para financiar el juego.
9. Se han arriesgado o perdido relaciones interpersonales significativas, trabajo y oportunidades educativas o profesionales debido al juego (10) se confía en que los demás proporcionen dinero que alivie la desesperada situación financiera causada por el juego.

B. El comportamiento de juego no se explica mejor por la presencia de un episodio maníaco.

Tabla 1: Criterios de diagnóstico de la ludopatía.

Elaboración propia a partir de la información publicada por la A.P.A. (1994, p.123 y 124).

A pesar de que los criterios del diagnóstico están claramente delimitados, en ocasiones, es difícil la interpretación de los comportamientos de un usuario concreto, puesto que no existen unas características comunes a todos los jugadores, sino que existen diversos tipos de jugadores que se pueden organizar según la siguiente clasificación (GONZÁLEZ, 1989; LABRADOR Y BECOÑA, 1994):

1. Jugadores sociales. Se caracterizan porque entienden el juego de una forma lúdica, como una forma de ocio más. Juegan acompañados y no les importa sustituir esta actividad por cualquier otra.
2. Jugadores profesionales. Entienden el juego como una salida profesional y juegan a juegos consistentes en la habilidad del jugador y no del azar.
3. Jugadores problemáticos. Son los jugadores en riesgo de patologizar su problema. Abusan del juego y en ocasiones les trae problemas porque pueden incurrir en un gasto excesivo al cual no pueden hacer frente. Se caracterizan porque empiezan a sustituir actividades de ocio o de socialización por el juego.
4. Jugadores patológicos. Son adictos al juego y no pueden controlar esta adicción.

Los jugadores patológicos, al igual que las personas adictas a cualquier sustancia, no adquieren la enfermedad de una forma instantánea. La ludopatía es una enfermedad que surge a partir de un proceso, por consiguiente, es razonable pensar que la mayoría de los jugadores patológicos se iniciaron en el juego como jugadores sociales con el fin de

establecer un mecanismo de ocio o para establecer relaciones sociales, o como jugadores que creían ser aptos como jugadores profesionales y pretendían enriquecerse con este método, pero la pérdida del control ha frustrado sus objetivos.

Desde que un jugador empieza a jugar hasta que el juego se patologiza, se distinguen tres fases (CUSTER, 1984):

1. Fase de ganancia: el usuario juega de forma esporádica y esto hace que eventualmente gane algún premio, lo cual le da una sensación optimista.
2. Fase de pérdida: debido a esa sensación, el jugador aumenta la frecuencia del juego y a medida que juega más, las pérdidas son mayores.
3. Fase de desesperación: el monto de las pérdidas aumenta considerablemente, de modo que actúa con un efecto de “bola de nieve”, ya que para hacer frente a esas deudas continúa jugando con la esperanza de revertir el resultado.

Lo ideal sería que el jugador tuviera conciencia del problema a partir de la fase de pérdida, para poder cesar el juego aceptando que no va a conseguir lucrarse con ello y en caso de no poder llevar a cabo ese cese por una pérdida del control de la situación, pedir ayuda profesional.

Para entender la magnitud del problema, es importante estudiar la incidencia real que está teniendo lugar en la sociedad y para ello, hemos recopilado una serie de datos cuantitativos y cualitativos que reflejan la realidad del juego patológico en España.

El último estudio de prevalencia realizado por la Dirección General de la Ordenación del Juego (2017) determina una serie de conclusiones que pueden describir en gran medida la situación que podemos encontrar en España.

En primer lugar, realiza una descripción del perfil medio más común entre las personas víctimas de la enfermedad, el cual queda configurado como un hombre (92,4%) con una media de edad de 43 años, soltero y de nacionalidad española. Además, este informe determina que son personas activas profesionalmente. Solamente un 8% de estas personas mantiene una autopercepción del problema catalogado como *“problema sugestivo de patología severa o grave”*.

Este mismo estudio nos revela que en España los juegos más populares son las máquinas recreativas³, salas de juegos, bingos y apuestas a través de internet.

Otro dato interesante también extraído del citado estudio es la edad de inicio de las personas en el mundo del juego. La media no parece una edad muy temprana, ya que es de 21 años. Sin embargo, nos parece importante añadir que en el referido estudio se indica que *“cerca del 36% de los participantes informa que se ha iniciado en el juego antes de los 18 años”*, lo cual deja en evidencia la falta de protección real al colectivo de los menores frente a esta amenaza.

Por otra parte, la Dirección General de la Ordenación del Juego (2021) realizó un informe referente al año 2019 con el objetivo de describir y

³ Lo que comúnmente entendemos como máquinas “tragaperras”.

analizar los datos del mercado español del juego. Este informe es muy útil para profundizar más aún en la descripción del escenario actual en España.

En primer lugar, se observa que el gasto total de los usuarios en juegos con formato presencial fue de 6.096,3 millones de euros (esta cifra no incluye las máquinas de tipo B⁴). Este dinero se distribuye entre los diferentes métodos de juegos presenciales según la figura siguiente:

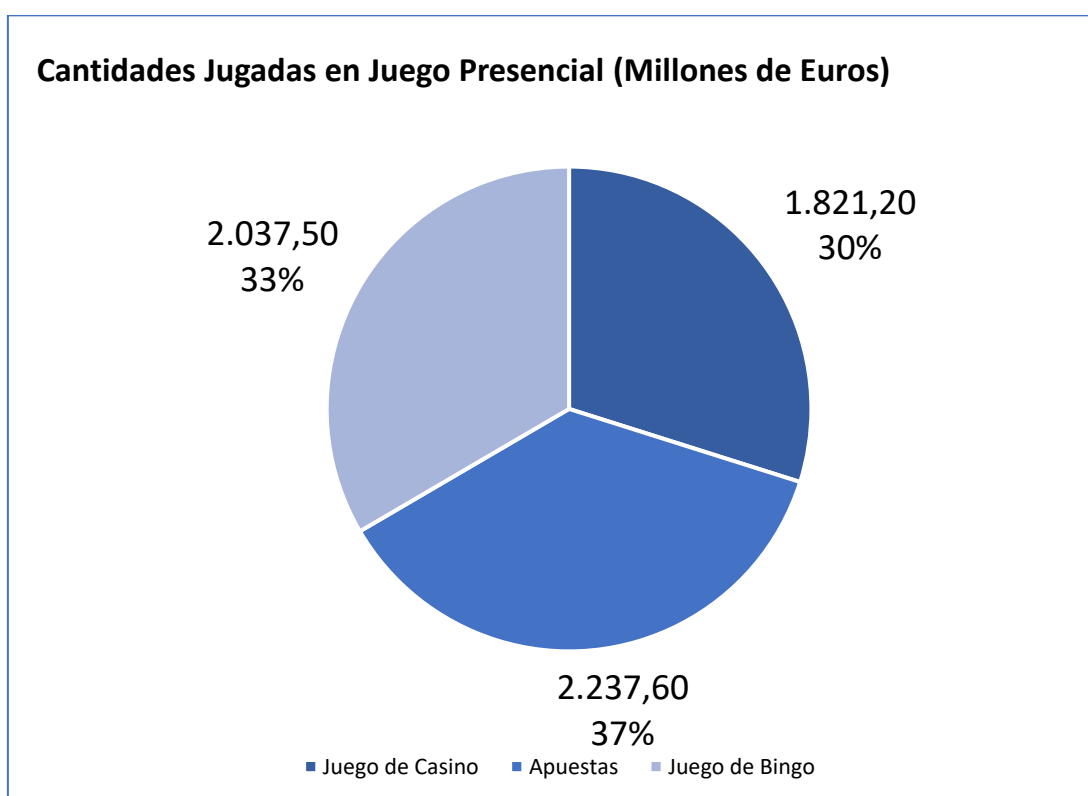


Figura 1 Cantidades Jugadas en Juego Presencial

Elaboración propia a partir de la información de Dirección General de la Ordenación del Juego.

En segundo lugar, en contraposición a los juegos de carácter presencial, podemos encontrar los juegos online. La Dirección General de la Ordenación del Juego (2021) publicó el estudio de esta materia en un informe referente al año 2020. De él podemos extraer que la cantidad de

⁴ Las máquinas tipo B son las comúnmente conocidas como las “tragaperras”. Se diferencian de las máquinas tipo A porque en estas últimas no existe una posible contraprestación económica, sino que realmente se está pagando por un servicio.

dinero total gastada en el juego online asciende a 21.599,78 millones de euros. Esta queda clasificada de la siguiente manera según sus segmentos:

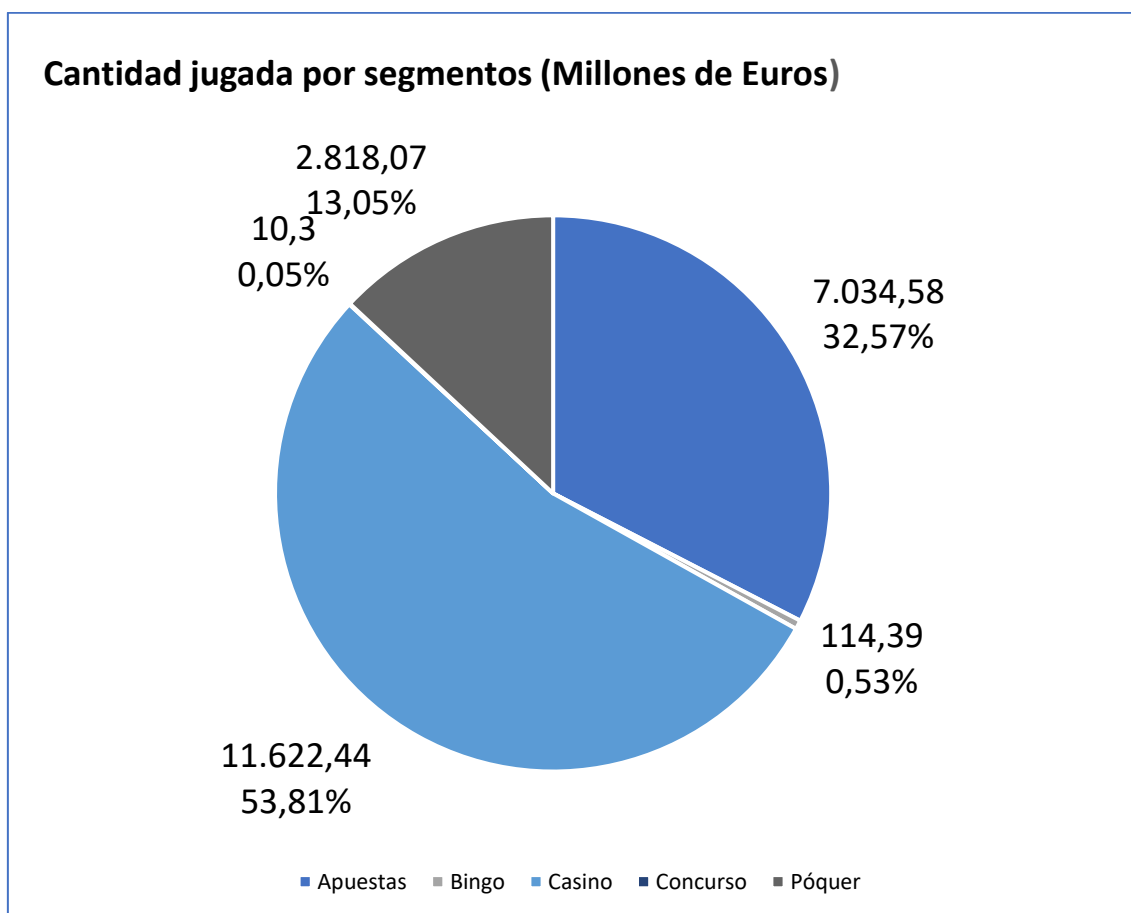


Figura 2 Cantidades jugadas en juegos online.

Elaboración propia a partir de la información de Dirección General de la Ordenación del Juego.

Estas cifras tan considerables hacen que nos planteemos la importancia real del problema silencioso que existe en las sociedades actuales y concretamente contextualizándolo en el marco español, dando pie a pensar en la importancia de aprobar una regulación más eficaz y unas políticas públicas que se centren en la erradicación y control del juego patológico.

2.3. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA EL JUEGO PATOLÓGICO

La primera regulación que podemos encontrar en España se remonta, según CASES (2011, p. 78) a los años 1256 – 1265, cuando Alfonso X el Sabio decretó *“la persecución de los tahúres”* y se establecieron penas para quien tuviera en casa un tablero para jugar dados o naipes.

El mismo autor señala que a esta regulación le sucedieron otras como *“el Ordenamiento de Tafurerías⁵”* de 1314, que fue el marco legal establecido por Alfonso X El Sabio para regular los locales donde se practicaba de forma pública el juego.

Posteriormente encontramos *“la disposición de Don Alonso”*, en Madrid en 1329 y el *“Ordenamiento de Alcalá de 1348”* en el cual, es importante destacar que se encontraba la prohibición de que los militares jugaran dinero o prendas durante periodos de guerra y en servicio.

En 1387, Juan I de Castilla y posteriormente los Reyes Católicos, que ratificaron esa ley, llevaron a cabo una penalización drástica del juego, puesto que establecieron una prohibición legislativa, a través de la Ley 22, al juego de los naipes y dados en todo el reino, ya fuera en público o escondidos, junto a una sanción económica a todo aquél que incumpliera esta norma.

En los siguientes siglos la tendencia fue similar. Así el rey Fernando el Católico y su hija Juana I en 1515 promulgaron una Pragmática sobre *“la prohibición de fabricar y vender dados y de jugar con ellos”*. Carlos I en 1528

⁵ Las Tafurerías eran lo que actualmente conocemos como casas de juego o casinos.

prohibió jugar “*a crédito y fiado*” y dos siglos más tarde, Carlos III en 1771 dictó la “*La Pragmática Sanción*”, la cual prohibía a todas las personas que jugaran o tuvieran en posesión cualquier juego de suerte o azar. Posteriormente, su sucesor Carlos IV en 1800, prohibió también el juego de “*lotería de cartones*” que es lo que actualmente conocemos como el juego del bingo.

Este recorrido histórico demuestra que, desde las primeras regulaciones, la percepción del juego por parte de los gobernantes ha sido negativa en menor o mayor medida. Aunque también podemos encontrar excepciones, como, por ejemplo, en 1763 cuando se celebró el primer sorteo de la “*Lotería Primitiva*”, la cual había sido introducida por el Marqués de Esquilache con el fin de recaudar dinero y destinarlo a beneficios sociales.

Esta “*Lotería Primitiva*” fue la antecesora de la lotería que conocemos actualmente como “*Lotería Nacional*” o “*Lotería Moderna*”, que fue reintroducida en España tras la Guerra de la independencia y aprobada por las Cortes de Cádiz en 1811.

Llevando a cabo otro salto en el tiempo, ya en el siglo XX, resulta interesante realizar un breve análisis de las políticas públicas implementadas en España desde la transición hasta la actualidad, sobre esta materia.

Para ello, CASES (2011, p. 88) distingue entre dos etapas. La primera etapa transcurre desde 1977 a 1992. En un principio, la competencia de regulación del juego estaba atribuida al Estado, pero paulatinamente fue transfiriéndose hacia las distintas Comunidades Autónomas, de modo que

1992 marca un punto de inflexión puesto que es el año donde *“finaliza la transferencia de competencias a las Comunidades autónomas”* generando así una serie de conflictos con el Estado.

La segunda etapa transcurre desde 1992 hasta la actualidad y se caracteriza porque, ahora sí, son las Comunidades Autónomas las que *“se dedican a regular de forma minuciosa hasta los más irrelevantes aspectos del juego”*.

El problema surge porque el escenario de los juegos cambia cuando se populariza la utilización del juego online, lo que provoca *“un nuevo contexto”* caracterizado por la *“desterritorialización”*. En este contexto, PALOMAR OLMEDA (2006, p. 87) advierte que *“curiosamente la evolución normativa se ha centrado esencialmente en una reglamentación autonómica y sin apenas regulación estatal más allá de la que procede de la necesidad de adaptación constitucional de la potestad reglamentaria en materia sancionadora”*.

Para solventar esta situación, siguiendo a GONZÁLEZ GÓMEZ (2006, p. 111) se crea la Conferencia Sectorial del Juego en 1999, compuesta por el Estado y por las Comunidades Autónomas con el objetivo principal de coordinar la política entre todas las Comunidades Autónomas.

Según la Resolución de 24 de junio de 1999, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone la publicación de los acuerdos adoptados el 5 de mayo de 1999 por la Conferencia Sectorial del Juego, *“estará constituida por el Ministro del Interior, que la presidirá, y por un representante de cada una de las Comunidades y ciudades autónomas”*.

Este organismo permanece vigente en la actualidad. Sin embargo, se considera que no ha sido de gran utilidad y su repercusión no ha tenido la influencia deseada cuando se implantaron sus objetivos primarios. En este sentido, CASES (2006, p.92) determina que, debido al fracaso de la Conferencia Sectorial del Juego, *“no ha existido una política pública homogénea, sino que se ha compartimentado en actuaciones diversas, originando normas técnicas cada día más divergentes”*.

2.4. RELACIÓN DE LOS JÓVENES CON EL JUEGO

La juventud es una etapa de la vida donde las personas experimentan multitud de experiencias, emociones, sensaciones... En este caso, no vamos a definir la juventud como un rango de edad determinado, sino que entenderemos juventud como un proceso de transición donde la persona en cuestión deja la edad infantil y comienza a percibir lo que posteriormente se convertirá en la edad adulta.

Esta etapa en muchas ocasiones se caracteriza por cambios, por inestabilidad en varios ámbitos de la vida como el emocional y el económico, por expectativas de futuro y, además, por un elemento muy importante, por contener las primeras veces en la vida que una persona va a tener que lidiar y aceptar la frustración.

Por todo esto, nos parece que las personas jóvenes, es decir, las personas que están transicionando entre la edad infantil y la edad adulta son un colectivo con características especiales que pueden potenciar todavía más las consecuencias del juego.

Cualquier persona racional puede entender que al final los salones de juego, los casinos o cualquier sector empresarial que se dedique a comercializar actividades lúdicas donde se apueste dinero no son sino empresas donde se comercializan juegos y como cualquier otra empresa debe obtener beneficios para subsistir. Entonces, para que una empresa obtenga beneficios, donde los ingresos es el monto del dinero que los clientes apuestan y los gastos son los premios que los clientes ganan, se debe cumplir la regla de que ingresos sean mayores que los gastos y, por lo tanto, las personas deben apostar más de lo que ganan en premios. Como conclusión: se debe cumplir la regla de que para que las empresas ganen, los jugadores deben perder.

Entonces, si este razonamiento es tan sencillo y la sociedad lo tiene presente, ¿Cómo es posible que el sector del juego esté en auge? Pues la respuesta es sencilla: entran en juego el marketing y el factor emocional de las personas, en contraposición del racional.

Por la condición de que las personas jóvenes, son por definición, personas en desarrollo con altos grados de emociones, entendemos que son frente al sector del juego un colectivo especialmente vulnerable.

En 2020 la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción y el Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud (2020) llevaron a cabo un estudio⁶ con el objetivo de analizar cómo se lleva a la práctica el juego con dinero por parte de los jóvenes y para ello, utilizaron una serie de técnicas para la investigación social como por ejemplo el grupo triangular, grupo de discusión y la entrevista semiestructurada con personas jóvenes

⁶ Jóvenes, juegos de Azar y Apuestas. Una aproximación cualitativa. Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, Fad. 2020.

clasificadas según diferentes variables y con psicólogos expertos en la materia.

Este estudio nos sirve para ampliar la perspectiva puesto que nos da la visión por un lado de personas expertas en la materia como hemos mencionado anteriormente, pero, por otro lado, son los propios usuarios los que relatan su forma de ver el juego.

En primer lugar, es popular la idea de que acceder a los jóvenes es una tarea complicada cuando no formas parte de ese colectivo puesto que entienden que no van a ser comprendidos. Esto se traslada al problema de la ludopatía, y, además, se suma la poca visibilización que la caracteriza y las dificultades que encuentran los jóvenes a la hora de pedir ayuda para hacer que el acceso a una persona que tiene problemas sea una actividad muy complicada.

Los jóvenes no se perciben como ludópatas a ellos mismos. Siempre se ha hablado de que el primer paso para superar una adicción es precisamente reconocerla. En este caso, ellos no se identifican con la imagen del ludópata, que creen que es un perfil de una persona mayor, jubilada, de sexo masculino que son solitarios y juegan la pensión a las máquinas tragaperras. También la asocian a personas marginales, inmigrantes incluso con la prostitución. Sin embargo, en estos últimos años se ha observado un incremento de jugadores en las poblaciones más acomodadas.

Según la perspectiva que tienen los jóvenes con el juego, éste no es más que otro método de socialización cualquiera. Forma parte de su ocio con total normalidad y es por esto por lo que lo incorporan a sus rutinas

como actividad complementaria a por ejemplo ir a cenar con los amigos. Consideran que la pérdida de dinero que puede ocasionar es un gasto en ocio cualquiera. De hecho, son muchos los testimonios que relatan que comenzaron jugando en grupo pero que finalmente lo han introducido como una actividad individual rutinaria en sus vidas.

No se percibe el juego como un riesgo real entre los jóvenes, se ha normalizado entre ellos y justifican su juego como una actividad que *“todo el mundo hace”*. Se considera un mecanismo de integración en el grupo, en ocasiones, reconocen que la motivación del juego no es solo económica, sino que es una forma de demostrar habilidades y obtener reconocimiento.

Se normaliza como algo propio de la edad, de hecho piensan que es algo pasajero y que a medida que vayan creciendo, jugarán menos puesto que se incrementarán sus responsabilidades. También consideran que el juego no es algo tan perjudicial como otros consumos, aunque se contradicen reconociendo que el juego te puede traer en un corto plazo de tiempo problemas muy graves que te condicionen gran parte de tu vida. Además, señalan ellos mismos, que en ocasiones el juego puede traer consigo problemas colaterales como el absentismo escolar o pequeña delincuencia y robos y, en definitiva, un coste de oportunidad con las responsabilidades propias.

Esta normalización se extiende a los padres y madres. No existe control más allá del económico sobre ellos. Reconocen que les preocupa más la adicción a las tecnologías y a los móviles que el hecho de que estén jugando con dinero. Aunque muchos de los jóvenes reconocen que sus padres no saben qué hacen realmente y que, de saberlo, no estarían de acuerdo.

En cuanto a los salones de juego y la publicidad, comentan que los mensajes publicitarios son especialmente atractivos a los jóvenes puesto que se están basando en mensajes que actúan de reforzador social y de identidad y una forma de triunfar y conseguir reconocimiento social. Por su parte, los salones de juego están utilizando reclamos de ética dudosa como, por ejemplo, invitando a alcohol a los jugadores. Aunque los jugadores niegan que exista una relación entre consumo de juego y de sustancias más allá que la similitud del perfil de la persona que puede sentir la necesidad de conseguir vías de evasión y encuentra estos canales o las personas que son propensas a las adicciones.

En lo que a nosotros nos compete, en materia de regulación los jóvenes consideran que existe regulación suficiente pero que sin embargo es poco efectiva puesto es muy fácil pasarla por alto. En contrario de lo que podría parecer, se considera que están peor controlados los juegos presenciales puesto que es muy sencillo acceder a salones de juego por su escasez de sistemas de control y en cambio, encuentran mayor dificultad para acceder al mercado de juegos online.

Por último, es imposible abordar al completo este problema sin incorporar una dimensión que incluya una perspectiva de género para su contextualización.

Este estudio se marca como uno de los objetivos *“analizar la importancia e influencia de variables como el género, la edad o la clase social”*. La conclusión que extraen al respecto es que el género es la variable que más influye para determinar *“el perfil mayoritario”* del jugador.

Se entiende que jugar es algo masculino y, por lo tanto, no se ve bien que una mujer juegue. Se interpreta que los hombres juegan por diversión y las mujeres juegan por vicio. Además, se incluye la percepción de que las mujeres son más débiles frente a las consecuencias de la patología a pesar de que se reconoce que tienen mayor autocontrol.

Otras de las afirmaciones donde podemos encontrar una gran diferencia es en la idea preconcebida de que los hombres son más propensos a jugar a juegos de habilidad y las mujeres a juegos de puro azar. Sin embargo, se contradicen diciendo que habitualmente las mujeres juegan a juegos de habilidad ya que *“mienten mejor”*.

En cuanto a los anuncios publicitarios, se ha podido encontrar un claro reclamo hacia la población masculina y una clara sexualización de la figura femenina, que en muchas ocasiones se ve como pura acompañante del jugador.

Por lo tanto, podemos afirmar que el sector empresarial del juego, además de tener técnicas de dudosa moralidad con el colectivo joven, es claro ejemplo de la discriminación que todavía las mujeres sufren en muchos ámbitos de la vida invisibilizados a través de micromachismos.

CAPITULO 3: MARCO JURÍDICO DEL JUEGO Y DE LA PREVENCIÓN DE SU PATOLOGIZACIÓN

Como se puede apreciar, respecto al juego hay diversidad de opiniones y diversidad de puntos de vista. Todo depende, en gran parte, de los intereses de cada uno de los agentes que intervienen en su funcionamiento, desde el legislador, hasta el sanitario, el empresario y por supuesto, el usuario que lo consume.

En este capítulo nos vamos a centrar en cómo se ha tratado a nivel europeo y español el juego y veremos si se ha legislado y cómo se ha hecho.

3.1. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA REGULACIÓN DEL JUEGO

En materia del juego, como ya hemos mencionado antes, existen diversidad de opiniones y esto genera, en gran medida un conflicto de intereses. La unión europea (UE) está conformada por 27 países distintos y por lo tanto existen diferentes perspectivas y en consecuencia diferentes modelos legislativos para tratar la materia del juego.

No podemos encontrar ninguna legislación común por parte de la UE relativa al juego, puesto que realmente ella no tiene un poder real sobre esta materia. Por este motivo, la Comisión considera que, debido a esa carencia de legislación armonizadora, es competencia de cada legislador de los Estados miembros *“determinar, con arreglo a su propia escala de*

valores, qué disposiciones se requieren para proteger los intereses considerados, de conformidad con el principio de subsidiariedad". Y por su parte, la Comisión se ha comprometido a realizar un análisis de los efectos de la actividad y a resolver aquellas dudas que pudieran surgir a los poderes públicos con el fin de poder generar "una idea cabal de la situación existente", y que en consecuencia puedan legislar adecuándose a esa realidad. Se ha propuesto también "facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros y a determinar si los diferentes modelos reguladores nacionales en el ámbito del juego pueden seguir coexistiendo y si puede ser necesaria a tal fin una actuación específica de la UE".

Se considera, por lo tanto, que a nivel europeo los servicios del juego se engloban de una forma general y sin distinción de otro tipo de servicios, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que en su artículo 56 habla de la libertad de prestación de servicios y prohíbe cualquier restricción *"a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación"*.

Por otro lado, la falta de competencia de la UE referente al juego no implica necesariamente que haya tenido una actitud pasiva respecto a esta materia. En realidad, la UE sí se ha pronunciado al respecto numerosas veces y entre ellas destacamos tres. En primer lugar, la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea. Posteriormente, El Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior elaborado por la Comisión Europea (CE) en 2011. Por último, la Recomendación de la Comisión de 14 de julio de 2014,

relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores.

3.1.1. La Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea

La Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea, es un texto publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea, que, aunque no tiene efectos jurídicos, se posiciona de una forma muy concreta sobre la cuestión del juego, extrayendo una serie de conclusiones muy importantes para armonizar la tendencia legislativa de los países miembros.

En esta resolución el Parlamento Europeo tiene en cuenta que los juegos de azar son una fuente de ingresos muy importante para sectores como las organizaciones deportivas, pero que no por ello deben tener total libertad, sino que se debe proteger el interés general. Por ello, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha aceptado que se establezca una serie de restricciones a *“la libertad de establecimiento y a la libertad de prestación de servicios”*, siempre y cuando esas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias.

El parlamento ha mostrado preocupación también por las regulaciones nacionales que limitan la prestación de este servicio entre países, ya que se puede ver vulnerado el Derecho Comunitario. Por ello ha iniciado procedimientos de inspección en contra de diez países de entre los Estados miembros. Se ha demostrado así, que en materia de juego el Derecho Comunitario no termina de dejar claro cómo debe interpretarse.

Las conclusiones contenidas en la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar, se pueden clasificar en cinco objetivos diferentes que ellos mismos identifican en su texto. Estos son las siguientes:

1. *Un sector transparente que proteja al público y los intereses de los consumidores.* Los países miembros parecen estar de acuerdo en la necesidad de encontrar el equilibrio entre el libre mercado de los juegos de azar y la protección del interés social y por lo tanto, la protección hacia al consumidor. Para obtener este equilibrio es fundamental tratar el sector del juego como algo excepcional, *“una actividad económica de naturaleza muy especial”* debido a su clara relación con el bien común social y la salud pública, y por otro lado, llevar a cabo una correcta y exhaustiva supervisión y control en el desarrollo de estos mercados.
2. *La lucha contra el fraude y otras actividades delictivas.* El Parlamento Europeo considera que hay ciertas actividades delictivas, concretamente *“el blanqueo de capitales y la economía sumergida”* que puede guardar cierta relación con los juegos de azar. Por ello, ha pedido a los Estados Miembros que exista un control sobre las apuestas consideradas ilegales y los posibles amaños en los resultados en el deporte. Recomienda también que se protejan las *“competiciones deportivas contra toda explotación comercial no autorizada”* y plantea la posibilidad de que se reconozca un derecho similar al de *“propiedad intelectual”* o de *“la propia imagen”*.

3. *Evitar los perjuicios ocasionados a los consumidores.* Respecto a la protección de los consumidores hay varios elementos a considerar. En primer lugar, hay que tener especial vigilancia con la relación que existe entre las características del juego en línea (disponibilidad casi absoluta, resultados inmediatos...) con la adicción a este juego. Por otro lado, es importante tener en cuenta que los juegos en línea, por definición, no son presenciales en un establecimiento y, por lo tanto, esto aumenta la accesibilidad ilegal a menores de edad. El Parlamento Europeo reconoce la *“necesidad de introducir unos controles de edad más eficaces”* que impidan tener el acceso a estos servicios por considerarse personas especialmente vulnerables ante esta potencial adicción. Por otro lado, para frenar las consecuencias de la adicción y la posible pérdida de control del juego, el Parlamento Europeo plantea la *“posibilidad de fijar una cantidad máxima”* que cada usuario pueda jugar al mes, utilizando para ello tarjetas de prepago.

El Parlamento Europeo ha considerado que *“los beneficios obtenidos sobre la base de los juegos de azar deberían utilizarse en beneficio de la sociedad”*, lo cual sería interesante porque compensaría de algún modo los riesgos nocivos que pueden afectar a las personas.

4. *Código de conducta.* Señala la necesidad de elaborar un Código de Conducta como *“instrumento adicional para lograr algunos objetivos”*, ya que además con él se obtiene un *“enfoque*

autorregulador” en el sector y que, por supuesto, debe ser reconocido por las autoridades y por los consumidores.

5. *Supervisión y estudio*. Para el desarrollo de este objetivo se identifican dos sujetos activos. Por un lado, se pide a los Estados que *“documenten”* el verdadero alcance y crecimiento del mercado de este sector. Por otro lado, se pide a la Comisión que estudie diferentes aspectos sobre el riesgo de los juegos de azar, su adicción y la publicidad y comercialización de los juegos, así como de las posibles relaciones con otras conductas delictivas entre los actores implicados.

3.1.2. El Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior

El Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior se centra especialmente en el juego en línea como consecuencia del gran crecimiento que ha tenido esta modalidad de juego en la última década.

El Libro Verde tiene como objeto *“realizar una amplia consulta pública sobre todos los retos que supone para los poderes públicos y los posibles problemas que plantea en relación con el mercado interior el rápido desarrollo de las ofertas del juego en línea, tanto lícitas como no autorizadas, dirigidas a los ciudadanos de la UE”*. El formato de este libro, por lo tanto, se basa en una relación de preguntas clasificadas por bloques planteadas por la ciudadanía, y las respuestas, por parte de la Comisión Europea, a las mismas.

La Comisión Europea diferencia dos tipos de modelos diferentes en la regulación nacional de los países europeos. Estos dos modelos no son excluyentes entre ellos, de hecho, en gran medida, coexisten en un mismo

territorio. Por un lado, existe un modelo regulador que consiste en la existencia de *“operadores con licencia que prestan servicios dentro de un marco estrictamente regulado”*⁷. En segundo lugar, encontramos otro modelo *“basado en un monopolio sujeto a un estricto control”* que, en ocasiones, puede ser propiedad del Estado⁸.

El problema que ha surgido en la Unión Europea ha sido que con el desarrollo de los juegos en línea también ha aumentado el juego transfronterizo y, por lo tanto, se ha incrementado la dificultad para aplicar la regulación y ejercer el control por parte de los Estados. Para paliar este problema, la Comisión Europea propone *“una mayor cooperación administrativa entre las autoridades nacionales competentes”* u otras medidas, ya que, según se indica, *“de los 14.823 sitios de juego en funcionamiento computados en Europa, más del 85 % operaban sin licencia”*.

Otro problema que ha surgido en la Unión Europea es, como hemos indicado anteriormente que, respecto al juego, existen diferentes perspectivas y diferentes intereses que pueden entrar en conflicto entre ellos. Por esto mismo, la Comisión Europea indica en el Libro Verde que efectivamente *“el marco regulador del juego difiere considerablemente de unos Estados miembros a otros”*, puesto que existe una gran escala entre el grado de restricción o apertura de estos mercados, incluso, llegando a prohibir algunos juegos de azar. La tendencia ante el problema ha sido que numerosos países tuvieron que revisar su legislación para adecuarla a la nueva situación del mercado del juego.

⁷ Este sería el caso de las casas de apuestas o casinos en España.

⁸ En España encontramos “la lotería nacional”.

3.1.3. Recomendación de la comisión de 14 de julio de 2014, relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores

La Comisión Europea elaboró en 2011, como hemos dicho anteriormente, una consulta pública con el fin de desarrollar su Libro Verde sobre el Juego en línea en el mercado interior. Gracias a esta consulta la CE determinó cuáles eran los ejes fundamentales en los que debían, los Estados miembros, focalizar sus políticas y establecer sus objetivos.

Posteriormente, la Comisión Europea realizó una Comunicación en 2012 *“Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea”* en la cual anunciaba que elaborarían una serie de recomendaciones sobre, entre otras cosas, la protección de los consumidores y de los menores.

El objetivo de esta recomendación es poder crear a los Estados miembros una tendencia común frente al juego en línea que mejore la protección a los consumidores con especial hincapié en los menores de edad. No se espera erradicar el juego ya que se entiende que es una fuente de entretenimiento, sino que se espera garantizar a los consumidores un entorno de juego seguro y responsable donde lo que prime es la preservación de la salud del usuario y minimizar el posible impacto social y económico que en ocasiones resulta de la adicción al juego.

La Comisión Europea, por lo tanto, a través de la Recomendación de la Comisión de 14 de julio de 2014 relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores, adopta una serie de recomendaciones, que en total suman cincuenta y cuatro items divididos

en doce bloques temáticos. En este trabajo vamos a hacer una selección de los relacionados con nuestro objeto de estudio.

En primer lugar, en el bloque uno “*Finalidad*”, se determina cuál es el fin de la presente Recomendación a través de dos puntos. El primero recomienda perseguir a los Estados miembros “*un elevado nivel de protección de los consumidores, los usuarios y los 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*”. El segundo item aclara que esta Recomendación no tiene efectos jurídicos y que por lo tanto “*no interfiere con el derecho de los Estados miembros a regular los servicios del juego*”.

El siguiente bloque que vamos a comentar es el cuarto, dedicado a los menores concretamente. En este bloque, la Comisión Europea ha realizado siete recomendaciones con el objetivo principal de velar por el bien de los menores de edad. Estas recomendaciones van divididas en dos líneas principalmente. La primera para evitar el acceso de los menores de edad a las plataformas de juego y la segunda, para controlar el contenido de las comunicaciones comerciales.

Por lo tanto, la Comisión Europea en materia de menores de edad ha realizado las siguientes recomendaciones:

| RECOMENDACIONES: IV. MENORES | |
|---|---|
| RESTRICCIÓN DE ACCESO A LAS PLATAFORMAS DEL JUEGO HACIA LOS MENORES DE EDAD | Ningún menor debería poder participar en actividades de juego en un sitio web o ser titular de una cuenta de usuario. |
| | Los Estados miembros deberían velar por que el operador disponga de procedimientos para impedir que los menores participen en actividades de juego. |
| | Para evitar que los menores accedan a sitios web de juego, los Estados miembros deberían procurar que estos contengan enlaces a programas de control parental. |
| CONTROL DEL CONTENIDO DE COMUNICACIONES COMERCIALES RELATIVAS A LOS SERVICIOS DE JUEGO EN LÍNEA | Los Estados miembros deberían velar por que las comunicaciones comerciales relativas a los servicios de juego en línea no resulten perniciosas para los menores o les induzcan a considerar el juego como un elemento natural de sus actividades de ocio. |
| | Las comunicaciones comerciales deberían contener un mensaje claro de límite de edad, en el que se indique la edad mínima por debajo de la cual no está permitido el juego. |
| | Los Estados miembros deberían procurar que las comunicaciones comerciales no sean transmitidas, exhibidas ni facilitadas en medios de comunicación o en torno a programas en los que se prevea que los menores sean la audiencia principal; en sitios web cuyo perfil de público esté compuesto por menores; muy cerca de lugares en los que los menores pasen habitualmente tiempo y en los que quepa esperar que sean el público principal, incluidos, como mínimo, los colegios. |
| | Las comunicaciones comerciales no deberían aprovechar la inexperiencia o la falta de conocimientos de los menores; utilizar imágenes de menores o jóvenes ni campañas que sean especialmente atractivas para los menores; atraer a menores o a jóvenes por reflejar actividades propias de la cultura juvenil o asociar el juego con ellas; sugerir que el juego marca la transición entre la adolescencia y la edad adulta. |

Tabla 2: Recomendaciones de la Comisión en materia de menores de edad.
Elaboración propia a partir de la Recomendación de la Comisión Europea.

La elaboración de un bloque específico hacia los menores es motivo para determinar la intención por parte de la Comisión Europea de trasladar la importancia y el interés de proteger a este colectivo frente al juego y a sus potenciales consecuencias.

Esta Recomendación, a pesar de no tener carácter legislativo, ofrece a los países miembros una tendencia muy concreta sobre cómo debe ser la legislación para con la protección a los menores. Tanto es así que determina medidas muy concretas que los Estados deben adoptar como, por ejemplo, velar por que la publicidad relativa al juego sea desde una perspectiva responsable y se aleje en la medida que sea posible, de los menores tanto de una forma física, restringiendo la publicidad en colegios, como de una forma psicológica, intentando realizar una publicidad que no resulte especialmente atractiva para estos colectivos.

3.2. REGULACIÓN EN ESPAÑA

3.2.1. Constitución Española

La Constitución Española fue aprobada en 1978, después de la celebración de un referéndum a la ciudadanía española, que, en su gran mayoría, votó afirmativamente con el fin de aprobar una Constitución que significara nuevos tiempos para la sociedad española, dejando atrás la etapa de la dictadura de Franco.

Se puede decir que la Constitución Española es una norma fundamental breve (tan sólo tiene 169 artículos) y poco precisa, pero esto no es casualidad. La Constitución Española se caracteriza por ser una constitución de pactos.

Después de la dictadura de Franco, se necesitaba un consenso entre todos los grupos políticos para desarrollar una Constitución lo suficientemente estable, que perdurara durante años y que satisficiera las necesidades de todos más allá de sus ideales. Por ello, la Constitución Española breve y poco precisa, pues solo marca las bases y los principios del país y la nación, dejando un amplio margen para que el legislador pueda desarrollar su medida tales principios.

En cuanto a la materia que nos ocupa, la Constitución Española no tiene una concreción tan minuciosa que nos indique los principios a seguir en cuanto a los juegos de azar. Sin embargo, son dos los artículos en los que encontramos una relación directa con nuestro tema.

El artículo 10 de la Constitución Española dice:

1. *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.”*
2. *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”*

El reconocimiento del derecho de la dignidad de una persona y el libre desarrollo de su personalidad como fundamento del orden político y la paz social está estrictamente relacionado con la materia de los juegos de azar y más concretamente con la patologización de la adicción a este tipo

de juegos, ya que, como es de suponer, la persona adicta pierde el control sobre su persona, el desarrollo de ésta, e incluso, su dignidad.

En segundo lugar, el artículo 43 de la Constitución dice:

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.”*
3. *“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo, facilitarán la adecuada utilización del ocio.”*

La adicción patológica al juego es una enfermedad reconocida por la OMS desde 1992, por lo cual, aun siendo posterior a la Constitución, en la actualidad se debe incluir como una alteración de la salud.

En este artículo se reconoce el derecho de las personas a la protección de la salud y se compromete a los poderes públicos a velar por la salud pública y sus servicios y, además, a educar a la ciudadanía con una mentalidad sana en todos los aspectos. Es pertinente pensar, entonces, que los poderes públicos deben velar por paliar esta enfermedad como cualquier otra y, además, fomentar una educación que pueda prevenir dicha adicción.

Termina el artículo aludiendo a una adecuada utilización del ocio, donde el juego, por definición está claramente relacionado. Por consiguiente, también es papel de las administraciones públicas facilitar

que el juego y los centros recreativos se lleven a cabo en un ambiente sano y que no inciten al juego descontrolado, sobre todo en cuanto a las personas que son más vulnerables ante una potencial adicción.

3.2.2. Ley 13/2011 de 27 de mayo, de regulación del juego

La última ley estatal que se ha aprobado a cabo en España en materia de juego ha sido la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. Esta Ley fue aprobada por las cortes y publicada el mismo año que el Libro Verde Europeo, consecuencia de la descrita necesidad de una regulación específica debido al creciente desarrollo de los juegos online.

Su antecedente normativo es la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, que, en su Disposición Adicional Vigésima, dedicada a la regulación del juego, determinaba que el gobierno debe presentar un Proyecto de Ley para *“regular las actividades de juego y apuestas, en particular las realizadas través de sistemas interactivos basados en comunicaciones electrónicas”*. Asimismo, establece una serie de principios que dicha ley debía cumplir, entre los que se haya la protección de menores, la protección del derecho comunitario, la protección del mercado equitativo y de los usuarios. Además, hacía referencia también a la necesidad de crear un sistema tributario especial para el juego y un sistema de autorizaciones a los operadores para poder ejercer un mayor control del mercado. Finalmente, reconocía que la competencia en cuanto a *“juegos y apuestas realizadas a través de sistemas interactivos”* sería de la Administración General del Estado, siempre y cuando su ámbito fuera *“el conjunto del territorio nacional o abarque más de una comunidad autónoma”*, en caso contrario,

será competencia de la comunidad autónoma donde se opere, siempre y cuando así esté recogido en su estatuto de autonomía.

Por tanto, debido al contexto en que se desarrolla el mercado del juego en línea, donde el usuario puede tener acceso remoto desde cualquier lugar, es razonable pensar que la división autonómica se ha quedado corta en cuanto al nuevo modelo de mercado y por consiguiente, es necesario que, como así preveía la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, fuera el legislador estatal quien regularice y normalice la situación. Así nació, por consecuencia, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego comienza su preámbulo describiendo el desarrollo de un nuevo escenario social y económico donde irrumpen *“nuevos servicios de comunicaciones electrónicas”*, tanto a nivel estatal como a nivel internacional, y justifica así la creación de una normativa estatal *“sin perjuicio del reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego”*. Estado y comunidades autónomas se coordinarán a través del Consejo de Políticas del Juego en las materias que pudieran verse solapadas, por ejemplo, en el otorgamiento de licencias a los operadores.

En cuanto a nuestro objeto de estudio, la relación de los jóvenes con el juego patológico, es importante resaltar que esta ley marca como uno de sus principales objetivos la protección de las personas menores de edad como así se dispone en diversas ocasiones en su preámbulo.

Con tal objeto, se crea el Consejo de Políticas del Juego que se define en el preámbulo 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 los menores y personas dependientes". El Consejo de Políticas del juego tiene dedicado el capítulo 3 de la presente Ley y en él reside, según determina el artículo 34, la competencia de coordinación de la normativa relativa a la protección de los menores.

Entrando ya en el articulado, en su primer artículo, dedicado al objeto de la Ley, vuelve a hacer referencia de nuevo a su objetivo de *"proteger los derechos de los menores"* aunque todavía no encontramos unas medidas concretas para llegar a tal fin.

El Artículo 4, dedicado a las *"Loterías"* otorga las competencias al titular del Ministerio de Economía y Hacienda para emitir las autorizaciones para *"la comercialización de loterías de ámbito estatal"* y establece que estas autorizaciones tendrán que fijar una serie de condiciones que limiten la gestión de los juegos en distintos ámbitos. En lo que nos compete, estas autorizaciones emitidas por el Ministerio de Economía y Hacienda deberán fijar unas condiciones relativas a *"las medidas de protección a los menores, personas dependientes y para la prevención del fraude y del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo"*. Por lo tanto, gracias a la emisión desde un único órgano estatal de las licencias para la gestión del juego y de la coordinación por parte del Consejo de Políticas del juego de la normativa, se logra que haya un criterio único para la protección del menor en las diferentes Comunidades Autónomas independientemente de que estas tengan una perspectiva distinta en cuanto a la problemática del juego.

El título dos de esta Ley recoge sus disposiciones generales y comienza con el Artículo 5, dedicado a la regulación de los juegos. Este

artículo establece que el Ministerio de Economía y Hacienda deberá, por medio de una Orden Ministerial, determinar la regulación básica para el desarrollo de cada juego, que deberá incluir *“los requisitos para evitar su acceso a los menores e incapacitados”*.

En cuanto al Artículo 6, dedicado a las prohibiciones objetivas y subjetivas, encontramos ya una cierta concreción en las medidas, que recae sobre la protección del menor de forma directa puesto que en su punto 2.a prohíbe la participación de *“los menores de edad y los incapacitados legalmente o por resolución judicial”* en los juegos objeto de la ley, especificados en el Artículo 2. Esta medida determina, por lo tanto, que la tendencia legislativa en cuanto a la protección al menor se va a centrar en primer lugar a su prohibición como medida primaria.

Continuando con el articulado de la presente ley, podemos hablar de una medida de protección de cualquier usuario, no específicamente de la población más joven. Se trata del artículo 22, dedicado a los Registros del sector del juego. Entre ellos, queremos destacar el *“Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego”* ya que, a través de este registro, se desarrolla el derecho que tienen los usuarios a que les sea prohibido el acceso al juego.

Por último, en su artículo 41, dedicado a las infracciones leves, podemos encontrar otra de las medidas concretas de esta ley que recae de forma directa sobre la protección al menor, ya que determina una infracción leve *“no informar debidamente al público de la prohibición de participar a los menores de edad”* de modo que su incumplimiento podrá ser sancionado por la Comisión Nacional del Juego (según dicta el Artículo

42 sobre sanciones administrativas) con un apercibimiento por escrito y con una multa económica de hasta cien mil euros.

3.2.3. Real Decreto 1613/2011, 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 los requisitos técnicos de las actividades de juego

Posterior a la Ley anteriormente mencionada, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, surge la necesidad de desarrollar reglamentariamente, como así se disponía en la Ley, todo lo relativo a los sistemas técnicos de juego de los operadores, así como *“los requisitos técnicos que han de ser cumplidos por dichos operadores en el desarrollo y explotación de las actividades de juego”*. Es por ello por lo que, en noviembre de ese mismo año, se aprueba el Real Decreto 1613/2011, 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 los requisitos técnicos de las actividades de juego.

Este texto normativo regula los aspectos más técnicos del sector del juego, y determina, por lo tanto, unos límites legales a partir de los cuales los operadores podrán llevar a cabo su actividad. En el artículo primero de dicho Real Decreto, se establece el objeto, el cual consiste *“en el establecimiento de los requisitos de carácter técnico que han de ser cumplidos por los operadores para la organización, explotación y desarrollo de las actividades de juego que requieran títulos habilitantes a los que se refiere el título III de la Ley 13/2011 de 27 de mayo, de regulación del juego”*.

Con este primer acercamiento al Real Decreto, podemos deducir que éste no va a tener una relación contundente con el objeto de nuestro estudio; se limitará, por lo tanto, a los requisitos especializados en los

sistemas de informatización del juego, que deberán cumplir para garantizar la protección a las personas con restricciones de acceso por motivos de edad o de cualquier circunstancia que le impida su participación.

Como ejemplo de lo indicado anteriormente, podemos señalar que en el artículo 15, dedicado a las actividades de juego realizadas a través de sitios web, en su último párrafo, se incluye que la Comisión Nacional del Juego tiene la posibilidad de establecer, cuando considere oportuno, que determinados tipos de juegos se comercialicen y desarrollen en sitios web exclusivos con el fin de proteger el “*interés público*” y a los “*menores*”. En cualquier caso, en este artículo no se especifica cómo se tiene que ejecutar de forma expresa esas páginas para impedir que esas personas accedan a su contenido garantizando de forma efectiva los fines para los que se crea.

En este Real Decreto 1613/2011, elaborado para regular la visión más técnica de la informatización del juego como hemos dicho anteriormente, podemos encontrar un último capítulo, el Capítulo VII sobre el Control de participantes. Consideramos que este el capítulo más trascendente desde el punto de vista de la protección de los menores. Se integra por dos artículos:

1. Artículo 26. Identificación de los Participantes.

En este artículo se regula el deber de los operadores de establecer un sistema para identificar a los participantes y por lo tanto, impedir su acceso a todo aquel que no esté autorizado por motivos de cualquier índole como puede ser la edad. La identificación se llevará a cabo a través de un registro de usuarios activos, en los cuales el usuario deberá aportar sus datos de identificación fiscal y de residencia además de los que la Comisión del Juego

estime oportunos. Por su parte, el operador será el responsable de llevar a cabo la verificación de esa información con los procedimientos que establezca la Comisión del Juego para tal fin y posteriormente activar la cuenta personal del usuario.

2. Artículo 27. Control de las prohibiciones subjetivas de participación de los juegos y blanqueo de capitales.

Este artículo determina la obligación por parte de los operadores de ejercer *“el control de las prohibiciones subjetivas de participación a las que se refieren las letras a), b) y c) del número segundo del artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego”* entre las que se incluyen las personas menores de edad. Para tal fin, la Comisión Nacional del Juego permitirá el acceso de los operadores al Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, así como, dispondrá *“los medios necesarios para facilitar la verificación de la mayoría de edad de los participantes con el número del documento nacional de identidad o de identificación de extranjeros”*.

En conclusión, a través del Real Decreto 1613/2011, 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 los requisitos técnicos de las actividades de juego, se establecen los mecanismos a través de los cuales se va a llevar a cabo la identificación y el control de los usuarios que no cuenten con la mayoría de edad con el fin de dificultar su acceso y participación en los juegos de las operadoras y protegerlos así de los potenciales problemas que se pueden desarrollar a partir de estas actividades.

3.2.4. 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

El 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 llevó a cabo junto al Real Decreto anterior con el fin de desarrollar reglamentariamente la ley estatal, en este caso, en lo que se refiere, según su Artículo 1 Objeto y ámbito de aplicación, al *“procedimiento para la obtención de los títulos habilitantes necesarios para el ejercicio de las actividades de juego no reservadas en la citada Ley, las autorizaciones de las actividades objeto de reserva, las garantías del desarrollo de las actividades de juego y el funcionamiento de los registros creados en la ley”*.

En este Real Decreto nos encontramos con la misma situación que en el anterior, puesto que ambos están dedicados al desarrollo de cuestiones específicas de la ley estatal y por lo consiguiente, solo aparecen matices en los que podemos encontrar legislación relativa a la protección de los menores de edad.

Por ejemplo, analizando ya su articulado, encontramos en el Artículo 16 dedicado al otorgamiento de licencias generales, la documentación que será precisa aportar en el momento de la solicitud de la licencia y concretamente en su punto 3.A encontramos que será necesario aportar la documentación que acredite la existencia de *“sistemas, procedimientos o mecanismos”* que eviten el acceso de las personas sujetas a alguna prohibición determinada, en particular *“los dirigidos a garantizar que se se ha comprobado la edad de los participantes”*.

Este mismo requisito se traslada también para las autorizaciones, que suplirían el papel de las licencias, pero para los casos en los que el desarrollo de estas actividades se lleve a cabo de manera ocasional. Del mismo modo, según el Artículo 22, dedicado al contenido de las resoluciones, deberán contener *“los sistemas, procedimientos o mecanismos establecidos, de acuerdo con la naturaleza del juego autorizado, para evitar el acceso por parte de las personas incursoas en alguna de las prohibiciones subjetivas establecidas en el artículo 6 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y especialmente los dirigidos a garantizar que se ha comprobado la edad de los participantes”*.

En cuanto a las autorizaciones para el desarrollo de juegos de lotería, éstas están reguladas en el capítulo 4 del Título 1 de la presente Ley. Aquí encontramos varios artículos que regulan cada tipo de autorización de juegos de lotería. El Artículo 25 está dedicado a *“la autorización de la comercialización no ocasional de juegos de lotería”*, el Artículo 26 a *“la comercialización de juegos de lotería de ámbito superior al estatal”* y el Artículo 27 la *“autorización excepcional para la comercialización ocasional de juegos de lotería”*.

En las dos primeras, las solicitudes correspondientes coinciden en la necesidad de aportar una memoria justificativa en la que se incluya, entre otras cosas, *“la eventual influencia en relación con un posible incremento de los fenómenos de adicción al juego, y los instrumentos y medidas propuestos para la evitación del fraude, del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, así como para la protección de los menores y personas dependientes”*.

Además, una vez recibida la resolución de la autorización, ésta, indistintamente de la tipología de autorización de que se trate, contendrá las medidas para proteger a los menores y a las personas dependientes.

Esto nos permite, por lo tanto, concluir que efectivamente se ha planteado una perspectiva de protección al menor y al colectivo de personas vulnerables al juego para la obtención de licencias y autorizaciones para la comercialización de juegos.

3.2.5. Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego

El último documento legal aprobado a nivel estatal en España es el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego.

Este Real Decreto se elabora a fin de desarrollar la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo referente a las comunicaciones comerciales de cualquier índole, de modo que se garantice el objetivo primordial de la Ley estatal mencionada: *“la salvaguarda de diversos intereses de carácter público”* y entre ellos, destacamos la protección a los menores y otros colectivos vulnerables.

Este Real Decreto, además, justifica también su razón de ser como respuesta a la Recomendación de la Comisión Europea de 14 de julio de 2014, relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores.

Debido a la situación socioeconómica actual en el mercado del juego, el presente documento encuentra una justificación adicional ya que da

respuesta al momento en el que surge este Real Decreto puesto que, actualmente, señala en su preámbulo, es constatable un aumento en la inversión publicitaria por parte de las operadoras de estos servicios. Ante ese crecimiento y junto a la sensibilización que está surgiendo en la sociedad ante este problema, se debe dar una respuesta legislativa con carácter preventivo para evitar las potenciales consecuencias negativas que trae consigo el juego excesivo o compulsivo.

En definitiva, este Real Decreto “*persigue un interés general*” en tanto que vela por la garantía de la salud pública de las personas y concretamente, de los consumidores y de los menores de edad.

Entrando ya en el contenido propio del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, observamos en su Título I, Capítulo I, una serie de principios por los que se rige la presente norma:

| | |
|---|----|
| TÍTULO I. Las comunicaciones comerciales de las actividades de juego. | 10 |
| CAPÍTULO I. Régimen jurídico y principios generales de las comunicaciones comerciales | 10 |
| Artículo 5. Régimen jurídico de las comunicaciones comerciales. | 10 |
| Artículo 6. Sujeción a autorización previa. | 11 |
| Artículo 7. Principio de identificación de las comunicaciones comerciales y del anunciante. | 11 |
| Artículo 8. Principio de veracidad. | 12 |
| Artículo 9. Principio de responsabilidad social. | 12 |
| Artículo 10. Principio de juego seguro. | 12 |
| Artículo 11. Principio de protección de menores de edad. | 13 |

Ilustración 1 Índice Real Decreto 958/2020

Recordando que nuestro trabajo está enfocado especialmente al estudio sobre la protección real y efectiva al menor en el juego, vamos a extraer y estudiar el principio regulado en el Artículo relativo a la protección de menores de edad.

Este artículo se podría resumir en la prohibición de que las comunicaciones comerciales se dirijan directa o indirectamente a los menores de edad. Para ello, se considera contrario al principio de protección al menor y, por lo tanto, contrario a la ley, toda aquella comunicación comercial que no se ajuste a una serie de reglas básicas de las cuales podemos señalar las comunicaciones comerciales donde se utilizan elementos atractivos para el público infantil, como las mascotas de una marca o sintonías musicales infantiles. Tampoco se puede utilizar para estas comunicaciones comerciales las imágenes de menores o de personas que aun siendo mayores de edad, tengan características que puedan ser ambiguas en cuanto a su edad y puedan dar lugar a confusiones. En tercer lugar, también se prohíben estas comunicaciones en medios de comunicación o plataformas digitales, así como en cualquier espacio físico que se considere que está destinado principalmente al público infantil.

Por último, en cuanto a prohibiciones se refiere, este artículo prohíbe también cualquier comunicación comercial donde se presente el juego como *“una señal de madurez o indicativa del paso a la edad adulta”*. Esta última se considera de vital importancia puesto que a lo largo de las generaciones, los adolescentes han adoptado una serie de conductas con ese propósito concreto, el reconocimiento social como parte de la población adulta. Este artículo pretende evitar que a partir de la manipulación mediática, las generaciones más jóvenes utilicen este medio,

como anteriormente se pudo utilizar el tabaco o el alcohol, para objetener este tipo de reconocimiento en la sociedad.

Por último, este artículo regula la obligatoriedad de que en cualquier comunicación comercial se incluya un mensaje de advertencia de que las personas menores de edad no pueden participar en las actividades del juego.

3.2.6. Anteproyecto de Ley por el que se regulan los mecanismos aleatorios de recompensa asociados a productos de software interactivo de ocio

Durante el 2022 se ha elaborado por el ministerio de consumo un nuevo Anteproyecto de Ley para regular *“los mecanismos aleatorios de recompensa asociados a productos de software interactivos de ocio”*. Tras un periodo de audiencia pública que acabó el 23 de julio de 2022, actualmente se encuentra en tramitación parlamentaria, con intención de que entre en vigor en 2 de enero de 2024.

Este Anteproyecto de Ley regula de forma concreta los *“softwares interactivos de ocio”* y, por lo tanto, lo que comúnmente entendemos como *“videojuegos”*. Por este motivo, nos parece fundamental estudiar y comentar qué cambios sustanciales van a producirse en el caso de aprobarse este Anteproyecto, puesto que los usuarios más afectados van a ser los propios jóvenes debido a su alta interacción con estos métodos de ocio.

En los últimos años se ha producido una fuerte tendencia a introducir mecanismos para conseguir recompensas en los videojuegos a través de actividades secundarias que consisten en juegos de azar y que en ocasiones llevan consigo asociado el pago de microcréditos. De modo que, sin ser los

videojuegos por sí mismos elementos donde el azar cobre una gran importancia, podemos observar que, a través de estas actividades, los jugadores, que en gran parte son menores de edad, van a tener una toma de contacto considerable con juegos dotados de mecanismos aleatorios o de azar. Este anteproyecto, por lo tanto, pretende prohibir que los juegos de azar lleguen a estos usuarios a través de estas plataformas indirectamente, al igual que está prohibido por cualquier otro tipo de canales.

En primer lugar, encontramos que tanto en la exposición de motivos como en el Artículo 1 dedicado al objeto de la ley, se habla reiteradamente de la importancia de la protección a los usuarios y en especial a los menores de edad, y a la prevención de las conductas adictivas que potencialmente producen los juegos de azar.

Posteriormente encontramos el segundo capítulo del anteproyecto, que está dedicado a las *“Medidas de protección de los usuarios de mecanismos aleatorios de recompensa”*. Su primer artículo, el artículo seis, está dedicado a la materia de estudio que nos concierne, en este caso la *“Prohibición de utilización de mecanismos aleatorios de recompensa por menores de edad”*.

Este artículo traslada de algún modo la regulación que podemos encontrar en la legislación anteriormente analizada, pero, en este caso, concretándose a estos tipos de juegos concretos. De modo que, en su primer punto establece de manera clara y concisa que *“queda prohibido el acceso a los mecanismos aleatorios de recompensa o su activación por personas menores de edad”*. Para ello, es obligatorio que, para acceder a este tipo de actividades, se disponga de un *“sistema de verificación*

documental de la identidad de los participantes” y además deberán habilitar también sistemas de control parental. Así mismo, se regula en el artículo siguiente (artículo 7), que, en el caso de existir comunicaciones comerciales para publicitar este tipo de mecanismos aleatorios de recompensas, éstas deberán indicar que los menores de edad no pueden participar.

En el Capítulo 3 encontramos el Régimen sancionador de este anteproyecto. Según el artículo 16 sobre infracciones se califica el permiso del acceso a menores de edad a los mecanismos aleatorios de recompensa como infracción muy grave, de tal modo, que, según el artículo 17 de sanciones administrativas, se podría aplicar una sanción que oscila desde doscientos mil euros a los tres millones de euros.

Finalmente, podemos observar que la tendencia prohibitiva de la normativa sigue inmutable a lo largo de los años, puesto que este anteproyecto de ley, siendo aplicable a un sector de la actualidad más inmediata, no es sino un traslado de la legislación que analizábamos anteriormente, adaptada a una nueva actividad concreta del sector del juego digitalizado: los mecanismos de recompensas aleatorios.

3.3. NORMATIVA EN LA COMUNIDAD VALENCIANA: LEY 1/2020 DE 11 DE JUNIO, DE REGULACIÓN DEL JUEGO Y DE PREVENCIÓN DE LA LUDOPATÍA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Como hemos indicado anteriormente, la competencia en materia del juego está atribuida a las Comunidades Autónomas en la medida en que éstas la hayan reconocido en sus estatutos. En el caso de la Comunidad Valenciana, la competencia en materia de casinos, juego y apuestas queda

recogida desde 2006 en su artículo 49 sobre competencias exclusivas de la Generalitat, en su apartado 1.31^a.

La última Ley aprobada en la Comunidad Valenciana en materia del juego es la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana. Esta Ley nace como respuesta a la situación actual del mercado del juego y a sus constantes cambios, dejando sin efectos legales la Ley anterior, la Ley 4/1988, de 3 de junio, de la Generalitat, del juego de la Comunitat Valenciana.

Precisamente aludiendo a esos cambios tecnológicos que mencionábamos anteriormente, se justifica en su preámbulo la razón de ser de esta Ley. Se considera necesario actuar, por tanto, de forma legislativa, con el fin de regular el mercado del juego incluyendo las nuevas modalidades de éste y garantizando una prevención real de conductas adictivas o juego patológico. Se considera que es necesario un cambio tan sustancial de la legislación que hace insuficiente la modificación de la ley anterior, siendo necesaria la creación de una nueva ley autonómica que se adapte a las nuevas circunstancias sociales y que responda al incremento de la preocupación en cuanto a este tipo de enfermedades adictivas.

Entrando ya en el contenido propio de esta Ley, en primer lugar, encontramos en su Artículo 1 el objeto de la Ley. Está dividido en dos líneas diferentes, por un lado, la regulación autonómica del juego en todas sus modalidades, ya sean de azar o cuestión de habilidad del jugador, o en modalidad online o presencial. Por otro lado, la *“prevención del juego patológico o ludopatía”*.

Esta diferenciación en dos ejes diferentes del objeto de la ley indica una igualdad en la importancia de estos dos objetivos, generando la sensación de que no hay un objetivo principal de regulación de la materia y como consecuencia, la prevención de las conductas adictivas, sino que asume desde el principio esta prevención como un objetivo independiente que abordar, lo cual se materializa efectivamente con la implantación de una serie de medidas multidisciplinarias para el control y la erradicación del juego patológico. Además, esta Ley también trae consigo el compromiso de elaborar y realizar seguimiento de una “Estrategia valenciana integral de prevención y tratamiento del juego patológico” por la Comisión Técnica de Coordinación Integral de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico.

En cuanto a las principales líneas regulatorias, podemos destacar en primer lugar el artículo 8, referente a las “*Limitaciones de la publicidad, promoción, patrocinio e información comercial*”, teniendo en cuenta que esta ley se publica el 11 de junio de 2020, y es anterior, por lo tanto, al Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego. Sin embargo, no existe una gran diferencia en la tendencia de ambas más allá del ámbito de aplicación de cada una.

Posteriormente, encontramos una serie de medidas dedicadas ya en concreto a la protección de las personas más jóvenes y vulnerables. Estas medidas son bastantes características de esta ley puesto que no se ha observado semejanza con ningún documento legal estatal.

Destacamos en primer lugar, según dicta el Artículo 45 de “*Establecimientos de Juego*”, la prohibición de establecer salones de juegos o locales de apuestas a una distancia inferior a 850 metros de un centro educativo, con el fin de evitar que estos locales sean una alternativa a

contemplar entre la población joven que busca opciones de ocio cerca de sus centros de estudio. Así mismo, tampoco podrán situarse en espacios que se consideren vulnerables⁹.

Este mismo artículo añade también la prohibición de que dos locales que sean salones de bingo, salones de juegos o locales de apuestas se encuentren entre ellos a una distancia inferior a 500 metros, con el fin de que este tipo de locales no se concentren en puntos determinados monopolizando las opciones de ocio de los barrios.

Otra de las novedades que nos parece interesante destacar la encontramos en el Artículo 51 con el título de *“otros locales habilitados para la instalación de máquinas de juego”*. Esta ley hace obligatoria la instalación de un sistema de activación de las máquinas “tipo b” o *tragaperras*, de modo que habilita al personal a controlar los usuarios que las utilizan pudiendo evitar que las personas menores de edad tengan acceso a ellas. Estas máquinas deberán estar desactivadas mientras no estén siendo utilizadas y además, no podrán generar estímulos lumínicos o sonoros que llamen la atención al público. Además, los establecimientos de hostelería podrán tener un máximo de dos máquinas y en ningún caso podrán estar en las terrazas o en la vía pública.

Para finalizar el comentario de esta ley, añadimos que, aunque es perceptible cierta tendencia a limitar y prohibir según qué aspectos del juego para proteger a la población de las potenciales consecuencias negativas, siempre hay que contextualizar temporal y espacialmente en la que se desarrolla cualquier acontecimiento. En el caso de esta ley que nace

⁹ Delimitados según el artículo 25 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana.

en la Comunidad Valenciana, y en contraposición a todas las medidas prohibitivas y limitantes anteriores, el legislador ha tenido a bien legalizar las apuestas del juego popular de la pilota valenciana, regulada en la Disposición Transitoria Quinta dedicada a las *“Apuestas en el juego de la Pilota Valenciana”*, puesto que se asume que esas apuestas se van a llevar a cabo y se prefiere que se realicen dentro de un marco legal regulado, que prohíba, por supuesto, la participación de menores de edad. De hecho, en esta modalidad de apuestas, únicamente podrán llevarse a cabo por las personas que asistan a dicha partida y se presenten en el lugar donde se celebre.

CAPÍTULO 4: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Tras la elaboración de este estudio sobre el juego patológico, la relación que tienen los jóvenes con él y cómo se está elaborando la estrategia española para crear un marco regulatorio que se ajuste a las necesidades de la situación actual, podemos extraer una serie de conclusiones relativas a nuestro trabajo.

En primer lugar, entendemos que España se considera “*un país de juego*” puesto que pertenece a nuestra cultura la participación en juegos lúdicos que en ocasiones contienen premios o rifas asociados a ellos. Consideramos que negar nuestra cultura en este aspecto no debería ser necesario, sino que lo importante es que generemos una imagen realista de lo que supone el juego y quién juega a él. Tener una relación sana con esta actividad no tiene que ser perjudicial, lo importante es que el usuario conozca toda la información posible sobre las potenciales consecuencias de su patologización, ya que una decisión sin información no se puede considerar una decisión libre.

Hay que tener en cuenta la diferencia entre el juego y la ludopatía. La ludopatía surge cuando la adicción al juego se convierte en patológica y es un riesgo que los usuarios deben saber que asumen cuando empiezan a jugar. Por este motivo, es importante que desde la administración pública se proteja de oficio a personas que, por sus características, no puedan asumir de forma consciente ese riesgo, como pueden ser las personas menores de edad o pertenecientes a cualquier otro colectivo vulnerable.

Por todo lo anterior, es importante que el legislador vele por encontrar el equilibrio donde no se reniegue del hecho de que los juegos de azar forman parte de nuestra historia, pero se proteja el interés general y la salud de las personas.

RELACIÓN DE LOS JÓVENES CON EL JUEGO

Los jóvenes han encontrado en el juego un fenómeno económico-social contextualizado en un mundo cada vez más globalizado en el que las nuevas tecnologías cambian los escenarios y las culturas a una velocidad vertiginosa.

Actualmente, el juego es una opción lúdica muy presente en la vida de los jóvenes. Su percepción de la situación suele ser que el juego es un modo de ocio normalizado en esa población y muchos de ellos empiezan a jugar por influencia del grupo. El problema que encontramos es que, en muchas ocasiones, al finalizar esas sesiones de juego sociales y lúdicas, los usuarios llegan a casa y tienen opciones de seguir jugando de manera online, esta vez de una forma más anónima y sin un control por terceros, lo que propicia un escenario perfecto para generar una adicción

La protección a los usuarios jóvenes y atrasar sus primeros contactos con el juego debería ser un objetivo principal de las políticas públicas, no solo por la propia protección a un colectivo vulnerable, sino porque un cambio en las nuevas generaciones es una inversión para obtener a largo plazo el cambio en la perspectiva social que se necesita en el sector del juego para erradicar su patologización.

En la relación de los jóvenes con el sector del juego, es importante señalar las diferencias que surgen por cuestión de género. Como en muchos de los aspectos de la vida de las mujeres, existe una discriminación que afecta a las mujeres en mayor medida, a pesar de que los datos cuantitativos indican que existen muchas menos mujeres que juegan y muchos menos casos de adicción al juego registrados. Sin embargo, muchos testimonios de personas que conforman ese colectivo joven apuntan a que las mujeres juegan por vicio frente a los hombres que juegan por diversión o que las mujeres juegan a juegos de azar frente a los hombres que juegan a juegos de habilidad.

Por este motivo, donde los datos son claramente contradictorios a dichas afirmaciones, es importante mantener siempre una perspectiva de género, puesto que esta discriminación a la mujer directa o indirectamente surge hasta en los aspectos más cotidianos de la vida y solo realizando una denuncia pública podremos conseguir una igualdad real entre mujeres y hombres.

PROPUESTAS DE MEJORA

Los jóvenes aseguran tener información de sobra respecto a los problemas que genera el juego. Por consiguiente, consideramos que el problema no es la cantidad de información, sino que el mensaje no está llegando por los canales adecuados para la correcta asimilación e identificación. Por lo tanto, deberían poder encontrar dichos canales a través de instituciones y personajes influyentes, como actualmente está realizando la Dirección General de Tráfico para concienciar a los conductores sobre conductas responsables. Incluso se podría fomentar que

este problema se visibilizase a través de personajes de series con público joven y adolescente, donde fuera más fácil que los usuarios pudieran identificarse con ellos y aceptar que realmente la ludopatía es un problema.

Por otro lado, de nada sirve que los jóvenes tomen conciencia sobre los problemas que supone el juego si no se dan alternativas reales de ocio para ellos. Se necesita que desde las administraciones públicas locales se efectúen planes urbanísticos donde la concentración de locales de juego no sea tan elevada. Así mismo, se necesitan espacios fuera del espectro del consumismo, ya que asumimos que la población joven no tiene muchos recursos económicos, como por ejemplo zonas verdes, instalaciones deportivas y espacios de ocio lúdico-festivos con un control real hacia los menores y que se adapte a las personas con un poder adquisitivo bajo.

LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA PARA LA REGULACIÓN Y EL CONTROL DEL JUEGO

Históricamente la regulación casi siempre ha seguido una tendencia prohibitiva, pero se ha demostrado que no ha servido para concienciar a las personas de la peligrosidad de esta adicción, ya que podemos observar una tendencia al alza en el sector del juego. De hecho, en los últimos años se han desarrollado un gran abanico de opciones para jugar, de modo que el mercado del juego actual es muy diverso y se adapta a cualquier tipo de jugador, lo que aumenta la probabilidad de que una persona acabe con una adicción al juego patológica.

Podemos observar que en la Ley Estatal 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, encontramos como uno de sus objetivos la protección al menor, sin embargo, no establece unas medidas claras y contundentes

más allá de la prohibición de la participación de estas personas en los juegos.

Con la elaboración del Real Decreto 1613/2011, 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 los requisitos técnicos de las actividades de juego y el 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 establecen los mecanismos concretos por los que se va a efectuar efectivamente ese control a la prohibición de que los menores entren y participen en las salas de juego.

En cuanto al Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego podemos observar que, a pesar de haber una larga distancia en el tiempo, la tendencia sigue siendo la misma pero esta vez más enfocada a los formatos digitales y comerciales.

Es verdad que a medida que pasa el tiempo se da más importancia a la protección del menor materializándose en medidas concretas. Sin embargo, es importante que esas medidas se inspeccionen, no se queden solo en la legislación, sino que se necesita que se controle el debido cumplimiento por parte de las empresas, puesto que existe la certeza de que actualmente los menores están jugando y apostando en juegos de azar y pese a lo podríamos suponer, lo están haciendo en salones de juego físicos y no tanto en el mercado online, donde parece ser que funcionan mejor los procedimientos de identificación.

A través del nuevo anteproyecto que está actualmente en tramitación parlamentaria, podemos observar que la tendencia prohibitiva perdura a lo largo del tiempo. Sin embargo, estamos viendo una amplitud de miras y en la perspectiva, puesto que este texto legal pretende ir más allá de los juegos de azar al uso, puesto que interviene en los videojuegos y subjuegos que incluyen en ellos y que tienen un público mayormente joven.

En cuanto a la Ley de la Comunidad Valenciana, la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana, podemos decir que, aunque no se salga de la norma en cuanto a la tendencia prohibitiva, es de destacar que se marque como objetivo no solo la regulación del juego, sino la prevención del juego patológico o ludopatía. Esta Ley se puede considerar pionera puesto que incluye la regulación de determinados asuntos que posteriormente se han regulado de forma similar a nivel estatal.

PROPUESTAS DE MEJORA

La regulación puede tener un carácter prohibitivo si se pretende proteger a los menores, puesto que es un tema tan sensible que no se entendería una protección real si existiesen mecanismos con los cuales los menores pudieran participar en estas actividades. Sin embargo, se necesita un control exhaustivo para que las medidas se cumplan y no queden simplemente reflejadas en los documentos legales.

Es posible, por lo tanto, que se necesite una mayor inversión de recursos económicos y personales si queremos que ese control se efectúe eficientemente a través de inspecciones a los locales con estos fines.

Por otro lado, consideramos que la regulación no puede quedarse en la prohibición solamente. Se necesitan unos planes transversales que la complementen incluyendo políticas públicas de conciencia social, de modo que esta sensación de prohibición no parezca un ataque a la libertad individual de las personas sino realmente una forma de protección colectiva a la sociedad como conjunto.

Prohibir puede dar resultados en un corto plazo porque se impide que cierto colectivo acceda al sector del juego. Sin embargo, para conseguir resultados más estables a largo plazo se necesita un cambio en la perspectiva que se tiene con el juego y para ello, se debe educar a la sociedad. Se debe plantear como una inversión de futuro puesto que si se cambia la perspectiva que se tiene del juego desde las edades más tempranas, estos niños crecerán más libres ya que probablemente perderán el interés hacia el juego y si no lo hacen, al menos poseerán la información suficiente como para saber de las consecuencias negativas y por lo tanto, tomarán decisiones más libres y responsables.

En la mano del legislador junto a las administraciones públicas queda conseguir que esto sea posible. Además, es papel de toda la sociedad crear conciencia y demanda social para que las futuras regulaciones se adapten a las necesidades reales de las personas.

BIBLIOGRAFÍA

- American Psychiatric Association (1994). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (4th. ed.). American Psychiatric Association Publishing.
- Bellvitge, Hospital Universitari, Institut Catalá de la Salut, & Generalitat de Catalunya. Departament de Salut. (2017). *Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en población clínica española 2017*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.ordenacionjuego.es/es/estudio-prevalencia>
- Cahe, J. (2015). “¿Qué es la ludopatía?” en Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Provincia de Buenos Aires (Ed.), *Manual sobre juego patológico. Una experiencia en la provincia de Buenos Aires* (Primera Edición, pp. 27–45). Dirección de Impresiones del Estado y Boletín Oficial (DIEBO).
- Cases, J. I. (2011). “La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España. Gestión y Análisis de Políticas Públicas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Número 6 (julio-diciembre), páginas 75-103). Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521737003>
- Custer, R.L. (1984). “Profile of the pathological gambler”. *Journal of Clinical Psychiatry*. Número 45 (2, section 12), páginas 35-38.
- Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Consumo de España (2021). *Informe anual Datos del mercado Español de Juego 2019*. Dirección General de Ordenación del Juego.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNzBIMGUxYjctNDE0Zi00NjFjLWFmMzYtNTAzNTA0YjMwMDUxliwidCI6ImY2NTQwYWFiLTlkOWI tNDBiNS05ODYzLTQ4YTIIMWlyYjU4YyIsImMiOjI9>

- Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Consumo de España (2021). *Informe anual Mercado de juego online estatal 2020*. Dirección General de Ordenación del Juego. <https://www.ordenacionjuego.es/es/noticia-mercado-juego-online-estatal-2020>
- Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Consumo de España (2017). *Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno en población clínica española 2017*. Dirección General de Ordenación del Juego. https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/publicaciones/catalogo/bibliotecaDigital/publicaciones/pdf/2017_Estudio_Clinico.pdf
- Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (FEJAR) (14 de octubre de 2021). *Descripción de la enfermedad*. FEJAR. Recuperado el 23 de noviembre de 2021 de <https://www.fejar.org/ludopatia/descripcion-de-la-enfermedad/>
- González Gómez, A. (2006). “La cooperación multilateral institucionalizada: las Conferencias Sectoriales”, en L. López Nieto (Ed.), *Relaciones Intergubernamentales en la España democrática* (pp. 79-96). Dykinson.
- González Ibáñez, A. (1989). *Juego Patológico: Una Nueva Adicción*. Canal Comunicaciones, D.L.

- Labrador, F.J. y Becoña, E. (1994). “Juego patológico: aspectos epidemiológicos y teorías explicativas”, en J.L Grana (Ed.), *Conductas adictivas: teoría, evaluación y tratamiento* (pp. 497-522). Debate, S.A.
- Mateos-Aparicio Morales, G. (2002). “Historia de la probabilidad (desde sus orígenes a Laplace) y su relación con la historia de la teoría de la decisión”, en Editorial ACE (Ed.) *Historia de la probabilidad y de la estadística/AHEPE* (pp. 1-18). Editorial ACE.
- Megías, I. (2020). *Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa*. Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud. Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD).
- Ministerio de Sanidad de España (febrero 2022). *Portal Plan Nacional sobre Drogas - Otras conductas adictivas*. Ministerio de Sanidad de España. Recuperado el 22 de noviembre de 2021 de <https://pnsd.sanidad.gob.es/ciudadanos/informacion/otrasAdicciones/home.htm>
- Palomar Olmeda, A. (2006). “La ordenación legal del juego en España” en A. Palomar Olmeda (Ed.) *Régimen del Juego en España* (pp. 77-130). Aranzadi Thomson Reuters.
- Ramos Brieva, J. (2005). *Superar la ludopatía. Claves y consejos para afrontar la adicción al juego*. Espasa Calpe, S.A.
- Schiavon, J. L. (2015). “La historia del Juego en Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Provincia de Buenos Aires”, (Ed.), *Manual sobre juego patológico. Una experiencia en la provincia de Buenos Aires* (Primera Edición, pp. 109–118). Dirección de Impresiones del Estado y Boletín Oficial (DIEBO).

ANEXO 1: LEGISLACIÓN

I. NORMATIVA COMUNITARIA

a. Disposiciones vinculantes

- Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, C202/01, de 7 de junio de 2016. <https://www.boe.es/doue/2016/202/Z00001-00388.pdf>

b. Disposiciones no vinculantes

- Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2008/2215(INI)). *Diario Oficial de la Unión Europea*, CE 87/30, de 1 de abril de 2010. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52009IP0097>
- Libro Verde de la Comisión Europea, de 24 de marzo de 2011, sobre el juego en línea en el mercado interior. *Diario Oficial de la Unión Europea*, COM (2011) 128, de 24 de marzo de 2011. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52011DC0128>
- Recomendación de la Comisión, de 14 de julio de 2014, relativa a principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L214/38, de 14 de julio de 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32014H0478>

II. TEXTOS CONSTITUCIONALES

- Constitución española. *Boletín Oficial del Estado*, 311, de 29 de diciembre de 1978. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

III. LEYES ORGÁNICAS Y LEYES ORDINARIAS

- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 164, de 10 de julio de 1982. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-17235>
- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información. *Boletín Oficial del Estado*, 312, de 29 de diciembre de 2017. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-22440>
- Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. *Boletín Oficial del Estado*, 127, 28 de mayo de 2011. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-9280>
- Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 61, de 12 de marzo de 2019. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-3489>
- Ley 1/2020 de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*,

253, de 23 de septiembre de 2020.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11046>

IV. REAL DECRETOS-LEYES Y REAL DECRETOS LEGISLATIVOS

- Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, regulación del juego, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego. *Boletín Oficial del Estado*, 275, de 15 de noviembre de 2011.
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-17835>
- 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. *Boletín Oficial del Estado*, 275, de 15 de noviembre de 2011.
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-17836>

V. REGLAMENTOS

- Resolución de 24 de junio de 1999, de la Secretaría General Técnica, por la que se dispone la publicación de los acuerdos adoptados el 5 de mayo de 1999 por la Conferencia Sectorial del Juego. *Boletín Oficial del Estado*, 166, de 13 de julio de 1999.
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1999-15407

VI. OTRAS NORMAS

- Pragmática sanción, en fuerza de ley, prohibiendo los juegos de envite, suerte, y azar, que se expresan, y declarando el modo de jugar los permitidos, 6 de octubre de 1771. *Biblioteca del Banco de España*. https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/4938/1/fev-sv-g-00080_24.pdf
- Anteproyecto de Ley por el que se regulan los mecanismos aleatorios de recompensa asociados a productos de software interactivo de ocio. Fecha de entrada en vigor el 2 de enero de 2024. <https://www.consumo.gob.es/sites/consumo.gob.es/files/BORRADOR%20APL%20Y%20MAIN%20MECANISMOS%20ALEATORIOS%20RECOMPENSA%20010722.pdf>

ANEXO 2: OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE



REFLEXIÓN SOBRE LA RELACIÓN DEL TFG CON LOS ODS EN GENERAL Y CON EL/LOS ODS MÁS RELACIONADOS.

Desde el año 2015 existe un compromiso internacional a través del cual ciento noventa y tres países se han comprometido en el plazo de quince años a cumplir una serie de objetivos con el propósito de proteger el planeta y todas las personas que habitan en él, de modo que se erradique la pobreza y todas las desigualdades que existen entre las personas. Así nace la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

La Agenda 2030 contiene un total de diecisiete objetivos de desarrollo sostenible para luchar contra los problemas más importantes que condicionan el desarrollo de la humanidad como conjunto, y como conjunto se pretende cooperar para erradicarlos.



Nuestro trabajo titulado “Relación de los jóvenes con el juego patológico. Análisis de la estrategia española para la regulación y el control del juego” busca aportar su granito de arena para erradicar un problema contemporáneo de la sociedad ya que consideramos que es importante que en los centros educativos públicos se dé voz y visibilidad a problemas que afectan en gran medida al público joven.

Este trabajo está relacionado con nueve de los diecisiete ODS de la Agenda 2030:

OBJETIVO 1. FIN DE LA POBREZA

La ludopatía entendida como la pérdida de control del juego trae como consecuencia en muchas ocasiones que el usuario termine apostando todo el dinero del que dispone con potencial riesgo a priorizar el juego ante las necesidades básicas suyas y de su familia.

Además, se corre el peligro también de que el juego se vea desde la perspectiva de obtener dinero de forma fácil y sencilla de modo que

personas con bajo poder adquisitivo puedan ser potenciales víctimas de esta enfermedad.

Por tanto, se entiende que luchar para la erradicación del juego patológico se traslada a luchar contra una potencial pobreza de la sociedad.

OBJETIVO 3. SALUD Y BIENESTAR

La ludopatía está recogida como una enfermedad, como la patologización del juego incontrolado y son muchas las consecuencias negativas que trae consigo esta enfermedad además de las económicas y sociales.

Los usuarios que sufren de ludopatía en muchas ocasiones sufren de ansiedad, depresión, aislamiento social y diferentes enfermedades psicológicas más que precisas de terapia y muchos años para su rehabilitación.

Consideramos por tanto que se necesita luchar contra la ludopatía para conseguir el nivel óptimo de salud y bienestar para una sociedad.

OBJETIVO 4. EDUCACIÓN DE CALIDAD

La educación es poder. Este trabajo está focalizado en el colectivo de los jóvenes puesto que entendemos que es un colectivo con especial vulnerabilidad ante el problema del juego patológico.

Para erradicar esta enfermedad y especialmente para erradicarla en este colectivo, es necesario complementar la legislación con políticas que fomenten la educación de los jóvenes tanto en el ámbito de centros académicos como en el ámbito familiar.

Necesitamos potenciar la educación de calidad donde los problemas sociales y sus consecuencias se traten y se visibilicen, ya que en ocasiones adoptar un papel meramente prohibitivo puede ocasionar un efecto inverso a lo esperado si éste no se complementa con una buena educación.

OBJETIVO 5. IGUALDAD DE GÉNERO

En este trabajo hemos intentado abordar la ludopatía teniendo en cuenta una perspectiva de género, ya que entendemos que en la mayoría de los asuntos sociales hay siempre una desigualdad por segregación de géneros. En este caso, hemos comprobado que así es.

Además, es importante que desde los centros educativos y la comunidad universitaria debido a la influencia que tenemos sobre las nuevas generaciones, nos esforcemos por visibilizar la lucha por la igualdad entre géneros en la medida nos sea posible para conseguir así una igualdad real y efectiva entre las personas.

OBJETIVO 8. TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.

El crecimiento económico sostenible de un país tiene que suponer que el tejido empresarial sea respetuoso con el medio en el que se encuentra la empresa. Esto supone entre otras cosas, respetar a todos los agentes que intervienen en este proceso.

En muchas ocasiones, jóvenes sin trabajo acceden al juego buscando obtener beneficios, dinero fácil. Es preciso que estas personas tengan alternativas y puedan conseguir un trabajo digno para satisfacer sus necesidades básicas.

En este trabajo hemos hablado también del tejido empresarial que hay en España de operadoras de juego y creemos que se debe potenciar que estas empresas sean responsables y exista una protección real a los usuarios y especialmente a los menores para que se consiga un crecimiento económico sostenible real.

OBJETIVO 10. REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

Las desigualdades entre unas personas y otras, entre unas sociedades y otras o entre unas clases sociales y otras siempre hacen que haya una posición beneficiada frente a otra que se perjudica.

La desigualdad es injusticia y para erradicarla se necesita equidad. Los colectivos perjudicados siempre están en desventaja frente al ascenso social, puesto que parten de niveles más bajos lo que los hace colectivos más vulnerables frente al resto de la sociedad.

Es más probable que una persona que carece de medios para ascender socialmente tenga más problemas sociales, como incurrir en el juego u otras adicciones que una persona que parte de una base privilegiada. Por ello, necesitamos luchar por las desigualdades globales para que todas las personas tengan el mismo abanico de oportunidades y posibilidades.

OBJETIVO 11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

Los planes urbanos cada vez son más complejos y contienen más variables que deben coordinarse.

Entendemos que para que una ciudad sea de calidad y garantice el bienestar de las personas se debe adaptar a sus necesidades. En este caso,

se necesita que los planes urbanísticos incluyan una limitación del número de salones de juego, como se está haciendo en la Comunidad Valenciana y ofrezcan alternativas lúdicas para los jóvenes.

OBJETIVO 17. ALIANZA MUNDIAL PARA LOS ODS

Para lograr los objetivos de desarrollo sostenible y todas las metas que se han establecido en 2030 se necesita un plan transversal donde todas las personas e instituciones nos hagamos responsables de aportar lo que nos sea posible.

La elaboración de este trabajo es una aportación conjunta entre la Universidad Politécnica de Valencia, mi tutor y yo personalmente, para lograr tal fin y concienciar a otras personas de la importancia del cambio social.