

# DEBATES EN ADICCIONES



## Nuevas perspectivas normativas, administrativas y políticas de juego en España

**Prof. Dr. José Carlos de Bartolomé Cenzano**

**Coordinador del Área de Derecho Constitucional y Ciencia Política  
Universidad Politécnica de Valencia**



**AJUNTAMENT DE VALÈNCIA**  
REGIDORIA DE SALUT I CONSUM



**UPCCA  
VALENCIA**



**Cendoc Bogani**



**VNIVERSITAT  
ID VALÈNCIA**

# DEBATES EN ADICCIONES

---

## NUEVAS PERSPECTIVAS NORMATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS DEL JUEGO EN ESPAÑA

Dr. D. José Carlos de Bartolomé Cenzano

Coordinador del Área de Derecho Constitucional y Ciencia Política  
Universidad Politécnica de Valencia

Valencia, 20 de febrero de 2020



**AJUNTAMENT DE VALÈNCIA**  
REGIDORIA DE SALUT I CONSUM



**Editores:**

Francisco-Jesús Bueno Cañigral  
José Carlos de Bartolomé Cenzano  
Rafael Aleixandre Benavent  
Juan Carlos Valderrama Zurián

**Agradecimientos:**

Lourdes Castelló Cogollos  
Andrea Sixto Costoya

**Edita:**

Servicio de Adicciones  
Unidad de Prevención Comunitaria en Conductas Adictivas (UPCCA-València)  
Plan Municipal de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos (PMD)  
Concejalía de Salud y Consumo  
Ajuntament de València.

**ISBN:** 978-84-9089-282-4

**Imprime:** Martín Gráfico

**Depósito Legal:** V-1396-2020

---

## Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Bienvenida</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Dr. D. Rafael Aleixandre Benavent</b>  |           |
| Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).<br>Unidad de Información e Investigación Social y Sanitaria (UISYS) de la Universitat de València-CSIC.  |           |
| <b>Presentación de la Ponente</b>   | <b>5</b>  |
| <b>Dr. D. Francisco-Jesús Bueno Cañigral</b>  |           |
| Jefe de Servicio de Adicciones<br>Unidad de Prevención Comunitaria en Conductas Adictivas (UPCCA-València)<br>Plan Municipal de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos (PMD)<br>Concejalía de Salud y Consumo<br>Ajuntament de València |           |
| <b>Inauguración</b>   | <b>7</b>  |
| <b>Ilmo. Sr. D. Emiliano García Domene</b>  |           |
| Concejal de Salud y Consumo<br>Ajuntament de València   |           |
| <b>Conferencia</b>  | <b>9</b>  |
| <b>“Nuevas perspectivas normativas, administrativas y políticas del juego en España”</b>  |           |
| <b>Dr. D. José Carlos de Bartolomé Cenzano</b>  |           |
| Coordinador del Área de Derecho Constitucional y Ciencia Política<br>Universidad Politécnica de Valencia  |           |
| <b>Debate</b>   | <b>28</b> |
| Moderadores: <b>Dr. D. Francisco-Jesús Bueno Cañigral</b><br><b>Dr. D. Rafael Aleixandre Benavent</b>   |           |
| Preguntas: Los asistentes   |           |
| Respuestas: <b>Dr. D. José Carlos de Bartolomé Cenzano</b>  |           |
| <b>Clausura</b>   | <b>29</b> |
| <b>Ilmo. Sr. D. Emiliano García Domene</b>  |           |
| Concejal de Salud y Consumo<br>Ajuntament de València   |           |



**Palau de Cerveró, situado en la Plaza de Cisneros de Valencia**



**Escalera isabelina del siglo XVIII en el interior del Palau de Cerveró**

## Bienvenida

### Dr. D. Rafael Aleixandre Benavent

Investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).

Unidad de Información e Investigación Social y Sanitaria (UISYS) de la Universitat de València-CSIC.

Buenas tardes.

En esta nueva edición de los **Debates en Adicciones** tenemos el placer de contar con el Dr. José Carlos de Bartolomé, que presentará la ponencia **“Nuevas perspectivas normativas, administrativas y políticas del juego en España”** y compartirá su experiencia en este campo con nosotros.

El deleite por el juego y las apuestas se remonta a los inicios de las antiguas civilizaciones, como demuestran los hallazgos arqueológicos en Irán, datados en el año 3000 antes de Cristo. La sociedad romana también era amante de los juegos y las apuestas, difundiendo su cultura y sus costumbres en la Península Ibérica alrededor del tercer siglo después de Cristo. Destacó en la época romana el gusto por las apuestas en las carreras de caballos y carruajes, las apuestas en las luchas entre gladiadores y el juego con los dados, del que existían numerosas variantes. Según Marc Fontbona, autor del libro **Historia del Juego en España**, durante la época musulmana, se popularizó y se transmitió entre la población cristiana, el «shatranj», una variante precursora del ajedrez que a su vez procedía de un milenar juego indio, el «chaturanga» (Fontbona, 2008). El ajedrez fue presentado al emirato ibérico de Córdoba en el siglo IX durante el reinado de Abd ar-Rahman II. A mediados del siglo X se jugaba en la España cristiana, en Italia y en el sur de Alemania y en 1200, había llegado también a Gran Bretaña y Escandinavia. Inicialmente, había muchos juegos de ajedrez locales diferentes con diferentes reglas o asistencias como el ajedrez de corte corto, ajedrez de mensajería y Ajedrez de Dados (Wikipedia, 2020a).

Los juegos de cartas se divulgaron a finales de la Edad Media y la primera referencia europea aparece en 1371 en el manuscrito del poeta valenciano Jaume March titulado **Diccionari de rims**, donde se escribe por primera vez la palabra naip. Según Wikipedia, de Jaume March se conservan seis poesías y tres poemas alegóricos de tema amoroso y caballeresco: el **Debat entre Honor e Delit, La Joiosa Guarda, el Rauser de la Vida Gaia y el Llibre de concordances**, un diccionario de rimas para el estudio de la poética y la lexicografía antiguas que dedicó a Pedro el Ceremonioso (Wikipedia, 2020b). Durante el siglo XIV surgieron numerosas referencias a los naipes en toda Europa y las crónicas hablan de una auténtica «fiebre» desatada por el nuevo entretenimiento (Fontbona, 2008). Algunos siglos más tarde surgieron los casinos, palabra de origen italiano, y la primera casa de apuestas que se conoce se encontraba en Venecia allá por el data del siglo XVII.

Fontbona también nos dice que la lotería apareció en Europa en el siglo XV pero que sus sistemas eran lentos y farragosos, si bien en España no obtuvo rango oficial hasta 1763,

cuando el marqués de Esquilache estableció una lotería nacional para favorecer las arcas del Estado (Fontobona, 2008). La lotería, uno de los juegos de azar más populares y arraigados en España, llegó en tiempos del Carlos III, que importó la tradición de Nápoles y se llamaba “**Lotería primitiva**”. La actual lotería moderna nació en Cádiz en 1811 con el objetivo de aportar fondos a la Hacienda Pública “*sin quebranto de los contribuyentes*”.

La revolución industrial y sus novedades tecnológicas permitieron evolucionar los sistemas de los juegos de azar transformando los juegos antiguos en otros más vistosos y divertidos, rápidos y rentables.

Con la apertura democrática en la España del siglo XX surgieron nuevas modalidades de juego y se abrieron todo tipo de casas de juego, bingos, casinos y máquinas recreativas en numerosos locales. Paralelamente, se tuvo que desarrollar una legislación adaptada a las continuas modalidades de juego que iban surgiendo a nivel europeo, estatal y autonómico.

Con la popularización de Internet a todos los hogares, el auge del juego y las apuestas online está teniendo un ritmo creciente y sostenido. Los distribuidores de juego ofrecen online una amplia variedad de juegos, como la ruleta, los tragaperras y los juegos de naipes y, entre ellos, el póker, el bacará, o el blackjack, juego que en España se conoce desde el siglo XVII y que de hecho es nombrado en las **Novelas Ejemplares** de Miguel de Cervantes (El Plural. com, 2017).

Según informa la edición de 2019 del **Anuario del Juego en España** del Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III el juego es una de las actividades que más presencia tiene en el ocio de las personas que viven en nuestro país y su actividad implica, de una forma u otra, a más del 80% de la población residente en España. Este mismo anuario indica que el juego es un generador de empleo y riqueza muy importante pues aporta más de 200.000 empleos directos e indirectos y contribuye con más de 1.200 millones de euros a las arcas públicas que sirven para financiar muchos servicios públicos.

Sin embargo, este sector, el del juego, está siendo objeto en los últimos tiempos de una gran atención y preocupación por parte de la opinión pública por las consecuencias del abuso o uso adictivo del juego, sobre todo entre los jóvenes.

Para conocer en profundidad la situación del juego en España, la Universitat de València y el Servicio de Adicciones (PMD/UPCCA-València) de la Concejalía de Salud y Consumo del Ajuntament de València dan la bienvenida a al Dr. José Carlos de Bartolomé, experto y reconocido ponente en esta temática en numerosos foros.

## Referencias

Anuario del Juego en España 2019. Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III. José Antonio Gómez Yáñez y Carlos Lalanda Fernández. Madrid, 2019. Consultado el 20/2/ 2020. Accesible en:

<https://www.azarplus.com/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-del-Juego-en-Espana-2019-Cifras-y-datos-socio-econo-81micos.pdf>.

Anuario del Juego en España 2018. Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III. Grupo Codere. José Antonio Gómez Yáñez y Carlos Lalanda Fernández. Madrid, 2018. Consultado el 20/2/ 2020. Accesible en:

<https://www.azarplus.com/wp-content/uploads/2018/10/Anuario-Juego-Espan%CC%83a-2018-online.pdf>.

Fontbona, Marc. Historia del Juego en España. De la Historia romana a nuestros días. Barcelona, Terral. Flor del Viento Ediciones S.A.; 2008.

Wikipedia (a). Historia del juego. Consultado el 28/4/ 2020. Accesible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Historia\\_del\\_juego](https://es.wikipedia.org/wiki/Historia_del_juego)

Wikipedia (b). Jaume March. Consultado el 20/3/ 2020. Accesible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Jaume\\_March](https://es.wikipedia.org/wiki/Jaume_March).

El plural.com. La historia del juego. Su evolución desde el Senet hasta a los juegos online. ¿Desde cuándo están en España? El plural.com. Miércoles, 26 de julio de 2017. Consultado el 27/4/ 2020. Accesible en: [https://www.elplural.com/sociedad/la-historia-del-juego\\_107232102](https://www.elplural.com/sociedad/la-historia-del-juego_107232102)



Libro de los Juegos, Alfonso X y su corte. Alfonso X el Sabio (Burgos 1221-Sevilla 1284), rey de Castilla y de León.

(Esta obra ha sido identificada como libre de las restricciones conocidas en virtud del derecho de autor, incluyendo todos los derechos conexos).





José Carlos de Bartolomé. Francisco Bueno. Emiliano García. Rafael Aleixandre

## Presentación de la Ponente

### **Dr. D. Francisco-Jesús Bueno Cañigral**

Jefe de Servicio de Adicciones

Unidad de Prevención Comunitaria en Conductas Adictivas (UPCCA-València)

Plan Municipal de Drogodependencias y Otros Trastornos Adictivos (PMD)

Concejalía de Salud y Consumo

Ajuntament de València

Muy buenas tardes, es un honor presentar al Dr. José Carlos de Bartolomé Cenzano, que tiene un amplio curriculum vitae, en el que destaco algunas actividades importantes.

- Licenciado en Derecho por la Universitat de València en 1991, con Premio Extraordinario de Licenciatura.
- Doctor en Derecho por la Universitat de València, con su Tesis Doctoral sobre “El orden público como límite al ejercicio de los derechos y libertades”, calificada con Sobresaliente Cum Laude.
- Ha publicado cinco libros de carácter científico como autor único, más de cincuenta artículos y otros tantos capítulos de libros en prestigiosos medios y editoriales.
- Ha sido profesor de Derecho Administrativo y Constitucional quince años en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).
- Ha sido profesor de Derecho Constitucional y Ciencia Política trece años en la Universitat de València, dos años en la Universidad Jaume I de Castellón y quince años en la Universidad Politécnica de Valencia.
- Imparte docencia en materia de Seguridad Pública y Derechos Fundamentales desde el año 1992 en el Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias a los Policías Locales de la Comunidad Valenciana.
- En la actualidad es Profesor de Derecho Constitucional y Ciencia Política en la Universidad Politécnica de Valencia y Coordinador de dicha Área.

Como Jefe del Servicio de Adicciones (PMD/UPCCA-València) de la Concejalía de Salud y Consumo de l'Ajuntament de València, agradezco, en nombre de todos los profesionales del Servicio la participación del Dr. José Carlos de Bartolomé en este Debate en Adicciones. Igualmente agradezco a los doctores Juan Carlos Valderrama Zurián y a Rafael Aleixandre Benavent por su gran colaboración con el Servicio de Adicciones y a todos ustedes les agradezco su asistencia a este Debate.



José Carlos de Bartolomé. Francisco Bueno. Emiliano García. Rafael Aleixandre

## Inauguración

**Ilmo. Sr. D. Emiliano García Domene**

Concejal de Salud y Consumo

Ajuntament de València

Buenas tardes y muchas gracias a todos y a todas por asistir a este **Debate en Adicciones**, organizado por el Servicio de Adicciones de la Concejalía de Salud y Consumo del Ajuntament de València y la Unidad de Información e Investigación Social y Sanitaria (UISYS) de la Universitat de València.

El título del Debate es muy oportuno y de mucha actualidad **“Nuevas perspectivas normativas, administrativas y políticas del juego en España”**.

Y el Dr. José Carlos de Bartolomé es un gran experto en Derecho, por lo que seguro que nos resultará muy interesante tanto su exposición, como el coloquio que realicemos después.

Como saben desde el Servicio de Adicciones la Concejalía de Salud y Consumo del Ajuntament de València hemos realizado diferentes actividades encaminadas a informar, formar y prevenir las adicciones sin sustancia de forma general y especialmente las que tienen que ver con las ludopatías en la población más vulnerable, la juventud:

- El Día Sin Juego de Azar, se celebra cada año el día 29 de octubre. En torno esa fecha hemos celebrado cada año, conjuntamente con la Fundación PATIM Jornadas dirigidas a profesionales con títulos tan apropiados como: “Las adicciones sin sustancia irrumpen en el tratamiento”, “Las ludopatías irrumpen en el tratamiento de las adicciones”, “¿Te la Juegas? Las ludopatías irrumpen en el tratamiento”.
- Conjuntamente con la UISYS de la Universitat de València editamos y difundimos la monografía “Guía para la prevención de la Adicción al Juego y las Apuestas online”.
- Realizamos el TALLER LUDENS que es una actividad informativa que pretende profundizar en el uso que actualmente hacen los y las jóvenes de los Juegos de Azar Online y en los posibles problemas derivados su utilización.

El Autor del Taller es el Dr. Mariano Chóliz, de la Facultad de Psicología de la Universitat de València y se realiza conjuntamente con los profesionales de Prevención Escolar del Servicio de Adicciones.

Agradezco al Profesor Mariano Chóliz su trabajo constante y su presencia esta tarde en este Debate.

Los cursos escolares a los que se dirige este taller son: 4º de ESO, Bachiller y Ciclos Formativos, en los últimos seis Cursos han participado 116 Centros de Enseñanza, se han impartido 312 Talleres y han asistido a los mismos un total de 8.167 personas.

Los juegos de azar constituyen un problema social, las casas de apuestas proliferan en los barrios periféricos de las ciudades, y lo que en principio era para muchos jóvenes una

actividad de pura evasión o sencillo entretenimiento, se ha convertido en muchas ocasiones en una ludopatía, con serios problemas económicos.

La sociedad en general y los políticos en particular, estamos muy sensibilizados ante este problema; tal es así que en el Artículo 67 de la LEY 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (Conocida como Ley de Acompañamiento de los Presupuestos 2020), se añade una disposición transitoria nueva con la redacción siguiente:

*Hasta el 1 de julio del 2020, o hasta la entrada en vigor de la nueva ley del juego si esta se produjera antes, no se admitirán solicitudes de autorización de instalación de nuevos salones de juego, ni bingos, ni solicitudes de apertura de nuevos locales específicos de apuestas. Tampoco se admitirán solicitudes de instalación de máquinas auxiliares de apuestas en los locales distintos de los señalados en los artículos 31 y 35 del Reglamento de apuestas de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 41/2011, de 15 de abril, del Consell.*

El Ajuntament de València está cumpliendo este Artículo, además debo decir que la concejala Lucia Beamud Villanueva, responsable del Servicio de Actividades, consciente de la problemática que la adicción al juego causa entre la juventud, se ha comprometido, dentro del ámbito de las competencias municipales, a la revisión de los proyectos presentados para la instalación de salones de juego anteriores a la moratoria, de forma que se les exija el estricto cumplimiento de todos aquellos aspectos técnicos exigidos por la actual normativa.

Estamos por tanto ante un tema muy importante y de candente actualidad, por lo que es muy oportuno el trabajo que va a exponer el Dr. JOSÉ CARLOS de BARTOLOMÉ a continuación, que es el resultado de un estudio comparado que se vertebra en tres ejes fundamentales:

**Primero:** Una parte dedicada a la competencia sobre la materia, así como los títulos habilitantes para su regulación: Europa, España y las CCAA.

**Segundo:** Los problemas que ha causado la obsoleta regulación del Juego en España y la sobredimensión del juego por las TIC aplicadas a este ámbito.

**Tercero:** Un estudio comparado sobre la Ley nacional, las leyes autonómicas y propuestas para las medidas administrativas y de políticas públicas.

A partir de una realidad indiscutible: la sobredimensión del juego por la aplicación de las TIC, se trata de conjugar los diversos instrumentos normativos, administrativos y políticos, a fin de garantizar la eficacia de la salud pública, otros importantes bienes y derechos de naturaleza constitucional y poder conjugar los diversos intereses contradictorios.

Esperamos que su exposición se centre sobre todo en explicitar medidas y propuestas concretas para proteger a los menores y a los colectivos más vulnerables, en bien de la salud de toda la ciudadanía.

Agradezco muy especialmente a la Dr. D. JOSÉ CARLOS de BARTOLOMÉ su participación en este DEBATE, que a buen seguro cumple con todas vuestras expectativas sobre el tema de hoy.

Reitero mi agradecimiento a todos vosotros por vuestra asistencia.

Tiene la palabra el Dr. D. José Carlos de Bartolomé

## **CONFERENCIA**

### **NUEVAS PERSPECTIVAS NORMATIVAS, ADMINISTRATIVASY POLÍTICAS DEL JUEGO EN ESPAÑA**

**Dr. D. José Carlos de Bartolomé Cenzano**

Coordinador del Área de Derecho Constitucional y Ciencia Política  
Universidad Politécnica de Valencia



## Conferencia

### Dr. D. José Carlos de Bartolomé Cenzano

Jefa de la Unidad de Reducción de la Demanda  
Coordinador del Área de Derecho Constitucional y Ciencia Política  
Universidad Politécnica de Valencia

Buenas tardes y muchas gracias por las palabras de presentación de este Debate, que tan amablemente han pronunciado los integrantes esta mesa inaugural.

El juego siempre ha tenido mucha importancia en España y ahora es un tema muy presente en la sociedad y por tanto en la vida política y económica de nuestro país, por lo que basándome en el título de este Debate **“Nuevas perspectivas normativas, administrativas y políticas del juego en España”** voy a exponerles, entre otras cosas, la situación normativa y varias ideas que nos permitan entender la situación actual y la posible orientación de futuro.

### INTRODUCCIÓN

El juego se define como una actividad recreativa física o mental en la que compiten varias personas sometiéndose a unas reglas para conseguir un fin común. Esto, en principio, no nos plantea ningún problema, es una actividad recreativa, que no acarrea consecuencias negativas.

El problema viene cuando al juego se le une el factor económico, porque si hay dinero, esa actividad recreativa, cambia su sentido y entonces puede generar adicción y patologías. Por otra parte si no hay ganancia en juego, pierde estímulo el jugar, por eso, a veces, se utilizan garbanzos o monedas de muy escaso valor, para incentivar i estimular la participación en el juego. También el juego puede llevar a comportamientos delictivos. Así, llaman la atención las palabras de Javier Tebas, Presidente de La Liga de Fútbol Profesional. *“Todos los fines de semana hay partidos amañados en Segunda B y Tercera División de fútbol”*. En los torneos de fútbol, las categorías inferiores, y en ocasiones no tan inferiores, son un caldo de cultivo para el surgimiento de este tipo de actividades delictivas que en muchas ocasiones no son fáciles de descubrir.

Los juegos de azar son aquellos que parecen despertar mayor atractivo en las personas y en los que las probabilidades de entrar en el juego problemático se incrementan, ya que en el juego de azar existe independencia entre la conducta del sujeto y el éxito o fracaso final. El comportamiento de la persona con el uso de la máquina y el dispositivo online, no influye en la obtención de resultados, nos enfrentamos a un programa informático, que está programado, valga la redundancia, por lo que nuestro éxito o fracaso, no depende de vuestra conducta.



Por lo tanto, nos encontramos ante el desarrollo de conductas inadecuadas frente al juego, tal es así que la ludopatía, que es una enfermedad reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), esté siendo cada vez más una preocupación social y política en nuestro país.

Como ustedes saben el reconocimiento oficial del Juego Patológico como trastorno se produjo en 1980, fecha en la que se incluyó en una de las categorías del DSM-III (Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales, manual oficial de la Asociación Estadounidense de Psiquiatría (APA). El juego patológico consistente en el fracaso del control de los impulsos, manifestado en un comportamiento de juego desenfrenado, persistente y recurrente que deteriora de manera muy fuerte su vida personal, familiar y profesional.

Esto puede agravarse debido a que el enorme desarrollo de internet y su utilización por las plataformas de juego ha traído consigo cambios notables en las prácticas de juego tradicionales, estando todavía inmersos en un proceso de transferencia de la actividad del juego desde el ámbito presencial y físico al de los soportes digitales (tablets, ordenadores, móviles, etc.) propiciado por el intenso crecimiento de las tecnologías de la información.

El juego ha dejado de ser visto por los jóvenes como una **“cosa de mayores”**, en los últimos años la normalización del juego y su práctica es más habitual. Cada vez más jóvenes recurren al juego con apuestas pudiendo originar en las personas más vulnerables problemas y trastornos que pueden derivar en ludopatía. Varias fuerzas convergen para aumentar el juego en los jóvenes. Por un lado, el componente económico, en la medida en que ofrece la teórica posibilidad de **“ganar dinero fácil”** en un contexto laboral difícil para una mayoría de ellos, al menos en España. Por otra parte, la mayor accesibilidad, ya que los juegos online permiten no sólo el anonimato frente al control familiar.

### **Primera regulación del juego**

Según los historiadores, el primer registro de una ley escrita sobre la regulación del juego fue el **Código de Hammurabi**, el cual convertía los sorteos en reserva fiscal, costumbre que se prolonga hasta nuestros días.

**En el siglo II D.C. surgen en Roma las primeras loterías públicas**, estableciendo el pago de impuestos a los regentes de apuestas.

En España, la primera regulación que se cita es la contenida en las Partidas **(1256-1265) de Alfonso X el Sabio**, que decretaron la persecución de los tahúres y establecieron penas para el que tuviera en su casa “tablero para jugar dados o naipes”.

### **LA FRAGMENTACIÓN EN LA REGULACIÓN EN EUROPA**

En la Unión Europea cada Estado miembro sigue su propio enfoque, y los aspectos más importantes son regulados por los gobiernos locales, como los gobiernos regionales federales en Alemania o las Comunidades Autónomas en España.

Mientras que el juego está restringido en algunos países de la Unión Europea y sólo puede ser proporcionado por un organismo estatal en posición de monopolio (por ejemplo, las loterías estatales en Alemania o en Suecia, que tiene un monopolio para las loterías y terminales de video lotería), otros países operan en un régimen de licencias bajo el cual las empresas privadas pueden participar y competir.

El volumen de juego en Europa es muy importante, ya que se estima que el mercado de juegos de azar de la UE mueve alrededor de 84.900 millones de euros. Los juegos de azar online son particularmente populares entre unos 6,8 millones de consumidores en la UE.

Como saben el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** es uno de los cuatro documentos que configuran la constitución material de la Unión Europea, junto con el Tratado de la Unión Europea (TUE), el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom) y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDF).

Pues bien, conforme al Derecho de la UE **los servicios de juego entran en el ámbito de aplicación del artículo 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** y están, por tanto, sujetos a **las normas sobre prestación de servicios**. Con arreglo a estas normas, **los operadores autorizados en un Estado miembro pueden ofrecer sus servicios a los consumidores de otros Estados miembros, salvo que éstos impongan restricciones que se justifiquen por razones imperiosas de interés general**, como pueden ser la protección de los consumidores o la necesidad general de preservar el orden público. La política general de los Estados miembros en materia de juego en línea debe ser proporcionada y aplicarse de manera coherente y sistemática.

Existen bienes constitucionales afectados ya que el juego tiene una importante afección a bienes que están jurídicamente protegidos, como son: La salud pública, la juventud y la infancia, la familia y el orden público. El problema también deriva de los principios rectores afectados, de valor infraconstitucional.

Tenemos el **Artículo 56 (antiguo artículo 49 TCE)** que dice que en el marco de las disposiciones siguientes, **quedarán prohibidas las restricciones 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**. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, **podrán extender el beneficio** de las disposiciones del presente capítulo a los prestadores de servicios que sean nacionales de **un tercer Estado** y se hallen establecidos dentro de la Unión.

Pero, ante esto **puede y debe haber límites** por “Razón imperiosa de interés general: razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de UE, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero...”.

Existiendo además **más límites** como “del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

El **Artículo 9 del TFUE** en la definición y **ejecución de sus políticas y acciones**, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de **un nivel de empleo**

**elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana.**

El **Artículo 52 del TFUE (antiguo artículo 46 TCE)**, señala: Las disposiciones del presente capítulo y las medidas adoptadas en virtud de las mismas no prejuzgarán la aplicabilidad de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que prevean **un régimen especial para los extranjeros y que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas.**

El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, **adoptarán “directivas” para la coordinación de las mencionadas disposiciones.**

El **Artículo 114.3 de la TFUE en su apartado 3.** Recoge: **La Comisión, en sus propuestas previstas** en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, **se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos.** En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.

Por otra parte, **las citadas restricciones han de ser también compatibles con la legislación derivada de la Unión Europea:** aun cuando los servicios de juego no estén regulados por una normativa sectorial específica a nivel de la UE y queden excluidos de instrumentos horizontales como la Directiva de servicios (2006/123/CE) o la Directiva sobre comercio electrónico (2000/31/CE), sí están sujetos a una serie de normas contenidas en la legislación derivada de la UE.

## **LA REGULACIÓN DEL JUEGO EN ESPAÑA**

España ha sido uno de los primeros en normalizar la industria del juego porque junto con Francia, Italia y el Reino Unido, cuenta con algunos años más de experiencia con el mercado regulado en comparación con los demás países europeos.

Hasta 1985, los juegos y apuestas del Estado se comercializaban a través de dos redes diferenciadas, una distribuidora de **Lotería Nacional y dependiente del Servicio Nacional de Loterías**, y otra expendedora de la **quiniela de fútbol, competencia del Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas**. El año 1985 se fusionaron ambas en el **Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado**.

Finalmente, **las apuestas deportivas online y los juegos online fueron autorizados a través de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego** (BOE núm. 127, de 28 de mayo de 2011) **y que entró en vigor en junio de 2012** y contiene un nuevo marco jurídico para las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal y, particularmente, a aquellos juegos que se practican a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos y en los que los medios presenciales tienen un carácter accesorio.

Las Comunidades Autónomas son competentes en exclusiva para regular el juego presencial o físico, esto es, el que se desarrolla a través de los canales tradicionales y tiene lugar en

locales físicos (salones de juego, salones de bingo, casinos, establecimientos de restauración y hostelería, etc.), así como el juego online que no exceda de su ámbito territorial. Por ejemplo, En España tenemos 41 casinos en la actualidad, que son competencia autonómica.

El Estado es competente en exclusiva para regular el juego de ámbito estatal, **en particular el juego online**, esto es, **el que se desarrolla a través de canales telemáticos y cuyo ámbito excede del autonómico**.

Debido a este reparto de competencias, el Estado tiene como ámbito de actuación la regulación y control del juego online, mientras que cada Comunidad Autónoma se encarga del juego en su territorio, ya sea presencial (bingo, salas de casino, máquinas recreativas...) u online, de ámbito autonómico, incluyendo las distintas ayudas para el juego responsable o la gestión de sus propios registros de jugadores autoexcluidos o prohibidos autonómicos.

A fin de lograr una mejor coordinación y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en la **Ley 13/2011 (arts. 34 y 35) también se crea el Consejo de Políticas del Juego**, órgano de coordinación que promueve las actuaciones pertinentes para favorecer la convergencia del régimen jurídico y fiscal. Puede formular propuestas normativas.

#### **Marco normativo en España.**

- **Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego.**
- **Reales Decretos:**
  - Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la **estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda**.
  - 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**.
  - 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 las **licencias, autorizaciones y registros del juego**.
  - Disposición adicional cuadragésima de la ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.
  - Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el **ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo**.

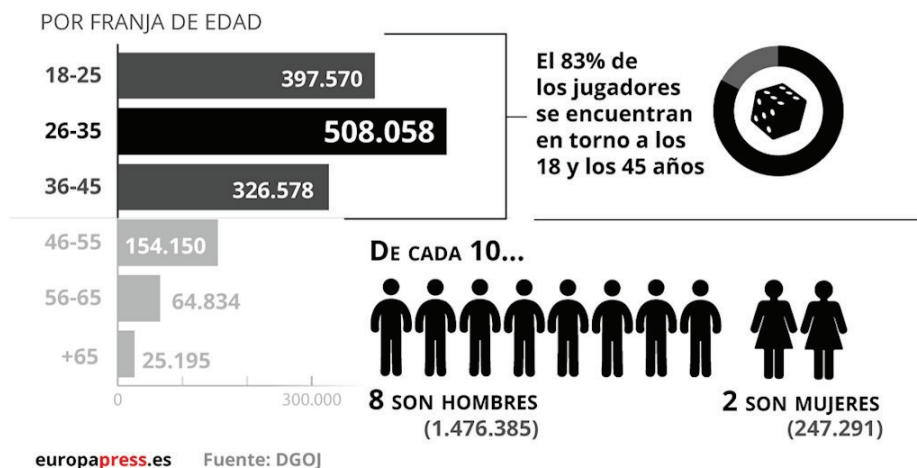
La **Dirección General de Orden del Juego (DGOJ)** fue creada en marzo de 2011, en cumplimiento de la disposición transitoria cuadragésima de la Ley de Presupuestos Generales de 2010 que reformaba la empresa pública Loterías y Apuestas del Estado y le retiraba a esta empresa las competencias sancionatorias y de regulación del mercado del juego.

**Es un órgano del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** que ejerce las funciones de regulación, autorización, supervisión, control y, en su caso, de aplicación del régimen sancionador en el ámbito de las actividades de juego online de ámbito estatal.

## EL JUEGO EN CIFRAS

El estudio muestra que los jugadores online que representan **un mayor volumen son aquellos que tienen entre 26 y 35 años, al sumar el 34,41% del total de usuarios**. No obstante, los que más han aumentado con respecto al año anterior son **los que tienen una edad comprendida entre los 18 y los 25 años (+12,57% respecto a 2017)**, frente a **los mayores de 65 años que han disminuido un 25,74%** hasta situarse en 25.195 jugadores.

### ¿Cómo es el perfil de los que apuestan o juegan 'online' en España?

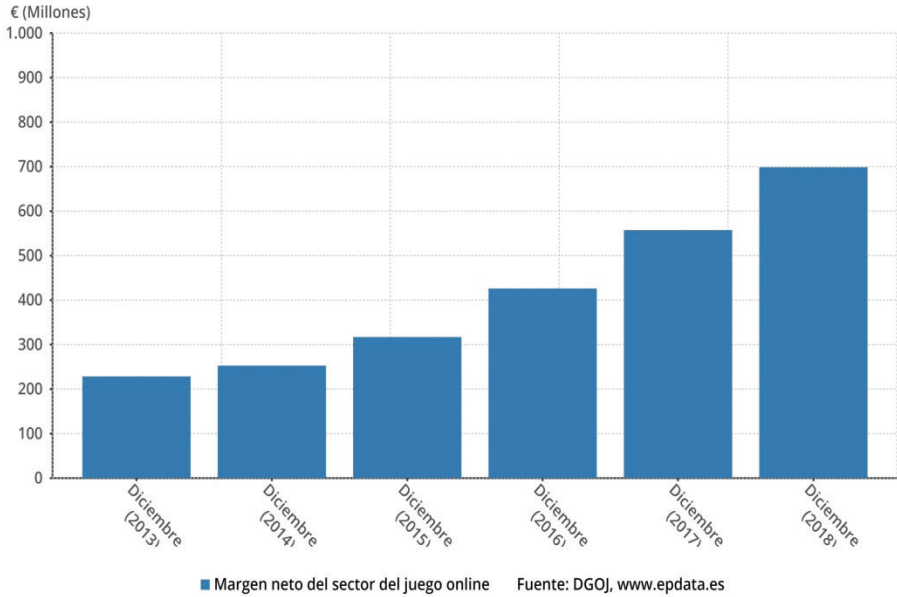


Hace unos días la **Fundación de Ayuda contra la Drogadicción (FAD)** en su informe *Jóvenes, juegos de azar y apuestas*, alerta de que muchas de estas personas asumen las pérdidas derivadas del juego como «**un gasto de ocio más**».

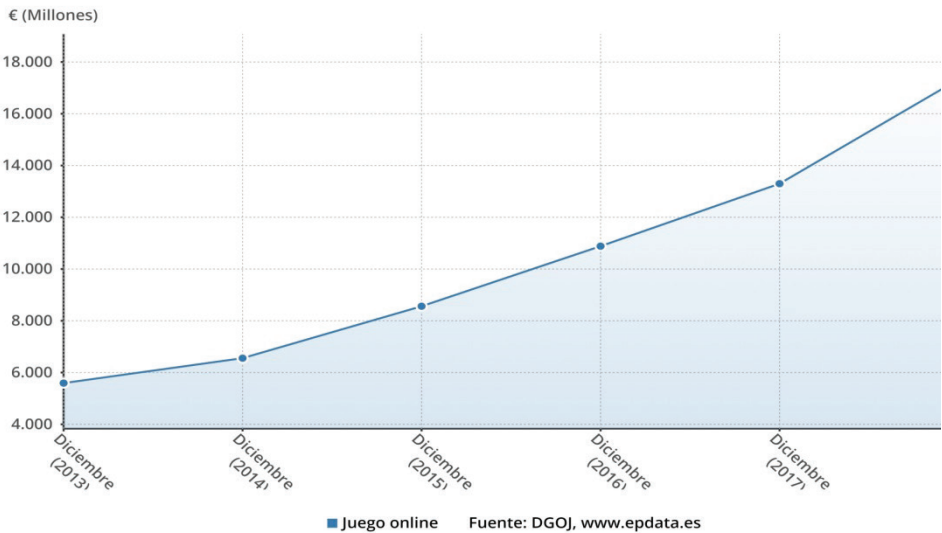
Ahora mismo, el **22,7% de los menores de entre 14 y 18 años (el 30,7% en el caso de los chicos)** han apostado de manera física, y un **10,3%** (el 17,4% de los de sexo masculino) lo ha hecho a través de internet.

El ascenso periódico en el que está inmerso el juego online en España se identifica también en las cantidades que apuestan los jugadores que en septiembre de 2019 alcanzaron la cifra de **1.612,03 millones de euros en juegos online**. Esta cantidad supone una variación con respecto al mismo mes del año pasado de 112,37 millones de euros. Según la Dirección General de Ordenación del Juego, en lo que va de año el gasto acumulado alcanza los **13.829,31 millones de euros**.

### Crecimiento del margen neto del sector del juego online año a año



### Cantidad apostada en juego online, año a año



Otro indicador de la subida de usuarios de juego online se observa en la cantidad de jugadores activos que hay en España y que alcanzaron su cifra más alta en septiembre de 2019.

**En total, 937.783 jugadores activos que si se compara con el mismo mes del año pasado supone un incremento del 9,16%.**

La cantidad de usuarios que se registraron **en septiembre de 2019 fue de 278.468 personas lo que supone una variación de 11.732 respecto al mes anterior.**

Los jugadores nuevos hacen referencia a los usuarios que registran una cuenta por primera vez mientras que los jugadores en activo van sumándose debido a que son más los que siguen jugando que los que no entran en todo el mes.

## Cantidad apostada en juegos online en 2018

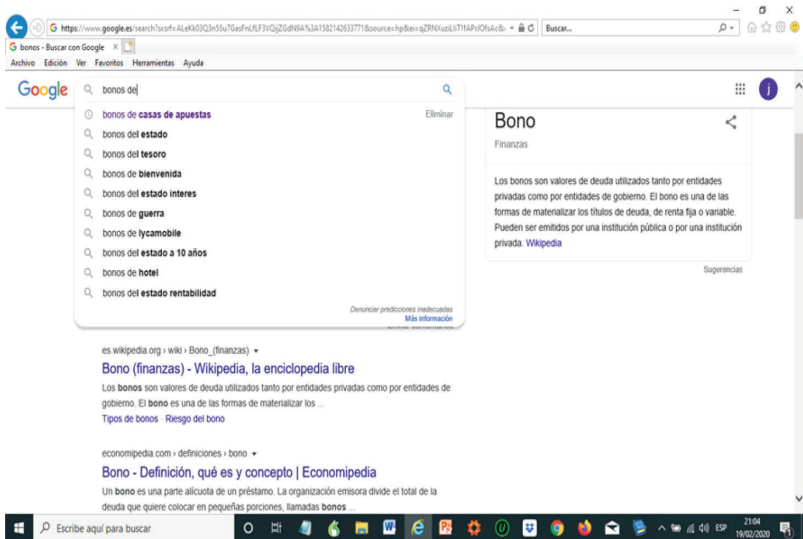
|  | Juego online (€) |
|--|------------------|
| Deportivas de contrapartida en directo     | 4755,839         |
| Máquinas de azar                           | 3443,901         |
| Ruleta en vivo                             | 2176,555         |
| Deportivas de Contrapartida convencionales | 2012,051         |
| Ruleta convencional                        | 1484,513         |
| Póquer cash                                | 1207,09          |
| Black Jack                                 | 1109,163         |
| Póquer torneo                              | 842,518          |
| Bingo                                      | 99,276           |
| Hípicas de Contrapartida                   | 96,583           |
| Otras de contrapartida                     | 51,572           |
| Cruzadas                                   | 46,586           |

Fuente: DGOJ, [www.epdata.es](http://www.epdata.es)

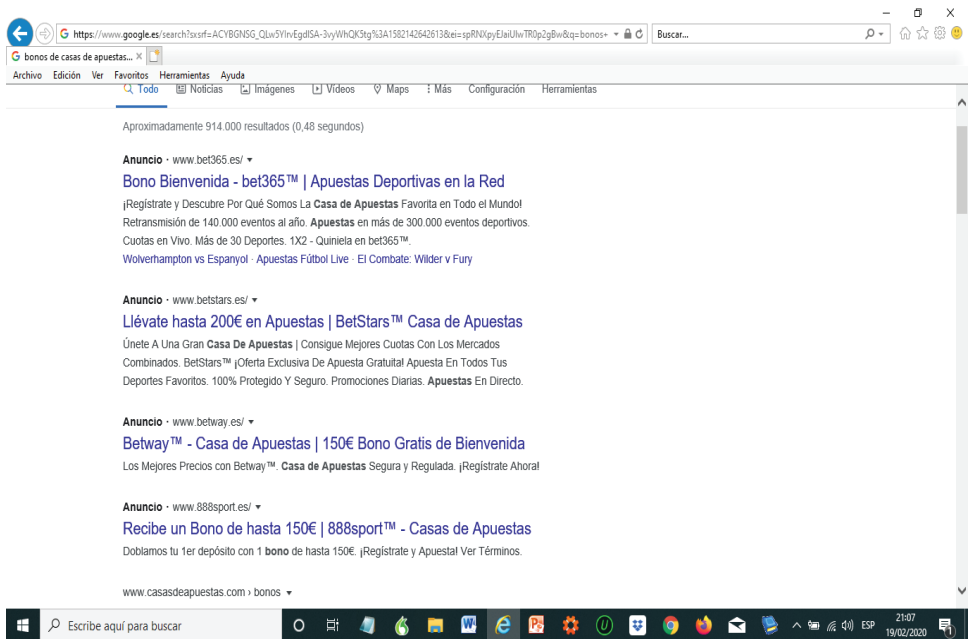
## LOS BONOS, LA PIEDRA ANGULAR DEL NEGOCIO

Los bonos son el gancho por excelencia de este negocio, y constituyen el reclamo de la mayoría de los mensajes publicitarios de juegos de azar. Son la base sobre la que se elaboran la totalidad de las ofertas y promociones salvo algunas excepciones. De hecho, más allá de la confianza que inspire una marca o su reputación, el atractivo y el importe del bono determina la decisión final de un cliente por registrarse en una u otra página web.

## Ejemplo de búsqueda:



## Oferta de Bonos:





## MEDIDAS EN EL ÁMBITO NACIONAL

El nuevo **Ministro de Consumo, Alberto Garzón**, ha asegurado que el juego es una actividad legal, pero ha advertido de que **puede llevar a la ludopatía**, con lo que **“es un problema de salud pública”**. (EFE, 20-1-20). **“No hay prácticamente ningún tipo de regulación sobre la publicidad”**: **“Es un caos, ahora mismo es prácticamente la ley de la selva”**.

**Anunció este lunes** que el decreto de medidas urgentes para el sector del juego que prepara su departamento **contendrá la prohibición de la publicidad de los bonos de bienvenida** con los que algunas empresas del sector del juego online captan y fidelizan a sus clientes.

Las medidas anunciadas son:

- No podrán ofrecer cantidades superiores a los 100 euros.
- Se prohibirá hacer publicidad de juego online salvo de 1 a 5 de la madrugada, una medida que afectará directamente a las emisoras de radio y canales de televisión, especialmente los que emiten retransmisiones deportivas (20 minutos, 17.02.2020).

Un buen ejemplo en este tema es lo sucedido en su día con la publicidad en el tabaco. A este respecto se relaciona el artículo 9, apartado 3º de la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

*“3. Se prohíbe en todos los medios de comunicación, incluidos los servicios de la sociedad de la información, la emisión de programas o de imágenes en los que los presentadores, colaboradores o invitados:*

- a) Aparezcan fumando.*
- b) Mencionen o muestren, directa o indirectamente, marcas, nombres comerciales, logotipos u otros signos identificativos o asociados a productos del Tabaco”.*

## ESTUDIO AUTONÓMICO COMPARADO

**La distancia mínima de metros entre estos negocios y los Centros de Enseñanza o frecuentados por menores es:**

- Madrid, Asturias, Castilla-León, Baleares: distancia mínima de 100 metros.
- Galicia: distancia mínima de 150 metros.
- Rioja: distancia mínima de 200 metros.
- Canarias y Extremadura: distancia mínima de 300 metros.
- Cantabria y Murcia: distancia mínima de 500 metros.

**La distancia mínima entre Centros de Juego es:**

- Baleares, Cantabria: 250 metros.
- Aragón, Castilla-León, Galicia, Extremadura: 300 metros.
- Navarra: 400 metros.
- Canarias: 75 metros.

### Las Medidas Complementarias según la Comunidad Autónoma, son:

- **Madrid:** Registro informatizado de la identidad. Prohibición de las «máquinas con juegos infantiles o deportivos con premio en especie». Limitación de la publicidad.
- **Andalucía:** Prohibición de entrada a personas con capacidades intelectuales y volitivas reducidas (estar bajo los efectos del alcohol u otros estupefacientes). Prohibición de publicidad de empresas de juego o que inciten al juego y apuestas en medios de comunicación públicos independientemente del horario.
- **Aragón:** Intención del ejecutivo autonómico de regular la publicidad de las empresas y establecimientos destinados al juego y las apuestas.
- **Asturias:** Limitación de publicidad e incitación, restricción de establecimientos.
- **Canarias:** Los locales de apuestas externas deberán contar con un servicio de control de entrada.
- **Castilla-La Mancha:** La ley hará hincapié en la prevención y el fomento del juego responsable. Pone empeño en el carácter educativo con menores y con asociaciones de ludopatía.



Han proliferado mucho las máquinas de apuestas

- **Castilla y León:** Deberán tener obligatoriamente un servicio de vigilancia desde el que sean visibles los distintos puntos del salón.
- **Galicia:** Todos los establecimientos de juego deben tener control de acceso.
- **Cataluña:** Suspensión de nuevas licencias. Prohibir la publicidad en la red de transportes metropolitanos de Barcelona y en la vía pública. Solicitar a las administraciones que tienen competencias en este ámbito que limiten la publicidad del juego.

- **País Vasco:** Elaboración en el plazo de ocho meses un estudio sobre la situación del juego en Euskadi, con especial consideración a su afección a las personas menores de edad. Limitar el aumento no regulado de máquinas de apuestas deportivas y máquinas tragaperras en las inmediaciones de centros escolares, culturales, juveniles y en otros similares
- **Murcia:** inició en septiembre de 2018 la modificación de la normativa, momento desde el que está suspendida la concesión de licencia.
- **Rioja:** El número de autorizaciones de salones de juego se limitará a un máximo de 34, y el de casas de apuestas a 8. Se redimensiona con requisitos.
- **Cantabria:** Aumentar la tasa de las apuestas en dos puntos, del 10 al 12 por ciento. Registro de Interdicciones de Acceso al Juego, donde puedan encontrar información y ejercer la autoprohibición.
- **Extremadura:** Advertir de que la práctica puede producir ludopatía.
- **Navarra:** Suspensión temporal de la concesión de nuevas licencias.

## **SITUACIÓN EN LA COMUNIDAD VALENCIANA.**

### **PROYECTO DE LEY DEL JUEGO DE LA COMUNITAT VALENCIANA.**

La Comunitat Valenciana, de acuerdo con el artículo 49.1.31ª del Estatut d'Autonomia, asumió las competencias exclusivas en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivas-benéficas.

El Pleno del Consell aprobó el 25 de octubre de 2019 el Proyecto de Ley del Juego de la Comunidad Valenciana, una vez emitidos los dictámenes del Comité Económico y Social y el Consejo Jurídico Consultivo y fue enviado a las Cortes Valencianas para su tramitación definitiva.

En la fase de enmiendas

Así lo han anunciado los ponentes de los grupos Socialista, Compromís y Unides Podem, que han acordado el grueso de sus enmiendas después de presentarlas por separado.

En concreto el Proyecto de Ley que está ahora en las Cortes Valenciana, se ha centrado en tres ejes fundamentales:

- La enumeración de los principios rectores y del juego responsable.
- El registro de excluidos de acceso al juego y control de admisión.
- La regulación de la publicidad y la promoción, que deberá respetar la normativa sobre la protección de los menores.

**Se lucha**, por tanto, **contra** la sobredimensión del juego, la publicidad agresiva (campañas destinadas a fidelizar a los más jóvenes) y la ludopatía y sus consecuencias sociales y familiares.

**La prioridad de esta norma es alejar a los menores del juego** y controlar el acceso en aquellos lugares que cumplan las condiciones se desarrollará en reglamentos posteriores.

Los salones de juego, casas de apuestas y los locales de hostelería con máquinas tragaperras tendrán que alejarse a 850 metros de los centros escolares, deportivos y sanitarios en la Comunidad Valenciana. No podrá haber menos de 500 metros entre salones de juego.

## **La importancia del Control de Acceso**

La normativa actual solo exige que exista un **control de acceso** para aquella parte acotada del salón en la que existan máquinas de un premio más alto (3.000 euros).

Se establece el control de acceso generalizado en todos los locales de juego.

Mejor supervisión del acceso de menores y de personas con ludopatía inscritas en el Registro de Excluidos de Acceso al Juego.

## **El endurecimiento de Sanciones**

Será una **Infracción muy grave** (antes era grave) el permitir la práctica del juego, así como el acceso a locales autorizados, a menores y personas inscritas en el Registro de Excluidos de Acceso al Juego.

Esta infracción comportará multas a partir de 6.001 euros (actualmente 3.001 euros). Podrá suponer la suspensión de la autorización y cierre del local por un plazo de hasta cinco años, revocación de la autorización y cierre definitivo del local, e inhabilitación para ser titular de la autorización por un plazo máximo de cinco años.

## **Los Programas de Prevención**

En el capítulo de infracciones y sanciones, se prevé que la recaudación obtenida sirva para la puesta en práctica de actuaciones de prevención y ayuda frente a la ludopatía.

En la actualidad, el Consell ingresa alrededor de 500.000 euros por sanciones en el ámbito del juego. **La modificación de la fiscalidad sobre el juego permite afrontar problemas como la lucha y la prevención de la ludopatía o el control del juego en menores de edad.**

**Se termina con el monopolio de casinos.** Se bloquea de facto la entrada de nuevos titulares de casinos durante 14 años. Con lo cual, frente a la situación actual, donde los titulares de la licencia de casino en Castellón, Valencia y Alicante, tienen la exclusividad en el ámbito provincial, la nueva ley posibilitará, cuando la Administración lo considere oportuno, la convocatoria de concursos para la concesión de nuevas licencias.

El Proyecto de Ley introduce **la existencia del juego online valenciano, tal como existe en otras Comunidades Autónomas como Madrid, Castilla y León o País Vasco**, al regular la práctica del juego no presencial a través de medios electrónicos, telemáticos o de comunicación a distancia.

En ese sentido, se adopta una regulación propia del juego online, estableciendo que será aquel organizado por empresas autorizadas cuya unidad central del juego (servidor) esté ubicada en el territorio de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a la **instalación de equipos online**, se establece también la necesaria autorización administrativa de la Generalitat para la apertura de locales presenciales, **así como para la instalación de equipos a través de los que se participe en el juego online estatal.**

Referente a las **Máquinas Tipo B**, el texto reduce el plazo de autorización de instalación de máquinas de 10 a 5 años, pasando a ser expresa y por ambas partes (dueño del local y empresa operadora) la solicitud de renovación por idéntico plazo.

Por otro lado, **se prohíbe hacer efectivo el pago de premios de las máquinas de apuestas en bares**. Con esta medida se pretende acotar el ámbito de juego de forma que los bares no se conviertan en salones de juego o de apuestas, con lo que se limitan las apuestas en los bares.

El Proyecto de Ley del Juego **legaliza por primera vez la situación de las apuestas en la Pilota Valenciana**, que hasta ahora se han venido llevando a cabo sin una cobertura legal. Para ello se establece una tributación del 1,5% sobre los ingresos netos, definidos como las cantidades destinadas a participar en el juego, deducidos los premios satisfechos a los participantes. Una modalidad de tributación existente en otras Comunidades Autónomas para los deportes tradicionales.

Otra de las novedades es que se establece el que las controversias que se susciten en la práctica del Juego puedan resolverse a través **de Sistema Arbitral de Consumo de la Generalitat Valenciana**, frente al régimen exclusivo actual de reclamación ante la Subdirección General de Juego.

Tampoco podrá haber establecimientos de hostelería en estas distancias con máquinas de apuestas o tragaperras, que irán desapareciendo conforme vayan caducando las autorizaciones vigentes, que **hasta el momento se han concedido por periodos de diez años y pasarán a cinco años**.

No podrá haber publicidad en los medios de comunicación de la Generalitat de titularidad pública.

Recordemos que la **Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad** en su Artículo 5. Publicidad sobre determinados bienes o servicios, recoge que:

*“La publicidad de materiales o productos sanitarios y de aquellos otros sometidos a reglamentaciones técnico-sanitarias, **así como la de los productos, bienes, actividades y servicios susceptibles de generar riesgos para la salud o seguridad de las personas o de su patrimonio, o se trate de publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa. Dicho régimen podrá asimismo establecerse cuando la protección de los valores y derechos constitucionalmente reconocidos así lo requieran**”.*

La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de julio de 2017, procedente de Recurso de Casación, recoge *“Finalmente, la Sentencia recurrida tampoco vulnera el principio de unidad de mercado, que en forma alguna se ve afectado por **la concreta regulación de la publicidad en páginas web por parte de los sujetos que puedan desarrollar tal actividad de juego en la Comunidad Autónoma valenciana**. La regulación carece de efectos fuera del ámbito territorial de la Comunidad citada, por mucho que tal publicidad pueda leerse desde cualquier parte del mundo”.*

**Para concluir diré que la Generalitat Valenciana propone tres claras medidas:**

**1ª. No concederá nuevas autorizaciones en un plazo de cuatro años.**

**2ª. Incentivará fiscalmente a los medios de comunicación que fomenten campañas contra la ludopatía.**

**3ª. Desarrollará una estrategia integral de prevención de la ludopatía y la adicción al juego.**

Muchas gracias por vuestra atención.

## Debate

Los moderadores del mismo, los Drs. D. Francisco-Jesús Bueno Cañigral y D. Rafael Aleixandre Benavent, formularon diversas preguntas y canalizaron todos los comentarios y las preguntas de los asistentes. El Ponente, Dr. D. José Carlos de Bartolomé Cenzano, contesto a todas las cuestiones que se le formularon.

La cuestiones principales que se suscitaron ya había sido expuestas por el ponente durante la conferencia, por lo que el Debate fue un intercambio de opiniones y un animado coloquio sobre la oportunidad de regular el juego no sólo en la Comunidad Valenciana sino en toda España, armonizando los criterios en ocasiones dispares de muchas leyes existentes en función de cada Comunidad Autónoma.

Los temas que generaron más debate y contraste de opiniones fueron:

- Los principios rectores del juego.
- Diferencias entre los juegos de azar clásicos y los juegos online.
- Potenciar el juego responsable.
- Registro oficial de casinos, salones de juegos, casas de apuestas, oficinas y administraciones de apuestas y loterías, bares autorizados a tener máquinas de juego y administración de juegos, etc.
- Registro de excluidos a los casinos y salones de juego.
- Control de admisión a los salones de juegos, sobre todo en el caso de menores.
- Regulación y control de la publicidad: Personajes públicos, medios de comunicación institucionales, empresas anunciantes, etc.
- Distancia de centros educativos, etc.
- Regulación de la promoción, regalos de bienvenida, premios, incentivos, etc.
- Protección de los menores.
- Política de inspecciones y sanciones.
- Promoción de la salud y el ocio alternativo.
- Prevención de las ludopatías.

## Clausura

### **Ilmo. Sr. D. Emiliano García Domene**

Concejal de Salud y Consumo

Ajuntament de València

La conferencia del Dr. José Carlos de Bartolomé “Nuevas perspectivas normativas, administrativas y políticas del juego en España”, ha sido muy completa e interesante pues ha abordado todos los aspectos relacionados con el juego en España desde la perspectiva legislativa y sobre todo desde el amplio cometido que tienen las administraciones públicas en cuanto al cumplimiento de las normas y el desarrollo de nuevas legislaciones, con la repercusión social, que cada día es más significativa.

Felicito Dr. José Carlos de Bartolomé por su gran capacidad didáctica y por aportar en el Debate opiniones que nos han hecho a todos participar, reflexionar y opinar sobre los temas más candentes sobre la Ley del Juego.

Agradezco a todos ustedes que han asistido y han participado muy activamente en este Debate, por su implicación en la búsqueda de alternativas de ocio y tiempo libre para los jóvenes, que les aparte de comportamientos cercanos a la ludopatía, por el grave peligro que ésta supone para su desarrollo y por los perjuicios conductuales y económicos que conlleva.

Esta tarde se han abordado todos los aspectos que son de interés en un tema tan de actualidad como el juego, en todas sus vertientes, y que va a obligar a todas las administraciones públicas a actuar de forma coordinada para solucionar problemas que se arrastran desde hace años y que se han agudizado en los últimos tiempos.

Agradezco al Dr. D. Francisco-Jesús Bueno Cañigral, Jefe del Servicio de Adicciones de la Concejalía de Salud y Consumo del Ajuntament de València y al Dr. Rfael Aleixandre Benavent de la Unidad de Información e Investigación Social y Sanitaria (UISYS) de la Universitat de València, la organización de este Debate en Adicciones, que como los anteriores realizados, ha sido muy oportuno y un éxito de contenidos y de asistencia de profesionales.

Muchas gracias a todos, buenas tardes y hasta el próximo Debate en Adicciones.



## **NOTA FINAL**

En el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana Número 8834 de 15 de junio de 2020 (Páginas 22819-22868) se publicó la **LEY 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de la prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana.**

**ANEXO**

**TABLA DE LA SITUACIÓN DEL JUEGO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

| PROVINCIAS | METROS PREVISTOS DE DISTANCIA DESDE LOCALES DE APUESTAS A CENTROS DOCENTES O FRECUENTADOS POR JÓVENES QUE HAY O SE VA A PONER | MEDIDAS DE PROTECCIÓN DEL MENOR POR PARTE DE ESAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS   | TRAGAPERRAS Y APUESTAS EN BARES Y EN QUE COMUNIDAD AUTÓNOMA ESTÁ PERMITIDO  | FUENTE  |
|------------|---|---|---|---|
| MADRID     | Distancia mínima de 100 metros entre estos negocios y centros de enseñanza  | Control de acceso a todos los usuarios con registro informatizado de la identidad. Prohibición de las "máquinas con juegos infantiles o deportivos con premio en especie". Limitación de la publicidad.   | Se permite la instalación de máquinas recreativas en establecimientos de hostelería con restricciones mínimas.  | Ley 3/2000, de 8 de mayo, de Medidas Urgentes Fiscales y Administrativas sobre los Juegos de Suerte, Envite y Azar y Apuestas en la Comunidad de Madrid.  |
| VALENCIA   | 850 metros entre locales y de centros de gran afluencia de menores. 500 metros entre Centros de apuestas.                     | Control proactivo del acceso. Impide la entrada a menores de edad e inscritos en el registro de personas excluidas. Recaudación destinada a programas de prevención. Dispositivos de grabación internos. Subida de dos puntos la tasa.  | La nueva ley prohíbe hacer efectivo el pago de premios de las máquinas de apuestas en bares. Máximo de dos máquinas de tipo B o recreativas con premio y practicarse el juego de apuestas.  | Proyecto de ley aprobado por el Consell en octubre 2019. Ley en fase de enmiendas. CONSULTAR ESTE ENLACE DONDE SE CONTIENEN LAS ÚLTIMAS NOVEDADES: <a href="http://www.hisenda.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=735851">http://www.hisenda.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=735851</a><br>21 DE FEBRERO DE 2020 |
| ANDALUCIA  | 500 metros de centros públicos con afluencia de menores y jóvenes (enseñanza y otros).  | Prohibición de entrada a menores de edad, personas con capacidades intelectuales y volitivas reducidas (estar bajo los efectos del alcohol u otros estupefacientes), verificación de la identidad por medios electrónicos, y la prohibición de publicidad de empresas de juego o que inciten al juego y apuestas en medios de comunicación públicos independientemente del horario. | Queda prohibido la instalación en establecimientos públicos, distintos a los autorizados como casinos de juego, de terminales físicos que ofrezcan a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, la participación en juegos cuyo contenido sea de similar naturaleza a los regulados por la normativa del juego de máquinas recreativas y de azar. Se permite un máximo de tres máquinas de determinados tipos en establecimientos de hostelería. | Decreto 250/2005, de 22 de noviembre Modificado por los Decretos 91/2011, de 19 de abril y anteriores.  |

|                 |  |  |   |   |
|-----------------|--|--|---|---|
| <b>ARAGON</b>   | La normativa actual establece un mínimo de 300 metros entre salones. Se está trabajando en una modificación para incluir separación con centros de afluencia de menores.   | La ley no establece restricciones especiales de publicidad ni de identificación de usuarios mayores de edad ( se menciona que el acceso debe controlarse, pero nada más). Recientemente se han publicado sendas noticias advirtiendo de la intención del ejecutivo autonómico de regular la publicidad de las empresas y establecimientos destinados al juego y las apuestas. La ley incluye una disposición adicional específica para abordar la prevención de la ludopatía, alineando la mencionada ley con los aspectos sociales del juego, la protección a colectivos vulnerables (menores, incapacitados), promoviendo la necesaria información y actividades para aminorar la ludopatía colaborando con asociaciones de afectados. | Se permite la instalación de máquinas de juego previa autorización expresa al titular del establecimiento de hostelería. Los establecimientos deben cumplir algunas condiciones muy básicas, como ser recintos cerrados y tener visión directa sobre los usuarios que puedan hacer uso de las máquinas. La Ley determina un número máximo de máquinas en función del área del establecimiento, sin que exceda de 3 o 10 en función de la categoría de máquina (A, B o C). | Decreto 22/2015, de 24 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas de Juego.              |
| <b>ASTURIAS</b> | Se prohíbe la apertura de salones de juego a menos de 100 metros de centros escolares. Cabe destacar que, ante la avalancha de solicitudes de licencia, el gobierno ha establecido un periodo de suspensión en las concesiones para abrir nuevos establecimientos de juego hasta que establezca los criterios. | La ley establece la normativa básica sobre acceso a locales de juego y apuestas y restricciones y protección a colectivos vulnerables (limitación de publicidad e incitación, restricción en la ubicación de establecimientos cerca de centros de enseñanza, atención a menores o incapacitados judicialmente).  | Hasta dos máquinas tipo B. No se podrán instalar otras máquinas de juego, ni terminales expendedoras de boletos o apuestas y, en general, no podrán ser autorizadas para la explotación, con carácter habitual o permanente, de juegos o apuestas.  | Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas.   |
| <b>CANARIAS</b> | Distancia de 75 metros entre locales de apuestas y juego o respecto a otros establecimientos de juego  | Prohibición de entrada y uso a menores. Los locales de apuestas externas deberán contar con un servicio de control de entrada que exigirá la identificación de los   | Solo se autoriza la colocación de máquinas de tipo B1, quedando prohibidas las de tipo B siempre que se encuentren en   | Decreto 98/2014, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas externas de la Comunidad Autónoma de Canarias. |

NUEVAS PERSPECTIVAS NORMATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS DEL JUEGO EN ESPAÑA

|                           |  |   |   |  |
|---------------------------|--|---|---|--|
|                           | autorizados. 300 metros en línea recta a centros de enseñanza no universitaria o de menores  | usuarios que acudan al establecimiento e impedirá el acceso a menores de edad y a quienes lo tengan prohibido.  | vías públicas.  |  |
| <b>CASTILLA LA MANCHA</b> | La actual ley es muy permisiva y se está revisando para endurecer los criterios. Se endurecerán los requisitos para la concesión de licencias de operación, relacionando el número de establecimientos en función de las características del municipio y su población, estableciendo una distancia mínima entre los locales de juego y los centros escolares y entre los propios establecimientos. | Un objetivo de la futura ley es proteger a los colectivos más vulnerables de los posibles efectos negativos de este tipo de actividad, para ello la ley hará hincapié en la prevención y el fomento del Juego Responsable. Esto ofrece una vertiente poco trabajada en otras leyes, ya que pone empeño en el carácter educativo con menores y con asociaciones de ludopatía. No se explicita la consideración de mecanismos de control por identificación de usuarios y restricciones en la publicidad. | No se fija un mínimo de máquinas ni tipología. Solo se menciona que su instalación se hará con la preceptiva autorización de la administración. | Ley 2/2013, de 25 de abril, del juego y las apuestas de Castilla-La Mancha.<br><br><a href="https://play.cadenaser.com/audio/005RDO10000000263498/">https://play.cadenaser.com/audio/005RDO10000000263498/</a> Accedido 29 de Noviembre de 2019.                                       |
| <b>CASTILLA Y LEON</b>    | En ningún caso se autorizará la instalación de salones a menor distancia de 100 metros de los accesos normales de entrada o salida a centros de educación preescolar, centros que impartan enseñanzas escolares y centros de enseñanza universitaria. Tampoco se autorizará cuando exista otro salón ya autorizado a una distancia inferior a 300 metros del que se pretende instalar              | En los salones de juego está prohibido el acceso a los menores de 18 años, y deberán tener obligatoriamente un servicio de vigilancia desde el que sean visibles los distintos puntos del salón, que impedirá la entrada a los menores de edad, a los incapacitados legalmente. Control en otros establecimientos con máquinas de tipo B y E con bloqueo automático.  | Sin límites, pero debe especificarse el número para obtenerse la licencia.  | DECRETO 39/2018, de 27 de septiembre, por el que se modifica el reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 12/2005, de 3 de febrero.<br><br>- Boletín Oficial de Castilla y León, de 01-10-2018. |
| <b>GALICIA</b>            | Delimita la distancia mínima que debe existir entre locales de Juego (300 metros) y la   | Todos los establecimientos de juego deben tener control de acceso, tanto para evitar la entrada de menores de edad como   | En los bares, cafeterías, establecimientos de hostelería y análogos tan solo se podrá instalar una  | DECRETO 72/2019, de 4 de julio, por el que se aprueban medidas en materia de planificación de autorizaciones de instalación de salones   |

|                   |   |  |  |   |
|-------------------|---|--|--|---|
|                   | distancia a centros en los que haya menores (150 metros). | de auto prohibidos   | máquina de cada uno de los tipos «A» «A especial » y «B» | de juego y tiendas de apuestas en la Comunidad Autónoma de Galicia.<br><br>Ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los juegos y apuestas en Galicia.   |
| <b>CATALUÑA</b>   | No existe normativa específica.                           | -Impedir el acceso a los webs de juego en línea desde las dependencias municipales.<br>-Suspensión de la entrega de licencias y admisión de comunicados para hacer obras destinadas a la apertura o ampliación de estos locales.<br>-Prohibir la publicidad en la red de transportes metropolitanos de Barcelona y en la vía pública<br>-Solicitar a las administraciones que tienen competencias en este ámbito que limiten la publicidad del juego.                  | Sí, están permitidas.                                    | <a href="https://www.abc.es/esp/ana/catalunya/abc-barcelona-prohibe-apertura-nuevos-locales-juego-y-apuestas-201910221331_noticia.html">https://www.abc.es/esp/ana/catalunya/abc-barcelona-prohibe-apertura-nuevos-locales-juego-y-apuestas-201910221331_noticia.html</a> |
| <b>PAIS VASCO</b> | No existe normativa específica.                           | - Elabore en el plazo de ocho meses un estudio sobre la situación del juego en Euskadi, con especial consideración a su afición a las personas menores de edad.<br>- Evitar el acceso al juego a personas menores y a aquellas que lo tengan prohibido.<br>-Estudiar la posibilidad de limitar el aumento desregulado de máquinas de apuestas deportivas y máquinas tragaperras en las inmediaciones de centros escolares, culturales, juveniles y en otros similares. | Sí, están permitidas.                                    | <a href="https://www.publico.es/politica/casas-apuestas-parlamento-vasco-busca-frenar-adiccion-apuestas-deportivas.html">https://www.publico.es/politica/casas-apuestas-parlamento-vasco-busca-frenar-adiccion-apuestas-deportivas.html</a>                               |
| <b>MURCIA</b>     | 500 metros.   | - Se inició en septiembre de 2018 la modificación de la normativa, momento desde el que está suspendida la concesión de licencia.<br>- Proyecto <i>Adictlescentes</i> .<br>- Regular la publicidad sobre el juego, las apuestas online y juegos de azar.   | Sí, están permitidas.                                    | <a href="https://www.eldiario.es/murcia/sociedad/instituto-Murcia-declaran-apuestas-Queremos-0-880162016.html">https://www.eldiario.es/murcia/sociedad/instituto-Murcia-declaran-apuestas-Queremos-0-880162016.html</a>   |

NUEVAS PERSPECTIVAS NORMATIVAS, ADMINISTRATIVAS Y POLÍTICAS DEL JUEGO EN ESPAÑA

|                    |   |   |                       |   |
|--------------------|---|---|-----------------------|---|
| <b>RIOJA</b>       | 200 metros.   | -El número de autorizaciones de salones de juego se limitará a un máximo de 34, y el de tiendas de apuestas a 8.<br>-Proyecto Hombre<br>- Asociación Riojana de jugadores de azar en rehabilitación.  | Sí, están permitidas. | <a href="https://www.larioja.com/la-rioja/medidas-materia-juego-20190216004509-ntvo.html">https://www.larioja.com/la-rioja/medidas-materia-juego-20190216004509-ntvo.html</a>   |
| <b>BALEARES</b>    | 100 metros.<br><br>500 metros en Palma de Mallorca. | -Solo podrá existir una casa de apuestas en un radio de 250 metros, con la excepción del municipio de Palma donde esta distancia se amplía hasta los 500 metros.  | Sí, están permitidas. | <a href="https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2017/08/05/casas-apuestas-deberan-cien-metros/1238154.html">https://www.diariodemallorca.es/mallorca/2017/08/05/casas-apuestas-deberan-cien-metros/1238154.html</a>   |
| <b>CANTABRIA</b>   | 500 metros.   | - Distancia mínima de 500 metros entre los establecimientos de juego y centros educativos, y de 250 metros en centros de rehabilitación del juego patológico.<br>- Aumentar la tasa de las apuestas en dos puntos, del 10 al 12 %.<br>- Registro de Interdicciones de Acceso al Juego para mejorar el sistema de autoexclusión de juego , donde puedan encontrar la información relacionada con el juego responsable y la auto prohibición.<br>- Programa de Juego Responsable de la Comunidad. | Sí, están permitidas. | <a href="https://www.azarplus.com/cantabria-endurece-la-lev-elevando-la-tasa-al-online-y-estableciendo-distancias-entre-todos-los-establecimientos-de-juego/">https://www.azarplus.com/cantabria-endurece-la-lev-elevando-la-tasa-al-online-y-estableciendo-distancias-entre-todos-los-establecimientos-de-juego/</a> |
| <b>EXTREMADURA</b> | 300 metros.   | -Distancia mínima de los establecimientos de juego.<br>-Obligación de respetar los principios básicos sobre juego responsable y advertir de que la práctica puede producir ludopatía, así como de la prohibición de dicha práctica a las personas menores de edad.<br>-Se incorporan como infracciones muy graves y graves en materia de juego la ausencia de sistemas de control y vigilancia de acceso al juego.  | Sí, están permitidas. | <a href="https://www.iberlev.es/legislacion/decreto-ley-1-2019-5-feb-c-extremadura-medidas-urgentes-fomento-juego-responsable-26174483">https://www.iberlev.es/legislacion/decreto-ley-1-2019-5-feb-c-extremadura-medidas-urgentes-fomento-juego-responsable-26174483</a>   |

ANEXO

---

|                |             |  |                       |   |
|----------------|-------------|--|-----------------------|---|
| <b>NAVARRA</b> | 400 metros. | -Suspensión temporal de la concesión de nuevas licencias de apertura de locales de juegos colectivos de dinero y azar, salones de juego y específicos de apuestas. | Sí, están permitidas. | <a href="https://www.publico.es/politica/casas-apuestas-navarra-paraliza-apertura-casas-apuestas-seis-meses.html">https://www.publico.es/politica/casas-apuestas-navarra-paraliza-apertura-casas-apuestas-seis-meses.html</a> |
|----------------|-------------|--|-----------------------|---|











**AJUNTAMENT DE VALÈNCIA**  
REGIDORIA DE SALUT I CONSUM



UPCCA  
VALENCIA



# Cendoc Bogani



**UISYS**

Unidad de Información e  
Investigación Social y Sanitaria



VNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA