



León, 19 de noviembre de 2019

**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, N.º 1**  
**47008 - VALLADOLID**

**Expediente: 3363/2019 Actuación de oficio**

**Asunto: Protección ante los juegos y apuestas presenciales y “on line” /  
Resolución**

**Centros directivos: Consejería de Presidencia**  
**Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades**  
**Consejería de Educación**  
**Consejería de Sanidad**

Ilmo. Sr.:

En el mes de noviembre de 2018, la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) publicó un informe sobre los “*Jóvenes y juego*” del cual se dio traslado a esta Procuraduría.

De dicho informe se deduce que existe un crecimiento masivo del juego comercial, tanto a nivel mundial, como en España, en la que cada vez hay más consumo de apuestas, juegos de casino, póquer, máquinas de azar, bingo, etc., tanto en la versión “on line” (practicados a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos y/o interactivos), como de manera presencial en establecimientos dispuestos al efecto. Ese consumo se relaciona con la publicidad que existe de ese tipo de juegos y apuestas, así como la inexistencia de unas limitaciones y controles efectivos para impedir que se produzcan los efectos perjudiciales que pueden producir tanto a menores de edad, como a personas especialmente vulnerables, como es el caso de jóvenes o personas con adicción al juego u otro tipo de adicciones.

La preocupación de la OCU al respecto también es compartida por esta Procuraduría que, en cualquier caso, ya ha abordado la cuestión, el menos en los expedientes 20090875 y 20150762 de forma directa.

Si bien el objeto del expediente 20150762, en el que se dirigió a la Consejería de Presidencia una Resolución fechada el 10 de julio de 2015, fue la conveniencia de establecer un régimen de prohibiciones de acceso voluntarias a los salones de juego; la tramitación del expediente 20090875, sobre el problema del juego patológico en Castilla y León, tuvo por objeto una problemática más genérica, dirigiéndose una Resolución fechada el 11 de mayo de 2010 a las Consejerías de Sanidad, de Familia e



Igualdad de Oportunidades, de Educación, y a la entonces Consejería de Interior y Justicia, en los siguientes términos:

*“Que se proceda a la planificación y desarrollo de un modelo específico de intervención en relación con los problemas generados por el juego patológico o la ludopatía, que implique la asunción de una responsabilidad conjunta y coordinada de las administraciones competentes (en especial en materia sanitaria, social, educativa y del juego) para la adopción de estrategias dirigidas a prevenir y eliminar conductas ludópatas y las consecuencias de la adicción o dependencia a los juegos de azar en los ámbitos personal, familiar, económico y social. Entre ellas se proponen las siguientes para su adopción en el ámbito competencial correspondiente:*

*1. Reconocer el juego patológico, a través de un marco legal específico o de la normativa en materia de drogodependencias o de juego en Castilla y León, como una forma de adicción “no tóxica” o “sin sustancia” (junto a la derivada del abuso de drogas institucionalizadas o no institucionalizadas o de otros trastornos adictivos) que requiere una atención administrativa específica e integral para su prevención y la atención o protección sanitaria y social de las personas afectadas y sus familias.*

*2. Reiniciar los trabajos comenzados en 2005 para elaborar un estudio completo sobre la incidencia, prevalencia, evolución y pronóstico de la ludopatía en Castilla y León, con la finalidad de conseguir un conocimiento ajustado y preciso de la magnitud, dimensiones y particularidades de esta problemática y necesidades específicas de apoyo y atención y, en función de su resultado, diseñar una intervención integral coordinada y eficaz.*

*Ello sin perjuicio de impulsar líneas de actuación coordinadas con la administración estatal en caso de que llegue a desarrollarse un estudio de ámbito nacional en esta materia.*

*3. Diseñar y desarrollar medidas preventivas o disuasorias del abuso a los juegos de azar en sus distintas modalidades, consistentes en:*

*a) Actuaciones de prevención de la ludopatía que promuevan el conocimiento y divulgación de los problemas y riesgos relacionados con el juego de azar y desincentive los hábitos y conductas patológicas. Como, por ejemplo, los siguientes:*

*- Campañas de información y sensibilización social dirigidas a la población en general.*

*- Programas o actividades de sensibilización y concienciación o talleres educativos para el alumnado en los distintos niveles educativos.*



- Campañas o programas de información sobre la potencialidad adictiva de los juegos de azar dirigidos a sectores especialmente vulnerables.

b) Control de la actividad publicitaria o promocional del juego y de las apuestas, adoptando las acciones necesarias para evitar una publicidad que incite a los jugadores potenciales a su participación o resulte perjudicial para la formación de la infancia y juventud.

c) Control de las limitaciones o prohibiciones de acceso a los juegos y apuestas, a través de las siguientes acciones:

- Vigilancia e inspección regular de los establecimientos existentes en Castilla y León en los que se desarrollen juegos de azar y apuestas para controlar la prohibición de acceso establecida legalmente para los menores de edad, incapacitados judicialmente y a quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas, enajenación mental o puedan perturbar el orden y a aquellas personas a las que se les haya prohibido por la autoridad administrativa a instancia de las mismas.

- Vigilancia en los mismos establecimientos de juego y apuestas del cumplimiento de la obligación de establecer sistemas de control de admisión de visitantes.

- Depurar las responsabilidades administrativas que procedan respecto de aquellos establecimientos en los que se permita la práctica del juego y el acceso a las personas que no estén autorizadas o lo tengan prohibido.

4. Fomentar una mayor implicación del Sistema público de salud en el tratamiento de esta enfermedad, diseñando y desarrollando programas específicos para su prevención y asistencia y promoviendo la creación de unidades o recursos especializados como los existentes en otras Comunidades Autónomas.

5. Promover la protección social de las personas afectadas por el juego patológico y sus familias, en igualdad de condiciones a las que padecen adicción a las drogas, mediante el diseño y puesta en marcha de un modelo de atención integral de las repercusiones que en la esfera psicológica, personal, familiar, social, laboral y económica genera esta patología, dirigido a la creación (en coordinación o cooperación, si procediera, con entidades colaboradoras) de una red de incorporación social que, corrigiendo las causas que dan lugar a la materialización de esta adicción y eliminando las situaciones que conllevan a la exclusión, abarque, entre otras, las siguientes actuaciones:

a) Desarrollo de medidas de apoyo psicológico y social para las personas afectadas y sus familias.



*b) Desarrollo de programas que favorezcan la normalización e incorporación social y laboral de las personas con ludopatía.*

*c) Creación de servicios o recursos sociales específicos de atención dirigidos a la rehabilitación, integración social y laboral o resocialización de los jugadores patológicos.*

*d) Prestación de asistencia o apoyos necesarios a las asociaciones que en esta Comunidad Autónoma vienen desarrollando programas de atención rehabilitadora específicos para dichas personas”.*

Al margen de ello, manteniéndose en la actualidad una verdadera alarma social sobre los índices de acceso al juego y apuestas, y los problemas que para la población está generando dicho acceso, el Procurador del Común, acordó iniciar la actuación de oficio que nos ocupa, para lo cual se solicitó información sobre:

- El establecimiento de una normativa que limite la apertura de establecimientos de juegos y apuestas, fundamentalmente de cara a evitar la facilidad de acceso y habitualidad de personas vulnerables.

- La conveniencia de modificar la normativa relativa a la actividad publicitaria o promocional del juego y las apuestas en la Comunidad de Castilla y León contenida en el Decreto 7/2007, de 25 de enero, en términos más restrictivos, o incluso llegando a prohibir todo tipo de publicidad o promoción del juego y las apuestas, con el fin de evitar que se incite a la participación de jugadores, y limitar igualmente los perjuicios que pudiera causar esa participación fundamentalmente en el ámbito de la infancia y de la juventud.

- Una estadística de las actuaciones de vigilancia e inspección de los establecimientos en los que se desarrollan juegos de azar en Castilla y León, al menos durante los años 2018 y 2019, para la comprobación del cumplimiento de las limitaciones de acceso y práctica, de los sistemas de control de admisión de visitantes impuestos tanto en la Ley como en los distintos reglamentos que regulan los subsectores de juego en Castilla y León, y sobre los expedientes sancionadores a los que pudieran haber dado lugar dichas actuaciones.

- Asistencia que en el ámbito sanitario se esté dando a las personas con trastorno psicológico relacionado con el juego patológico, con indicación del número de pacientes que al menos en los años 2018 y 2019, según edades, hayan sido atendidos tanto a nivel ambulatorio, como en Unidades de Hospitalización de Agudos, en Hospitales de Día, o a través de otros posibles recursos sanitarios de asistencia psiquiátrica.



- Posibles medidas adoptadas en el ámbito educativo con el fin de prevenir los riesgos derivados del acceso a juegos “on line” y a establecimientos de apuestas y juegos de azar, y para adquirir hábitos saludables que fortalezcan el autocontrol frente a tales riesgos, al margen de las previsiones genéricas establecidas en los currículos de los distintos niveles educativos.

- Medidas establecidas o que pudieran ser establecidas para la prevención de la adicción al juego en el marco de las políticas de servicios sociales, drogodependencias, y las transversales de familia, igualdad de oportunidades y juventud, por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por sí misma o en colaboración con otras Consejerías.

En respuesta a todo ello, el 18 de octubre de 2019 se registraron en esta Procuraduría los informes remitidos por las cuatro Consejerías a las que se pidió información.

No obstante lo anterior, dado que la Consejería de Sanidad se limitó a señalar que ninguno de los puntos relacionados en la información solicitada se refería a competencia o funciones atribuidas a la Dirección General de Salud Pública, a la que se había trasladado la petición de información, con fecha 21 de octubre de 2019, se reiteró a la Consejería de Sanidad que nos facilitara la información requerida referida al ámbito de sus competencias. El 14 de noviembre de 2019 se registró la información ampliada de la Consejería de Sanidad.

Con todo, el contenido de la información facilitada a esta Procuraduría es la siguiente:

La Consejería de Presidencia hace alusión en su informe a las prohibiciones ya existentes en la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, así como a la normativa reglamentaria sobre los casinos, bingos, máquinas de juego y de los salones de juego y sobre las apuestas, que impide el acceso a los menores de 18 años y otros colectivos de riesgo.

Por otro lado, también cabe destacar del informe emitido por la Consejería de Presidencia que, en cuanto a la actividad publicitaria y promocional del juego y de las apuestas, se pone de manifiesto la competencia estatal en lo que respecta a las apuestas de ámbito nacional, y que es en el marco del Consejo de Políticas del Juego, órgano de participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y del Estado en materia de juego, donde se podrían aportar propuestas normativas para favorecer la convergencia del régimen jurídico aplicable al juego. A estos efectos, la Consejería de Presidencia señala que la Administración autonómica de Castilla y León, en la próxima reunión del Consejo de Políticas del Juego, instará a que se llegue a un consenso respecto a la publicidad de los juegos y las apuestas.



Seguidamente, se transcribe el informe de la Consejería de Presidencia, a los efectos de una mayor concreción de los términos del mismo:

*«Primero.- En contestación a la primera de las cuestiones planteadas, relativa al establecimiento de una normativa que limite la apertura de establecimientos de juegos y apuestas, fundamentalmente de cara a evitar la facilidad de acceso y habitualidad de personas vulnerables, señalar que la normativa reguladora del juego y de las apuestas en Castilla y León ya contempla medidas de control de acceso a los menores de edad y a colectivos especialmente vulnerables, medidas recogidas en el cuerpo de la Ley y que luego son desarrolladas en las normas reglamentarias reguladoras de los distintos subsectores, disponiendo:*

*1- Por lo que respecta a la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, ésta regula las limitaciones de acceso y práctica del juego y de las apuestas en su artículo 7, disponiendo que a los menores de edad y a los incapacitados legalmente se les prohibirá la entrada en los establecimientos en los que específicamente se desarrollen juegos y apuestas, y que de igual forma, está prohibido el acceso a los establecimientos dedicados a juego y apuestas a quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental y los que ostensiblemente puedan perturbar el orden, disponiendo seguidamente que también será prohibido el acceso cuando lo declare la autoridad administrativa competente a instancia de la persona misma, y que los menores de edad y los incapacitados judicialmente no podrán practicar juegos, participar en apuestas, ni usar máquinas de juego con premio. Seguidamente dispone que las reglamentaciones específicas podrán establecer otras limitaciones especiales de acceso y práctica y que los establecimientos de juego y apuestas deberán establecer sistemas de control de admisión de visitantes en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen.*

*2- Por lo que respecta a las reglamentaciones específicas:*

*- El artículo 38 del Reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 1/2008, de 10 de enero, prevé lo siguiente: "1.-La entrada y permanencia en las salas de juego de los casinos está prohibida a: a) Los menores de edad y los incapacitados legalmente a que se refiere el artículo 7. 1, de la Ley 4/1998, de 24 de junio, b) Los incapacitados judicialmente, siempre que la resolución judicial haya sido puesta en conocimiento del casino de juego por el propio órgano jurisdiccional o por cualquiera de las personas interesadas en el procedimiento judicial, c) Quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental y los que ostensiblemente puedan perturbar el orden, la tranquilidad y el desarrollo de los juegos, d) Las personas que se encuentren incluidas en el Registro de Prohibidos a que se refiere el artículo 40 del presente Reglamento, elaborado a tenor de lo dispuesto en el citado artículo 7.3 de la*



*Ley 4/1998, de 24 de junio, e) Las personas que no cumplan con las condiciones relativas a la vestimenta, etiqueta u otras condiciones especiales establecidas por el casino que estarán expuestas, para público conocimiento, en el servicio de admisión. 2.- Deberá también impedirse el acceso y permanencia de las personas respecto de las cuales se determine la falsedad de sus documentos de identificación aportados al servicio de admisión. 3.- El control del cumplimiento de las prohibiciones será ejercido por el servicio de admisión del casino de juego, bajo la superior inspección de quien ostente el cargo de la dirección del juego a quien corresponderá la decisión en caso de duda. Si éste advirtiera la presencia en la sala de alguna persona comprendida en las prohibiciones referidas deberá invitarle a que la abandone de inmediato".*

*Por otro lado, el artículo 40 regula el registro de prohibidos de este tipo de establecimientos, disponiendo lo siguiente: "1.- El órgano directivo central competente en materia de juego elaborará un Registro de Prohibidos sin acceso a casinos de juego, en el que se determinará el ámbito territorial, plazo de prohibición y sus causas. Su contenido tendrá carácter reservado y estará sometido a las garantías previstas en la Ley Orgánica 15/1999, 13 de diciembre. 2.- El Registro de Prohibidos incluirá: a) Las personas que voluntariamente lo soliciten, b) Las personas que, previa petición de la sociedad titular del casino de juego, haya acordado el órgano directivo central competente en materia de juego, en cuyo caso la prohibición sólo obligará al casino que la solicitó, salvo que las circunstancias aconsejen extender dicha prohibición, c) Las personas a que se refiere el artículo 7.2 de la Ley 4/1998, de 24 de junio."*

*- El Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 21/2013, de 20 de junio, prevé en su artículo 35.1 que: "Todos los establecimientos de bingo han de disponer de un servicio de admisión informatizado que controle el acceso a las diferentes dependencias, para lo que se exigirá la exhibición del documento nacional de identidad o documento oficial equivalente..." El artículo 36.1 del citado Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, dispone: "1. La entrada en las salas de bingo está prohibida a: a) Las personas a las que se refiere el artículo 7 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, b) Las personas que hayan solicitado y obtenido del órgano directivo central competente en materia de juego que les sea prohibida la entrada. En este caso la duración mínima de la prohibición de entrada será la que se acuerde motivadamente por el citado órgano, atendidas las circunstancias y antecedentes que concurran en la solicitud, c) Las personas que se encuentren en situación de libertad condicional o sometidas al cumplimiento de medidas de seguridad o judiciales, en tanto tales situaciones se mantengan, d) Las personas que pretendan entrar portando armas u objetos que puedan utilizarse como tales."*

*- En 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, el artículo*



*61.3 dispone que en los salones de juego está prohibido el acceso a los menores de 18 años y deben tener obligatoriamente un "servicio de vigilancia", desde el que fueran visibles los distintos puntos del salón, impidiendo la entrada a los menores de edad, a los incapacitados legalmente, a quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental y a los que ostensiblemente puedan perturbar el orden. Y además de lo anterior, se prevé que dentro de los salones de juego, en las zonas donde estén instaladas las máquinas de juego con premios superiores a los que entregan las máquinas de los bares, y/o tengan apuestas, existirá un "servicio de control" donde se controlará el acceso a los jugadores mediante exhibición del D.N.I, o estarán bloqueadas todas las máquinas y previo a su desbloqueo se identificará a los jugadores mediante exhibición del D.N.I, para impedir que jueguen los menores, si han conseguido sortear el previo servicio de vigilancia, o las personas que lo tienen prohibido el juego.*

*- En el Reglamento regulador de las apuestas de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 53/2014, de 23 de octubre, en el artículo 26.5 se establece un control total, de tal forma que en las casas de apuestas está prohibido el acceso a menores de 18 años y deberán tener obligatoriamente un "servicio de admisión y control", desde el que sean visibles los distintos puntos del local, que impedirá la entrada a las personas que lo tengan prohibido, a los menores de edad, a los incapacitados legalmente, a quienes presenten síntomas de embriaguez, intoxicación por drogas o enajenación mental y a los que ostensiblemente puedan perturbar el orden. Cuando el terminal de expedición de apuestas esté situado en la zona de acceso al local este terminal podrá también cumplir la función de servicio de admisión y control.*

*Segundo.- En contestación a la segunda de las cuestiones planteadas, relativa a la conveniencia de modificar la normativa relativa a la actividad publicitaria o promocional del juego y de las apuestas, señalar que la publicidad de las apuestas de ámbito nacional es competencia del Estado Español, y es éste el obligado a dictar una norma reglamentaria que regule las condiciones en las que los operadores autorizados por el Estado puedan llevar a cabo la publicidad de los juegos y apuestas online.*

*Es de destacar en este ámbito, la existencia del Consejo de Políticas del Juego - con naturaleza jurídica de Conferencia Sectorial-, órgano de participación y coordinación de las Comunidades Autónomas y el Estado en materia de juego, creado por Ley 13/2011, de 27 de mayo de regulación del juego. El Consejo de Políticas del Juego está integrado por los Consejeros que desempeñen las responsabilidades en materia de juego de todas las Comunidades y Ciudades Autónomas y por un número paritario de representantes de la Administración General del Estado.*

*La Ley 13/2011 atribuye al Consejo de Políticas del Juego, entre otras materias,*



*el estudio de medidas a proponer a las Comunidades Autónomas que permitan avanzar en la equiparación del régimen jurídico aplicable. Así, prevé en el artículo 34.5 que las Comunidades Autónomas y el Estado, mediante el Consejo de Políticas del Juego, promuevan las actuaciones pertinentes, incluyendo la posibilidad de formular propuestas normativas de acuerdo con las respectivas competencias, para favorecer la convergencia del régimen jurídico. Teniendo en cuenta que se trata de un tema compartido en todas las Comunidades Autónomas, y que las atribuciones propias del Consejo de Políticas del Juego lo permiten, es en el seno de este órgano interadministrativo dónde corresponde adoptar una solución común a la publicidad de los juegos y apuestas por consenso de todas las Comunidades Autónomas. Cuestión que será debidamente requerida por esta Administración en la siguiente reunión del Consejo de Políticas del Juego.*

*Además, señalar que la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) reconoce un protagonismo de especial relevancia a las Conferencias Sectoriales en orden al proceso de racionalización normativa de las Comunidades Autónomas que considera necesario para llevar a cabo la unidad de mercado y evitar la fragmentación del mercado nacional.*

*Su artículo 15 también establece previsiones de trabajo respecto de las Conferencias y señala que deberán impulsar la evaluación periódica de las materias de su competencia y los cambios normativos procedentes y, en particular establece que deberán concretar con periodicidad anual, el programa de evaluación que se considere prioritario para ese periodo.*

*Tercero.- En contestación a la tercera de las cuestiones planteadas, relativa a la estadística de las actuaciones de vigilancia e inspección de los establecimientos en los que se desarrollan juegos de azar en Castilla y León, señalar lo siguiente:*

*Al amparo de lo dispuesto en el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Justicia e Interior y la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de juego de fecha 7 de julio de 1994, la inspección y el control del juego y apuestas en la Comunidad de Castilla y León corresponde al Servicio de Control de Juegos de Azar, dependiente de la Comisaría General de Policía Judicial, Ministerio del Interior, e integrado por un Servicio Central y los Grupos periféricos de cada una de las provincias de la Comunidad de Castilla y León.*

*Respecto a las inspecciones realizadas señalar que para obtener este dato podrá dirigirse al citado Servicio de Control de Juegos de Azar, ya que aquí solo se remiten las inspecciones de las que resultan actas de presuntas infracciones administrativas cometidas en la materia.*

*Por otro lado, respecto a los expedientes sancionadores a los que pudieran*



*haber dado lugar dichas actuaciones, en el año 2018 se tramitaron 6 expedientes sancionadores a titulares de salones de juego por permitir el acceso al establecimiento a personas que lo tienen prohibido, y en el año 2019, hasta la fecha, han sido tramitados 3 expedientes sancionadores por la comisión de la misma infracción administrativa”».*

La Consejería de Sanidad nos ha puesto de manifiesto que, a través de la exploración de la historia clínica electrónica de atención primaria (Medora), el número de pacientes con trastornos psicológicos relacionados con el juego patológico que están siendo tratados en nuestra Comunidad ha aumentado durante los últimos años. En concreto, según las tablas facilitadas, distinguiendo por sexos, se ha pasado de un total de 488 pacientes en 2011 a 1.109 a mes de octubre de 2019. La incidencia de la patología es más severa en los hombre que en la las mujeres, y, así, por ejemplo, en los datos relativos a 2019 se puede observar que, de los 1.109 pacientes, 1.008 son hombres y 101 mujeres; mientras que en el año 2011, de los 488 pacientes registrados, 443 eran hombres y 45 mujeres.

Igualmente, se nos ha aportado un cuadro sobre los pacientes con diagnóstico de ludopatía y otras sustancias a fecha 31 de diciembre de 2018, que hacen un cómputo de 282, de los cuales 266 son hombres y 16 son mujeres.

A nivel hospitalario, la Consejería de Sanidad nos ha indicado que los registros que se disponen están en relación con ingresos hospitalarios derivados del CMBD (Conjunto Mínimo Básico de Datos). Esta codificación, recoge los diagnósticos y procedimientos que se derivan de los procesos de hospitalización, aclarando que, habitualmente, no suele haber ingresos hospitalarios relacionados directamente con la ludopatía, salvo que estén en el contexto de patología psiquiátrica relacionada con actitudes compulsivas (brotos psicóticos, trastornos bipolares, etc.). De este modo, no es posible relacionar dichos procesos en los registros disponibles con un posible origen o relación con la ludopatía.

Con todo, la patología relacionada con la ludopatía suele tratarse de forma ambulatoria en las unidades abiertas de los servicios de Psiquiatría, sin que, a día de hoy, sea posible el uso del módulo de consultas externas del aplicativo de historia clínica informatizada institucional (Jimena IV), anunciando la Consejería de Sanidad que el uso futuro de dicha aplicación informática en las áreas de consultas externas permitirá ir explotando los procedimientos y diagnósticos clínicos de forma automatizada.

En el informe de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se hace alusión a la acción coordinada a la que también se hace referencia en el informe emitido por la Consejería de Educación, y en la que intervienen las Consejerías de Familia e



Igualdad de Oportunidades, Sanidad y Educación, para el periodo entre el 2019 y 2021, acción que incluye una serie de actuaciones, algunas de las cuales ya se han iniciado, y que afectan a la sensibilización e información sobre los riesgos de los trastornos por conductas del juego, inclusión de contenidos en distintos programas dirigidos a alumnos y familias, elaboración de materiales, formación de profesionales, colaboraciones económicas con asociaciones y entidades privadas sin ánimo de lucro, etc.

También resulta destacable del informe de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades que la Administración autonómica de Castilla y León ha instado al Gobierno de la Nación, en este caso a través de la Conferencia Sectorial del Plan nacional sobre drogas, para que, en el ámbito de sus competencias regule la actividad del juego de una forma armonizada y, en particular, para que dicha normativa venga a contrarrestar los efectos de la agresiva actividad publicitaria y promocional que existe para la apuestas deportivas y el juego “on line” ante los menores y otras personas igualmente vulnerables.

En concreto, el informe de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades refiere el siguiente contenido:

*“Con el fin de prevenir, detectar precozmente y prestar asistencia a las personas que padecen trastornos por conductas de juego, las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación y Sanidad han acordado en febrero de este año una Acción coordinada a tres años para el periodo comprendido entre 2019 y 2021.*

*En esta Acción coordinada se establecen una serie de actuaciones concretas para alcanzar el objetivo antes señalado, que en el ámbito de las competencias de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades son las siguientes:*

*1. Realización de actuaciones de sensibilización e información sobre los riesgos de los trastornos por conductas de juego, especialmente en la población infanto-juvenil, en colaboración con las corporaciones locales y las asociaciones de afectados. Está previsto incorporar estas actuaciones de sensibilización e información en el Acuerdo Marco de cofinanciación de los equipos de acción social básica y programas de servicios sociales para el periodo 2020-2024.*

*2. Incorporación de una sesión complementaria en los programas de prevención familiar del consumo de drogas Moneo y Dédalo y en los programas de prevención extraescolar Nexus, ¿Te apuntas? y ¿Vivir el Momento? que aborde los trastornos por conductas de juego. Actualmente se están elaborando estas sesiones complementarias, cuya utilización está prevista para el próximo año.*

*3. Incorporación de contenidos sobre trastornos por conductas de juego en las escuelas de madres y padres, escuelas de familias y en los programas Educar en familia*



y *Construyendo mi futuro que promueve la Gerencia de Servicios Sociales. La inclusión de estos contenidos en los referidos programas se incluirá en el Acuerdo Marco para el periodo 2020-2024.*

4. *Incorporación de actuaciones educativas en los servicios de prevención familiar indicada del consumo de drogas y en los servicios de referencia de prevención para abordar los trastornos por conductas de juego en menores y jóvenes con consumos problemáticos de alcohol y/o de otras drogas. En 2019 se ha iniciado la formación de los profesionales de estos servicios para que en 2020 realicen actuaciones educativas sobre juego patológico con sus usuarios.*

5. *Edición de guías para padres y madres que participan en los programas de prevención familiar (Moneo, Dédalo, Alfil e indicada) que aborden los trastornos por conductas de juego. En la actualidad se están elaborando las guías para su edición y distribución en 2020.*

6. *Detección precoz de esta problemática en los menores y jóvenes de familias que participan en los programas Moneo y Dédalo, así como en los que son atendidos en los servicios de prevención familiar indicada del consumo de drogas, mejorando la formación de los profesionales en este campo y derivando los casos clínicos al Sistema de Salud de Castilla y León y los casos sin entidad clínica a los servicios de referencia de prevención. En 2019 se ha iniciado la formación de los profesionales de estos servicios para que en 2020 inicien la detección precoz y derivación de casos.*

7. *Formar a los profesionales de la Red específica de asistencia al drogodependiente para la detección y el abordaje de la comorbilidad por juego patológico y adicción a las drogas. La formación de estos profesionales se ha iniciado en 2019*

8. *Establecer mecanismos de comunicación y cooperación entre la red específica de asistencia a drogodependientes y la red de salud mental para la coordinación y continuidad de las actuaciones asistenciales en pacientes con comorbilidad por dependencia de las drogas y trastornos por conductas de juego. Estos mecanismos de comunicación y cooperación se están pilotando en la actualidad en Salamanca, Valladolid y Zamora.*

9. *Colaboración económica con las asociaciones de ayuda mutua de jugadores patológicos para la rehabilitación de estos pacientes mediante apoyo psicosocial profesionalizado. Desde 2018 se está colaborando económicamente con las asociaciones de jugadores patológicos y otras entidades privadas sin ánimo de lucro para la atención psicosocial e integración social de los adictos al juego.*

10. *Explotación autónoma y realización de informes cada dos años sobre la*



*prevalencia y características de los juegos de azar y de apuesta en Castilla y León a partir de los datos obtenidos de las encuestas nacionales ESTUDES (14-18 años) y EDADES (15-64 años). Esta explotación e informes periódicos ya se han iniciado con las encuestas ESTUDES 2016-2017 y EDADES 2017-2018.*

*Asimismo, ante la dispersión normativa existente y la agresiva publicidad sobre juegos de azar y de apuesta, se ha instado al gobierno de la nación a través de la Conferencia Sectorial del Plan nacional sobre drogas para que en el ámbito de sus competencias regule unas bases comunes para esta actividad y en particular para la restricción de la publicidad y promoción de las apuestas deportivas y el juego online que proteja a los menores de edad y a las personas más vulnerables. Con esta petición se pretende una acción armónica y sinérgica entre la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas que aumente la efectividad de las medidas de regulación y control”.*

La Consejería de Educación hace hincapié en que, ante este fenómeno relativamente nuevo de las llamadas adicciones sin sustancia, existe una acción coordinada entre las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades, Sanidad y Educación, para el periodo comprendido entre el 2019 y el 2021, en el marco de la cual se llevan a cabo una serie de actuaciones de prevención dirigidas a la comunidad educativa.

Más concretamente, el contenido del informe de la Consejería de Educación es el siguiente:

*«En su escrito, la Procuraduría del Común solicita información a la Administración sobre varios aspectos relacionados con la protección de los ciudadanos ante el juego on line y presencial, uno de los cuales reza lo siguiente: "Posibles medidas adoptadas en el ámbito educativo con el fin de prevenir los riesgos derivados del acceso a juegos "on line" y a establecimientos de apuestas y juegos de azar, y para adquirir hábitos saludables que fortalezcan el autocontrol ante tales riesgos, al margen de las previsiones genéricas establecidas en los currículos de los distintos niveles educativos”.*

*A este respecto, desde la Consejería de Educación se entiende el proceso de formación del alumnado desde una perspectiva integral, es decir, la educación no se limita a proporcionar a nuestros alumnos los conocimientos y competencias establecidos en los currículos, sino que también comprende una formación en valores fundamentales para la buena convivencia y el bienestar personal.*

*Partiendo de esta premisa, y respecto al asunto que es objeto de información, a diferencia de otros retos, en cuya prevención y sensibilización las administraciones ya cuentan con una larga experiencia, la adicción al juego entre los jóvenes es un*



*fenómeno relativamente nuevo, relacionado con la proliferación de páginas de juego y apuestas on line y el consumo abusivo de videojuegos.*

*Este nuevo fenómeno implica a todas las administraciones de forma coordinada. De ahí que con el fin de mejorar la prevención, la detección precoz y la asistencia a las personas que padecen trastornos por conductas de juego (juego patológico y adicción a los videojuegos) o que hacen un uso problemático de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades, Sanidad y Educación hayan planificado una acción coordinada a tres años para el periodo comprendido entre 2019 y 2021.*

*Así, partiendo del Acuerdo Interconsejerías para el Desarrollo del Plan de acción sobre adicciones sin sustancia, la Consejería de Educación desarrolla una serie de actuaciones en este campo, enmarcadas dentro del Plan de seguridad y confianza digital, que se dirigen a los tres sectores de la comunidad educativa: profesores, familias y alumnos.*

*Con la finalidad de promocionar hábitos y comportamientos saludables en este ámbito y tomar conciencia sobre sus riesgos, una línea prioritaria del mencionado Plan es precisamente el desarrollo de actuaciones que inciden de forma general en la prevención del uso problemático de las nuevas tecnologías y en particular en la prevención de las adicciones sin sustancia: trastorno por juegos digitales, videojuegos o juegos por internet y juego patológico o trastorno por juegos de azar on line.*

*Para ello, tanto en el curso 2018/2019, como en el actual 2019/2020 se realizan las siguientes actuaciones en materia de prevención:*

*1. Realización de actividades de formación, talleres, jornadas y encuentros sobre el uso seguro de internet, donde se aborda de forma específica los trastornos por conductas de juego y el uso problemático de las TIC.*

*a. Para los profesores, a través de cursos y jornadas incluidas en el Plan autonómico de formación y desarrolladas en los centros de Formación del Profesorado y de Innovación Educativa (CFIE) y/o en los planes de formación de cada centro.*

*b. Para las familias, mediante charlas, talleres y escuelas de madres y padres.*

*c. Para los alumnos, de una forma doble: a través del trabajo diario de aula en el desarrollo de su competencia digital (en todas las áreas curriculares, como competencia clave), y mediante la realización de talleres específicos sobre estos temas en su centro.*

*2. Fomento de la participación de los centros docentes en la celebración de eventos que promuevan el uso seguro y responsable de internet entre los menores como*



*el Día de Internet Segura, Jornada TICYL, etc.*

*3. Realización y exposición de vídeos de corta duración.*

*4. Elaboración de materiales y recursos didácticos específicos sobre seguridad y confianza digital, uso problemático de las nuevas tecnologías y otras adicciones sin sustancia.*

*5. Potenciación del espacio web existente en el Portal de Educación de la Junta de Castilla y León dedicado a la navegación segura y el ciberacoso.*

*6. Detección en los centros educativos del alumnado que haga una mala utilización de las TIC y/o presente trastornos por conductas de juego sin entidad clínica pero con repercusión en su ajuste escolar y rendimiento académico, realizando una intervención de asesoramiento, intervención y ayuda desde los distintos agentes y servicios de la red de orientación educativa con el fin de prevenir los problemas detectados.*

*7. En aquellos casos de menores en los que desde el centro educativo se tengan indicios o sospecha de trastornos adictivos por conductas de juego, el Sistema Educativo activará, por los procedimientos ya existentes, los mecanismos de coordinación con las familias para su derivación al Sistema de Salud».*

Considerando los informes remitidos por las distintas Consejerías a las que se ha dirigido esta Procuraduría, se evidencia una sensibilidad hacia la problemática contemplada, que se ha puesto de manifiesto en cambios normativos relativamente recientes, como el operado en la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, por la Ley 6/2017, de 20 de octubre, de medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial; en una actuación coordinada de las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades, Sanidad y Educación con el fin de llevar a cabo medidas de prevención y respuesta a los riesgos de la adicción al juego; así como en el planteamiento ante el Consejo de Políticas del Juego y ante la Conferencia Sectorial del Plan nacional sobre drogas de medidas que deben contribuir, de una forma armonizada en todas las Comunidades Autónomas, a dar una respuesta a la problemática generada.

No obstante esa deseada armonización normativa y de acciones entre las distintas comunidades, lo cierto es que alguna de ellas, en virtud de la competencia exclusiva ostentada en materia de juego, se han dotado de su propio texto normativo, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que aprobó el Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura, señalándose en la Introducción de dicha norma que *“La urgencia en la adopción de medidas que se afronta viene impuesta por*



*la extensión, en los últimos tiempos, de nuevas modalidades de juegos y apuestas reguladas insuficientemente, así como por la proliferación de establecimientos y el grado de participación en las mismas. Circunstancias que exigen reforzar la intervención administrativa en materia de juego para salvaguardar la protección de los principios constitucionales y del Derecho de la Unión Europea como son garantizar la defensa de los consumidores, evitar la incentivación de hábitos y conductas patológicas, promover la protección de menores de edad y de las personas que tengan reducidas sus capacidades volitivas, ponderar las repercusiones sociales, económicas y tributarias derivadas de la actividad del juego, reducir, diversificar y desincentivar su hábito e impedir en su gestión actividades monopolísticas”.*

También recientemente, en la Comunidad Valenciana, el Consell ha aprobado un Proyecto de Ley del Juego que, como principales novedades, establece medidas encaminadas a reforzar la protección de los menores y de las personas con ludopatía, para lo cual la Ley prescribe un control de acceso a pie de calle en todos los locales de juego, un incremento del importe de las sanciones y el destina de lo obtenido por sanciones a programas para la prevención de la ludopatía.

Asimismo, con un carácter mucho más específico, la Comunidad Autónoma de Galicia ha aprobado el Decreto 72/2019, de 4 de julio, por el que se aprueban medidas en materia de planificación de autorizaciones de instalación de salones de juego y tiendas de apuestas. Dicha norma se ha dictado sobre la base de que *“las consecuencias perjudiciales que para las personas consumidoras y para la sociedad en su conjunto lleva consigo la actividad del juego justifica la imposición de límites y de exigencias con el fin de controlar los riesgos y alcanzar los objetivos fundamentales de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego y contra el fraude”*, todo ello conjugando la necesidad de justificar los límites que se impongan al acceso a una actividad económica o a su ejercicio conforme a lo previsto en el artículo 5.1 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en relación con el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en el que entre las razones de interés general se incluye el orden público, la salud pública, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de las personas consumidoras y de las personas destinatarias de servicios, así como la lucha contra el fraude.

Todo lo anteriormente referido lleva a esta Procuraduría a abordar una serie de consideraciones que deberían contribuir a que, en nuestra Comunidad, la incidencia negativa de la actividad del juego y las apuestas deje de ser una preocupación social o contribuya a este fin.



### Acceso al juego y las apuestas

La prohibición de acceso de menores y otros colectivos vulnerables a los juegos y apuestas está prevista tanto en el artículo 7 de la Ley 4/1998, del juego y apuestas de Castilla y León, como en las normas reglamentarias reguladoras de los casinos de juego, de los bingos, de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego, y de las apuestas de la comunidad, en los términos señalados en el informe remitido por la Consejería de Presidencia, por lo que al mismo debemos remitimos. Cabría añadir la referencia al Reglamento regulador de los permisos de explotación y comercialización de los juegos de competencia autonómica que se desarrollen de forma remota, aprobado por el Decreto 39/2012, de 31 de octubre, en cuyo artículo 22.2 *“se prohíbe la participación en los juegos remotos a los menores de edad y a las personas que se encuentren incluidas en el registro de personas que tienen prohibido el juego en Castilla y León”*.

Con ello, las limitaciones de acceso están reguladas en términos que garantizan la protección de las personas más vulnerables, sin perjuicio de que a ello se han de acompañar las medidas de inspección y control del cumplimiento de la normativa establecida al efecto.

### Localización de establecimientos

La planificación de la localización de los establecimientos de juegos y apuestas también constituye un elemento que permite alejar el riesgo de que ciertos colectivos vulnerables tengan contacto con el juego.

La exigencia de que exista una distancia de 100 metros de dichos establecimientos a los centros de tipo educativo para que se concedan las oportunas autorizaciones administrativas, es una medida contemplada en las normas reglamentarias a las que se ha hecho referencia (art. 10.3 del Decreto 1/2008, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Casino de Juego; el artículo 30 del Decreto 21/2013, de 20 de junio, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Juego del Bingo; el artículo 55.6 del Decreto 12/2005, de 3 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de las máquinas de juego y de los salones recreativos y de juego y el artículo 25 del Decreto 53/2014, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de las Apuestas de la Comunidad y modificación del Decreto 44/2001, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas).

Del mismo modo, la distancia mínima de 300 metros entre un salón recreativo y de juegos, una casa de apuestas, un bingo ya autorizado y otros establecimientos de la misma naturaleza para los que se pretenda su autorización, y la misma distancia mínima



entre una casa de apuestas ya autorizada y otra que se pretenda autorizar, está prevista, respectivamente, en el artículo 55.6 del Reglamento de las máquinas de juego y de los salones recreativos de juego, en el artículo 25.1 del Reglamento Regulador de las Apuestas de la Comunidad, y en el artículo 9.1 del Reglamento Regulador del Juego del Bingo.

Al margen de ello, dichas previsiones reglamentarias, tras las oportunas modificaciones, responden al contenido del artículo 4.8 de la Ley reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, según la redacción dada por el artículo 3 de la Ley 6/2017, de 20 de octubre, de medidas de reducción de cargas administrativas para la dinamización empresarial, que dispone:

*“En ningún caso se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego en la zona de influencia de centros de enseñanza, que se establece en una distancia mínima de 100 metros.*

*Asimismo, tampoco se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego cuando exista otro establecimiento de la misma naturaleza a menos de 300 metros de la ubicación pretendida”.*

Con todo, con relación a la localización de los establecimientos destinados a la actividad del juego y las apuestas, aunque la reforma normativa que ha afectado a la misma ha sido relativamente reciente, la demanda social existente parece exigir una mayor distancia de los establecimientos de juegos y apuestas de los centros educativos, puesto que 100 metros no parece que sea una distancia lo suficientemente disuasoria para los potenciales usuarios. Por otro lado, existen otros lugares también frecuentados por menores y por personas vulnerables, sobre todo en espacios de tiempo libre, como los centros culturales, polideportivos, áreas de recreo y deportivas cerradas o al aire libre, áreas comerciales, que también deberían tener una zona de influencia protegida de forma análoga a cualquier centro de tipo educativo. Por lo tanto, añadir a los centros educativos otros lugares de permanencia habitual de menores y otras personas vulnerables garantizaría en mayor medida la prevención de la adicción al juego y a las apuestas que se pretende, máxime si la distancia de 100 metros fuera ampliada.

En cuanto a la distancia mínima entre establecimientos de juego y apuestas, además de la distancia mínima de 300 metros entre dicho tipo de establecimientos considerados de forma genérica, podrían adoptarse otras exigencias añadidas que evitaran zonas especialmente saturadas e, incluso, como se ha hecho en la Comunidad Autónoma de Galicia, en virtud del Decreto 72/2019, de 4 de julio, al que ya se ha hecho referencia, limitar el número de autorizaciones para la instalación de salones de juego y de tiendas de apuestas.

En todo caso, en los criterios que determinan la planificación de los juegos y



apuestas de la Comunidad de Castilla y León que compete a la Junta de Castilla y León conforme al artículo 9 de la Ley del juego y apuestas de Castilla y León, debe estar presente la protección de los menores y demás personas vulnerables ante el juego, así como la ponderación de las repercusiones sociales de la actividad del juego.

### La publicidad en el ámbito del juego y las apuestas

Según fuentes de la OCU, existe un bombardeo de publicidad de apuestas deportivas y juegos de azar estrechamente relacionada con el deporte y, en particular, con el fútbol y con ídolos deportivos que incluso lucen en sus camisetas publicidad de casas de apuestas. En concreto, según la misma fuente, en 2017 se emitieron 69.739 anuncios en televisión y se registraron más de 2 millones y medio de impresiones publicitarias en internet sobre casas de apuestas y casinos “online”, y, en 2018, esta cifra aumentó a 137.285 anuncios en el caso de la televisión y a más de 14 millones en el caso de las impresiones publicitarias en internet. El aumento de cifras del año 2017 a 2018 es ciertamente significativo.

La publicidad hace que los juegos de azar y las apuesta se vean como una forma de entretenimiento más ligado al éxito, y no como un verdadero riesgo, fundamentalmente de cara a menores de edad caracterizados por la falta de madurez, la credulidad y ser fácilmente persuadibles.

Ciertamente, debería ser a nivel nacional donde se pudiera prohibir la publicidad relacionada con los juegos y apuestas que viene demandándose desde ciertos ámbitos, al igual que se hizo con el tabaco y el alcohol, para evitar que la publicidad pueda normalizar este tipo de actividades adictivas, crear nuevos adictos y perjudicar la rehabilitación de las personas que ya padecen cualquier trastorno asociado al juego.

En este sentido, el Defensor del Pueblo, con motivo de una actuación referenciada con el número 18018671, en el mes de mayo de 2019, hizo varias recomendaciones al Gobierno de la Nación para endurecer el actual marco regulatorio, pidiendo que se estudiara, en colaboración con las comunidades autónomas, la prohibición total de la publicidad relacionada con el juego y las apuestas en los medios de comunicación, radio, televisión e internet, salvo las loterías y apuestas de la Administración del Estado y de la Organización de Ciegos Españoles (ONCE), y que, de no optarse por la prohibición completa, se aumentaran las franjas horarias en las que la publicidad queda prohibida, de modo que alcancen los horarios infantiles, y que no pueda utilizarse como reclamo publicitario la imagen de personas con notoriedad pública<sup>1</sup>.

---

1 La Resolución del Defensor del Pueblo íntegra puede consultarse en el siguiente enlace:



En lo que respecta al ámbito de la Comunidad de Castilla y León, el artículo 6 de la Ley del juego y apuestas de Castilla y León establece:

*«1. De conformidad con la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, con carácter general, y exceptuando la habilitación específica contenida en el párrafo siguiente, queda prohibida la publicidad, patrocinio o promoción, de los juegos y apuestas.*

*La actividad publicitaria, de patrocinio y de promoción de la práctica del juego y de las apuestas, de los establecimientos dedicados a su práctica y de las empresas del sector del juego y de las apuestas estará autorizada solo a aquellas empresas que cuenten con la correspondiente autorización administrativa para la práctica de juegos o apuestas en el correspondiente subsector, o a sus asociaciones.*

*2. Las disposiciones acerca de la publicidad ilícita contenidas en la legislación general sobre publicidad serán aplicables a la publicidad de la práctica de los juegos y de las apuestas, así como de los establecimientos dedicados a su práctica y de las empresas del sector del juego y de las apuestas.*

*3. La actividad publicitaria, de patrocinio y de promoción se ajustará a lo dispuesto en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, y en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, y respetarán, en todo caso, la normativa sobre protección de menores.*

*En particular, de conformidad con lo establecido en la Ley 34/2002, de 11 de julio, las comunicaciones publicitarias por correo electrónico u otro medio de comunicación equivalente requerirán de la previa solicitud o de la expresa autorización de sus destinatarios.*

*4. La actividad publicitaria, de patrocinio y de promoción no alterará la dinámica de la práctica del juego o apuesta correspondiente, respetará los principios básicos sobre juego responsable, y deberá contener la advertencia de que “las autoridades sanitarias advierten que el juego abusivo perjudica la salud pudiendo producir ludopatía”, y de que “la práctica está prohibida a los menores de edad”».*

Las posibilidades de publicidad que permite la Ley bajo habilitación específica, para aquellas empresas que cuentan con autorizaciones administrativas para la práctica de juegos o apuestas en el correspondiente subsector y a sus asociaciones, en los términos señalados, puede tener una incidencia negativa en lo que habría de ser un uso responsable de la actividad del juego.

---

<https://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/proliferacion-y-publicidad-intensa-de-anuncios-de-casas-de-apuestas/>

---



Más concretamente, para no asociar el juego y las apuestas a las actividades deportivas o de ocio en las que participen menores de edad, debería prohibirse la publicidad de juegos, apuestas o de los locales en que estos se desarrollen mediante el patrocinio de dicho tipo de actividades.

Por otro lado, la publicidad de los juegos y apuestas permitida debería tener un carácter meramente informativo, incluyendo, exclusivamente, datos como el nombre comercial y domicilio, categoría del establecimiento y los juegos y apuestas que se practican en él, y servicios que se prestan.

Se trata, en definitiva, de algunas propuestas dirigidas a eliminar los riesgos de que los menores y otras personas vulnerables se vean atraídos por la actividad del juego, y de las consecuencias perjudiciales que ello puede suponer.

#### Medidas de control e inspección sobre el cumplimiento de la normativa

Como se señaló más arriba, las actuaciones de vigilancia e inspección de los establecimientos en los que se desarrollan juegos y apuestas también cobra un papel importante, y, de hecho, según la información facilitada por la Consejería de Presidencia, a través de la actuación del Servicio de Control de Juegos de Azar, dependiente de la Comisaría General de Policía Judicial del Ministerio del Interior, se han remitido a la Administración autonómica de Castilla y León actas de presuntas infracciones administrativas que han dado lugar a 6 expedientes sancionadores en el año 2018, y a 3 expedientes sancionadores en el año 2019 hasta la fecha del informe, esto es, hasta el 11 de octubre de 2019.

La Disposición adicional cuarta de la Ley del juego y apuestas de Castilla y León establece que *“Las funciones de inspección y control, hasta que se dé cumplimiento a lo previsto en el título V, se ejercerán por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en virtud de los correspondientes Convenios y Acuerdos entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la Administración del Estado”*.

El Título V de la Ley, sobre inspección de juego, dispone:

*“1. Las funciones de control e investigación de los aspectos técnicos y administrativos del juego y de las apuestas, de las empresas y establecimientos relacionados con esta actividad, y sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de orden público y seguridad ciudadana, se realizarán por personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León debidamente acreditado, que tendrá la consideración de agente de la autoridad, gozando como tal de la protección que le dispense la legislación vigente.*



2. *Este personal tendrá las funciones que reglamentariamente se le asignen y, principalmente, las siguientes:*

a) *Vigilancia e inspección sobre el cumplimiento de la normativa.*

b) *Descubrimiento y persecución del juego y las apuestas clandestinos.*

c) *Levantar las pertinentes actas por infracciones administrativas.*

d) *Proceder al precinto y comiso de los elementos o clausura de los establecimientos de juego y apuestas, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.*

3. *El personal de inspección y control del juego y apuestas está facultado para acceder y examinar los establecimientos, máquinas, documentos y todo lo que pueda servir de información para el mejor cumplimiento de sus funciones.*

*Los titulares de autorizaciones o establecimientos, sus representantes legales o las personas que se encuentren al frente de las actividades en el momento de la inspección tendrán la obligación de facilitar a este personal el acceso a los establecimientos y a sus dependencias, así como el examen de los libros, documentos y registros que necesiten para realizar la inspección”.*

A la vista de lo expuesto, la falta de desarrollo del Título V de la Ley del juego y apuestas de Castilla y León, que se suple a través de un Convenio de Colaboración suscrito entre el que fuera Ministerio de Justicia e Interior y la Comunidad de Castilla y León en materia de juego de fecha 7 de julio de 1994, podría estar limitando las actuaciones de inspección que serían aconsejables llevar a cabo en la Comunidad de Castilla y León en atención a la problemática que está representando el juego en nuestros días.

A tal efecto, cabe señalar que el artículo 70.1.27º del Estatuto de Autonomía atribuye competencia exclusiva a la Comunidad de Castilla y León en materia de “Casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro”.

La expansión masiva que el juego y las apuestas comerciales está teniendo en nuestros días en sus distintas modalidades, la proliferación de establecimientos y el grado de participación en esas modalidades de juegos y apuestas, aconsejan evaluar si el Convenio de Colaboración al que se ha aludido, que hasta ahora podría servir a la función prevista, sigue siendo un instrumento eficaz para inspeccionar y sancionar las irregularidades advertidas, máxime cuando la Ley autonómica atribuye al personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León debidamente acreditado, con la consideración de agente de la autoridad, las funciones de control e investigación de los aspectos técnicos y administrativos del juego y de las apuestas, de las empresas y



establecimientos relacionados con esta actividad, y todo ello sin perjuicio de las competencias del Estado en materia de orden público y seguridad ciudadana. En definitiva, se trata de reforzar la intervención administrativa en materia de juego para garantizar la defensa de los consumidores, evitar conductas adictivas, proteger a los menores, jóvenes y adolescentes y a todas aquellas personas que tengan o puedan tener reducidas sus capacidades volitivas limitadas, haciendo una especial ponderación de las repercusiones sociales de la actividad del juego, buscando un equilibrio entre la libertad de empresa y el derecho al ocio responsable.

Una de las cuestiones que podría exigir una mayor atención en el marco de la actuación de inspección, además del control del acceso a los establecimientos abiertos al público por parte de menores y otras personas a las que está prohibido, habría de ser el cumplimiento del artículo 33 del Reglamento regulador de los permisos de explotación y comercialización de los juegos de competencia autonómica que se desarrollen de forma remota, aprobado por el Decreto 39/2012, de 31 de octubre, según el cual *“El sistema o plataforma del titular del permiso de comercialización, a la vista de la realización de las operaciones de registro material practicadas en virtud del artículo 31, y de la comprobación de las prohibiciones específicas del artículo anterior, deberá denegar de manera inmediata el acceso a los contenidos de los juegos y, en su caso, expulsar del canal de distribución, a todo interesado que incumpla los requisitos territoriales, objetivos y subjetivos previstos para ser jugador”*.

Asimismo, de las actuaciones de inspección y sancionadoras en las que se advirtiera la participación o intento de participación de menores en juegos o apuestas a las que no debieran tener acceso, habría de remitirse informe a los órganos competentes de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, con el fin de llevar a cabo una aproximación al menor implicado y a sus padres o tutores, para adoptar medidas de tipo reeducativo, informativo, etc., que eviten el contacto del menor con los juegos y las apuestas.

#### Particularidad de los juegos y apuestas a través de plataformas remotas

En primer lugar, debemos partir de que las Comunidades Autónomas carecen de título competencial para establecer y aprobar juegos cuyo ámbito territorial excede de la propia Comunidad Autónoma, tal como así se fundamenta en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, Sentencia 652/2017, de 20 de abril, invocando la doctrina contenida en las Sentencias del Tribunal Constitucional 35/2012, de 15 de marzo y 83/2012, de 18 de abril. A este respecto, hay que tener en cuenta respecto a los juegos “on line” que, en la práctica, no es fácil que puedan restringirse a un ámbito de distribución autonómico, al no existir instrumentos



técnicos que impidan el acceso a los mismos desde cualquier punto del territorio nacional, o, incluso, desde fuera de nuestras fronteras.

En cualquier caso, en las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas queda patente que el Estado es competente para regular y autorizar aquellas modalidades de juego que por su naturaleza y caracteres son de ámbito nacional, lo cual no quiere decir que el ámbito nacional se dé siempre que se trate de juegos que excedan el territorio de una concreta Comunidad Autónoma, ya que pueden existir juegos de ámbito supra-autonómico pero inferior al nacional, en cuyo caso pueden ser operativos, y amparados por el sistema del reparto competencial establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, los mecanismos de cooperación que puedan desarrollarse entre las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se desarrollen las actividades de juego.

Al margen de la anterior limitación competencial, hay que tener en cuenta que, en el caso de los juegos y apuestas desarrolladas de forma remota, en particular a través de la red de Internet, existen elementos que pueden favorecer una especial atracción hacia el juego como es la inmediatez, comodidad y privacidad del acceso que ofrece la tecnología, así como la inmediata gratificación y satisfacción que en su caso se puede obtener.

Por otro lado, la aparente tendencia de que las plataformas de juego faciliten la posibilidad de jugar sin dinero a modo de práctica o prueba, lo que realmente puede esconder es un mecanismo dirigido a que las personas vulnerables experimenten la satisfacción que da la obtención de ganancias ficticias y a que surja en dichas personas el inmediato impulso a acudir a escenarios de juego reales con ganancias y pérdidas de dinero. En definitiva, se trata de animar a los potenciales jugadores a iniciarse en unos juegos que les llevará a arriesgar su dinero y, según los casos, a quedar atrapados en una adicción, todo ello por la atracción creada ante las opciones de juego gratuitas que pueden estar configuradas para obtener unos resultados simulados favorables para el supuesto jugador.

En lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León, debemos remitirnos al Reglamento regulador de los permisos de explotación y comercialización de los juegos de competencia autonómica que se desarrollen de forma remota, aprobado por el Decreto 39/2012, de 31 de octubre, cuyo objeto es la regulación de *“los permisos para la explotación y comercialización de los juegos de competencia exclusiva autonómica que se desarrollen de forma remota en la Comunidad de Castilla y León”* (art. 1,1).

Para salvar una eventual extralimitación de competencias, el Decreto exige, para los juegos desarrollados a través de la red de Internet, *“Que las plataformas informáticas, telemáticas e interactivas de gestión para el desarrollo del juego de*



*forma remota aseguren la identidad y nacionalidad del jugador y, específicamente, para el jugador nacional, que reside en el territorio de la Comunidad de Castilla y León mediante su domicilio fiscal, sin perjuicio de los convenios de colaboración que se puedan suscribir con otras Comunidades Autónomas para el desarrollo conjunto de juegos remotos, al amparo del apartado 2 del artículo 60 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León” (art. 2.4.a.6º). Con ello, la vinculación del juego al ámbito de la Comunidad de Castilla y León se hace, no a través del espacio físico en el que se desarrolla la actividad del juego, sino a través de la residencia del jugador, que ha de tenerla en el territorio de la Comunidad. Y, en cuanto a los juegos desarrollados a través de la red de telefonía fija o móvil, y las emisiones de radiodifusión televisiva y sonora, se exige “Que la empresa que sea titular del canal de distribución garantice, sin perjuicio de emisiones vía satélite, en virtud de su ámbito de cobertura de telefonía, o de emisión de radiodifusión televisiva o sonora, que, a los efectos de poder jugar, sus plataformas se extienden a receptores y emisores ubicados en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de los convenios de colaboración que se puedan suscribir con otras Comunidades Autónomas para el desarrollo conjunto de juegos remotos, al amparo del apartado 2, del artículo 60, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León” (art. 2.4.b.2º).*

Por otro lado, a la vista del contenido del Título IV del Reglamento regulador de los permisos de explotación y comercialización de los juegos de competencia autonómica que se desarrollen de forma remota, referido a la “*Seguridad de los jugadores*”, cabe destacar que el artículo 22.5 prohíbe a los titulares de los permisos de comercialización de juego remoto conceder préstamos, por sí o a través de persona interpuesta, ya sea personalmente o a través de sistemas de pago y cobro de premios; no obstante lo cual, lo cierto es que también se podría valorar la prohibición de demostraciones o pruebas ficticias en la medida que las mismas se asocien a las supuestas ganancias que se hubieran obtenido en el caso de que la demostración o prueba realizada se hubiera dado en un contexto real.

### Los efectos sociosanitarios del juego

Los comportamientos adictivos constituyen hábitos de conducta que tienden a generar problemas personales y sociales, siendo la ludopatía la más característica de las adicciones no tóxicas. La dependencia psicológica, la incapacidad de mantener la abstinencia, la pérdida de control y preocupación constante por el juego, el deterioro de las relaciones familiares, sociales y laborales, el abandono o disminución del rendimiento escolar, las manifestaciones que incluso pueden llegar a ser delictivas, son sin duda consecuencias que deben llevar a las Administraciones a adoptar medidas de prevención y tratamiento a través de las diversas áreas de actuación en el ámbito



educativo, sanitario y social.

En todo caso, el desarrollo de la Acción coordinada sobre las adicciones sin sustancia entre las Consejerías de Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación y Sanidad, para periodo comprendido entre el 2019/2021<sup>2</sup>, fechado en el mes de febrero de 2019, en la que se incluye un análisis de la situación, está llamado a prevenir, detectar y prestar la asistencia que precisen las personas afectadas por el hábito del juego.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**1.- Respecto al ámbito de competencias en las que está implicada la Administración estatal, y en la líneas que han indicado las Consejerías de Presidencia y de Familia e Igualdad de Oportunidades, se traslade, tanto al Consejo de Políticas del Juego, como a la Conferencia Sectorial del Plan nacional sobre drogas, la determinación de tomar medidas en materia de juego y apuestas, que permitan dar respuesta a la problemática social existente, en particular en lo que respecta a la eventual prohibición de la publicidad en dicho ámbito.**

**2. - Con carácter general, debe haber una revisión de la normativa autonómica reguladora del juego y las apuestas que pueda dar una mejor respuesta a la nueva situación surgida, en la que el aumento de nuevas modalidades de juegos y apuestas, y la proliferación tanto de establecimientos como de plataformas electrónicas en las que se puede llevar a cabo, puede y, de hecho está teniendo, unas consecuencias adictivas y de conductas irresponsables en personas especialmente vulnerables, como los menores, jóvenes y adolescentes, y aquellos en que sus facultades volitivas pueden estar alteradas.**

**3.- En particular, respecto al ámbito de la Comunidad de Castilla y León, sería oportuno valorar algunas posibles aportaciones concretas de cara a la seguridad de los jugadores, tales como:**

**- Que el régimen de las autorizaciones concedidas para la apertura de establecimientos podría contemplar una distancia mínima no solo a los centros educativos, sino también a otros lugares de permanencia habitual de menores y otras personas vulnerables, tales como espacios de tiempo libre, centros culturales, polideportivos, áreas de recreo cerradas o al aire libre, áreas comerciales, etc., ampliándose dicha distancia mínima de 100 metros.**

---

<sup>2</sup> El acceso al documento de la Acción coordinada se puede obtener a través del siguiente enlace: <https://familia.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100Detalle/1246988963464/Noticia/128485252265/Comunicacion>



- Asimismo, en cuanto a la localización de los establecimientos de juego y apuestas, además de la distancia mínima de 300 metros entre dicho tipo de establecimientos considerados de forma genérica, podrían adoptarse otras exigencias añadidas que evitaran zonas de concentración de establecimientos.

- Debería dissociarse el juego y las apuestas de las actividades deportivas o de ocio en las que participen menores de edad, prohibiéndose la publicidad de juegos, apuestas o de los locales en que estos se desarrollen mediante el patrocinio de dicho tipo de actividades deportivas o de ocio. Por otro lado, la publicidad de los establecimientos de juegos y apuestas que pudiera estar permitida debería tener un carácter meramente informativo, incluyendo, exclusivamente, datos como el nombre comercial, domicilio y categoría del establecimiento y los juegos y apuestas que se practican en él, y servicios que se prestan.

- En lo que respecta a los juegos y apuestas desarrollados de forma remota, debería prohibirse las demostraciones o pruebas ficticias en la medida que a las mismas se asocien las supuestas ganancias que se hubieran obtenido en el caso de que la demostración o prueba realizada se hubiera dado en un contexto real, con el fin de que aquellas no sirvan para favorecer futuras adicciones.

4.- Deben reforzarse las actuaciones de inspección y control del juego y de las apuestas, y de las empresas y establecimientos relacionados con esta actividad, desarrollándose el Título V de la Ley del juego y apuestas de Castilla y León, para lo cual, al margen de los Convenios de colaboración que puedan seguir manteniéndose con la Administración del Estado, el personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León debidamente acreditado, con la consideración de agente de la autoridad, pueda llevar a cabo y realice dichas actuaciones.

5.- Con motivo de las actuaciones de inspección y sancionadoras en las que se advirtiera la participación o intento de participación de menores en juegos o apuestas a las que no debieran tener acceso, habría de remitirse informe a los órganos competentes de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, con el fin de llevar a cabo una aproximación al menor implicado y a sus padres o tutores, para adoptar medidas de tipo reeducativo, informativo, etc., que eviten el contacto del menor con los juegos y las apuestas.

6.- Se deben mantener políticas de juego responsable dirigidas a la sensibilización y concienciación sobre las consecuencias de una práctica inadecuada del juego, especialmente las relacionadas con los riesgos de la ludopatía; así como a prestar la debida atención a los grupos en riesgo, proporcionando al público la información precisa para que el acceso al juego se haga de forma consciente, promocionando actitudes de juego moderado, no



**compulsivo y responsable; e informando de acuerdo con la naturaleza y medios utilizados en cada juego, de la prohibición de participar a los menores de edad o a las personas incluidas en los Registros de personas que tiene prohibido el acceso al juego.**

**Dichas políticas de juego responsable han de tener una especial incidencia en los ámbitos escolares y universitarios, laboral, familiar y de personas que ya se encuentran afectadas por algún tipo de adicción.**

**7.- Debe valorarse la incidencia del trastorno producido por el juego desde el punto de vista socio sanitario; estableciéndose protocolos de actuación y de prevención de este tipo de adicciones para su aplicación en los ámbitos escolar, asistencial, sanitario y familiar; y llevarse a cabo programas de formación en prevención de la ludopatía dirigidos a profesionales de la salud, de la educación y de los servicios sociales, todo ello en coordinación con la actuaciones que puedan llevarse a cabo por la Administración estatal.**

**8.- Las Administración de Castilla y León debe mantener un contacto con todo el ámbito asociativo implicado en la prevención y tratamiento de las adicciones y en la defensa de los derechos de los consumidores, en particular en estos momentos en los que, estando las asociaciones en contacto directo con la problemática existente en atención a sus fines, están demandando cambios normativos que permitan una mayor seguridad de las personas más vulnerables ante el juego y las apuestas.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de la Presidencia en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López