



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 20, Octubre de 2023
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 16-05-2023
Modificado: 12-07-2023
Aceptado: 12-07-2023
Prepublicado: 23-08-2023
Publicado: 16-10-2023
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11224>
Páginas: 67-88

Referencia: Rivas Castillo, M. I. (2023). El compromiso autonómico en el diseño jurídico del juego responsable. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 67-88. <https://doi.org/10.24965/reala.11224>

El compromiso autonómico en el diseño jurídico del juego responsable¹

The regional commitment in the legal design of responsible gaming

Rivas Castillo, María Isabel

Universidad de Cádiz. Departamento de Derecho Público (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9857-4584>

mariaisabel.rivas@uca.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz. Desde septiembre de 2019 es Directora General de Procesos Académicos del Vicerrectorado de Estudiantes y Empleo. Licenciada y Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Sus investigaciones están relacionadas con temas diversos: medios de transporte (servicios e infraestructuras) (terrestre, aéreo y marítimo-portuario), sectores regulados, administración electrónica, protección ambiental, servicios públicos, derechos fundamentales, seguridad pública e innovación docente en estudios jurídicos. Miembro del Grupo de Investigación Administraciones Públicas, libertades públicas y políticas sectoriales (SEJ-582).

RESUMEN

La prevención, la intervención y la reparación en el sector del juego se convierten en basamentos sobre los que se vienen trazando los bocetos de nuevas normas, que en conjunto se prevé que ofrezcan un escenario de armonía en un ámbito cada día más complejo. Nuevos modelos de juegos y apuestas, el uso de medios tecnológicos y la proliferación de establecimientos en los que se desarrollan, han llevado a que desde enero de 2019 la Junta de Extremadura comenzase un proceso intenso de adaptación de las normas sobre el sector, tarea que se fundamenta en principios de juego responsable. La delimitación de qué se entiende por juego responsable, así como de la adopción de medidas de ordenación de las políticas de juego responsable darán protagonismo a las nuevas directrices normativas. Una labor que ha comenzado y requiere un arduo esfuerzo por parte de todos los agentes del sector en la que el papel de las Administraciones públicas se dibuja esencial. Antes, durante y después de la puesta en marcha de cada juego y de las distintas modalidades de apuestas se activarán las funciones de una Administración autonómica que orientará su actuación hacia objetivos de prevención y protección de los grupos vulnerables, en definitiva, de responsabilidad.

PALABRAS CLAVE

Juegos de azar y apuestas; juego responsable; prevención; protección; adicción; grupos vulnerables al juego; publicidad y patrocinio.

ABSTRACT

Prevention, intervention and redress become the basis for new regulations in a complex sector. New gaming and betting models, the use of technological means and the increase in the number of gambling

¹ Estudio realizado en el marco del Grupo de Investigación Administraciones Públicas, libertades públicas y políticas sectoriales (SEJ-582), de la Universidad de Cádiz.

premises have led the Regional Government of Extremadura to begin an intense process of adapting the regulations on the sector in January 2019, a task that is based on the principles of responsible gambling. The delimitation of what is understood by responsible gambling, as well as the adoption of management measures for responsible gambling policies are the main features of the new regulations. A task that has begun and requires an arduous effort on the part of all the agents in the sector in which the role of the public administrations is essential; before, during and after each game and bet, the autonomous administration must act responsibly with the objectives of prevention and protection of vulnerable groups.

KEYWORDS

Gambling and betting; responsible gambling; prevention; protection; addiction and groups vulnerable to gambling; advertising and sponsorship.

SUMARIO

1. EL PROTAGONISMO DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA EN EL DISEÑO JURÍDICO DEL JUEGO RESPONSABLE. 1.1. INTRODUCCIÓN. 1.2. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL JUEGO Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS SOBRE LA MATERIA. 2. LA INICIATIVA EXTREMEÑA EN LA REGULACIÓN DEL JUEGO RESPONSABLE. 2.1. CAMBIOS NORMATIVOS EN 2019: LAS NUEVAS MODALIDADES DE JUEGO QUE LEGITIMAN LA URGENCIA DE LAS MEDIDAS. 2.2. EL JUEGO RESPONSABLE COMO NUEVO HORIZONTE EN LA ACTIVIDAD DEL JUEGO: LA ORDENACIÓN DEL JUEGO RESPONSABLE EN EXTREMADURA. 2.2.1. Los orígenes del juego responsable en la prevención. 2.2.2. Un paso al frente en el camino hacia un juego ordenado y un sector comprometido en el territorio extremeño. 3. EL TRATAMIENTO DEL JUEGO ENTRE LAS NUEVAS DIRECTRICES NORMATIVAS EN VALENCIA, CASTILLA LA MANCHA Y CANTABRIA. 3.1. PRINCIPIOS RECTORES Y POLÍTICAS DE JUEGO RESPONSABLE: DE LA NORMA A LA ACCIÓN. 3.1.1. Políticas de juego responsable en el nuevo modelo valenciano. 3.1.2. La apuesta manchega por un entorno responsable en el sector del juego: el Observatorio de Juego Responsable de Castilla-La Mancha. 3.1.3. Cantabria y Navarra: últimas autonomías que se han sumado al compromiso del juego responsable a lo largo del año 2022. 4. LA IMPORTANCIA DE LA PUBLICIDAD DEL JUEGO EN LA PREVENCIÓN DE CONDUCTAS ADICTIVAS. 5. CONCLUSIONES: LA SUERTE ESTÁ ECHADA. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. EL PROTAGONISMO DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA EN EL DISEÑO JURÍDICO DEL JUEGO RESPONSABLE

1.1. Introducción

Desde que en 1977 comenzase el proceso de despenalización de los juegos de azar en nuestro país y fueron aprobándose las primeras normas de legalización del juego después de décadas prohibido, un escenario relativamente permisivo se fue implantando dentro de nuestras fronteras a la espera de conocer cuál sería el tratamiento que sobre el sector se daría en la incipiente Constitución². Fue así como, con el Real Decreto-ley 16/1977, de 25 de febrero de 1977, por el que se regulaban los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas, comenzaba una nueva etapa en la que el protagonismo de las normas penales daba paso al Derecho administrativo. Su artículo segundo modificaría dos preceptos fundamentales del Código penal, los artículos 349 y 350 que integrados en el Título VI (“De los juegos ilícitos”) del Libro II (“Delitos y sus penas”), tipificaban como delitos el desarrollo de los juegos de suerte, envite o azar en las casas de juego, así como la participación en ellos, castigando a banqueros, dueños de las casas de apuestas y a jugadores con penas privativas de libertad y cuantiosas multas. Con la nueva norma se daría un giro sustancial, pues se pasaba de un tipo general y abstracto de penalización de conductas relacionadas con los juegos de azar, fuesen las que fueran, a castigar únicamente aquellas que no contasen con el correspondiente título de habilitación, esto es, que no estuviesen autorizadas por la Administración del Estado³. Muy pronto, con fecha de 11 de marzo de 1977, se aprobaban nuevas pautas

² Pino Abad (2014, pp. 11-33).

³ El Real Decreto-ley se sustentaba sobre dos pilares básicos de regulación, por una parte, como ya hemos señalado, se eliminaban los obstáculos que impedían la práctica de algunos juegos de azar, modificando el Código Penal, y por otra, se establecía

sobre el sector a través del Real Decreto 444/1977; una norma en la que se incluyeron directrices generales y básicas en la ordenación del sector a la espera de que se fuesen aprobando los reglamentos específicos de cada tipo de juego autorizado. Si nos acercamos a ella, podemos observar que entre estas pautas nos encontramos con directrices que nos recordarán a las que hoy en día se han consagrado como propias del denominado «juego responsable» tanto a nivel estatal como autonómico: se establece el requisito de la mayoría de edad para jugar, la delimitación de tiempos máximos de juego, así como de cuantías invertidas en las apuestas, o la prohibición de la entrada de menores de edad en las casas de apuestas y centros autorizados, entre otros. Dos normas complementarias y preconstitucionales con las que se diseñaban las directrices que han servido de base para que poco a poco, y tras la aprobación de la Constitución de 1978, primero el legislador estatal y pronto los legisladores autonómicos fuesen elaborando y aprobando sus propias normas sobre el juego.

Muy pronto, ese protagonismo administrativo que se experimentaría desde finales de los setenta, llevó por fin, a que con la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal, desapareciese de este cuerpo normativo las referencias al juego como delito; eliminándose de esta forma el Título VI (“De los juegos ilícitos”), pues su mantenimiento carecía ya de sentido al trasladarse la regulación de esta actividad al ámbito jurídico-administrativo.

1.2. Tratamiento constitucional del juego y distribución de competencias sobre la materia

Aunque, como acabamos de ver en líneas previas, la transformación del escenario jurídico del sector del juego en nuestro país comenzaría incluso antes de la aprobación de la Constitución de 1978, nos llama la atención que entre las disposiciones constitucionales no se incluyesen referencias al mismo. Ni entre las materias del artículo 149, cuyas competencias se adjudicaban al Estado, ni entre las del artículo 148 se incluyen referencias a los juegos de azar y a las apuestas, dejando en manos del Tribunal Constitucional la determinación de qué, quiénes, y en qué medida se irían asumiendo competencias y funciones sobre aquellos⁴. Utilizando como base el artículo 149.3 de la Constitución, en el que se consagra la posibilidad de que las Comunidades Autónomas pueden ir asumiendo competencias sobre las materias que no hubiesen sido asignadas directamente al legislador estatal, han ido acogiendo entre sus competencias estatutarias las relativas a las apuestas y los juegos de azar, comenzando de forma temprana, en la década de los ochenta, una auténtica procesión normativa de traspaso de funciones del Estado a favor de las incipientes Autonomías⁵. Pero como ha declarado en diferentes ocasiones el Tribunal Constitucional, la posibilidad de que una Comunidad Autónoma asuma competencias relativas al juego sobre el artículo 149.3 no significa un desapoderamiento absoluto del Estado⁶. Debemos recordar que estamos ante una realidad en la que se entrelazan distintas materias sobre las que Estado y las Comunidades Autónomas van asumiendo responsabilidades, lo que se traduce en el diseño de un escenario complejo de competencias⁷. En ocasiones, como nos ha

un nuevo marco fiscal derivado de las actividades relacionadas con los juegos legalizados, escenario, este último, que poco a poco también ha sufrido importantes cambios.

⁴ Sobre la distribución de competencias en materia de juego y apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas debemos acudir a la STC 171/1998, de 23 de julio, en la que el TC sintetiza su doctrina al respecto; un asunto que había sido abordado en anteriores pronunciamientos como en las SSTC 52/1988, de 24 de marzo; 163/1994, de 26 de mayo; 164/1994, de 26 de mayo; y 216/1994, de 20 de julio.

⁵ Desde que en 1982 se aprobase el Real Decreto 2624/1982, de 10 de septiembre, de traspaso de servicios del Estado en materia de casinos y juegos a la Generalidad de Cataluña, se han ido sucediendo los distintos decretos de traspaso a cada una de las Comunidades Autónomas y a las dos Ciudades autonómicas, sobre juegos de azar y apuestas, sin perjuicio de decretos complementarios relacionados con el perfil fiscal del sector.

Sobre la aplicación de la cláusula del artículo 149.3 de la CE en relación con el juego y las apuestas ver las reflexiones de la profesora Martín Sanz (2009). Reflexiones que años más tarde compartiría el profesor Mayor Menéndez (2011).

⁶ En este sentido nos decía el TC en 2002 que: «[...] ni el silencio del artículo 149.1 CE respecto al género juego, ni el hecho de que los Estatutos de Autonomía califiquen de exclusiva la competencia autonómica en cuanto a juegos y apuestas, puede interpretarse como determinante de un total desapoderamiento del Estado en la materia, pues ciertas actividades que bajo otros enunciados el artículo 149.1 CE atribuye a aquél, se encuentran estrechamente ligadas con el juego en general y no sólo la que le reserva el artículo 149.1.14 de la Constitución respecto de la gestión y explotación en todo el territorio nacional del monopolio de la lotería nacional, sin perjuicio de las competencias de algunas Comunidades Autónomas en materia de juego (SSTC 163/1994, de 26 de mayo, FJ 4; 164/1994, de 26 de mayo, FJ 5; 216/1994, de 20 de julio, FJ 2; y 49/1995, de 16 de febrero, FJ 3) [...]» (Fundamento Jurídico 3.º de la STC 204/2002, de 31 de octubre).

⁷ En relación con el concepto de competencia en la Constitución española y los elementos que la integran ver Aja Fernández (1989, p. 241).

Sobre esa distribución en el sector del juego ver las reflexiones del profesor Fernández Rodríguez (1996, pp. 3-7).

demostrado la experiencia, no ha sido fácil articular las competencias que son propias del sector del juego con otras materias colindantes, pensemos por ejemplo en las derivadas del artículo 149.1.14.º en materia tributaria y hacienda general, que durante tantos años ha llevado a que esta actividad mercantil requiriese de la atención del Derecho público, y por ende de la Administración pública, la cual ha ido asumiendo roles distintos adaptados a las exigencias de cada momento⁸.

Al mismo tiempo que las diferentes Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios fueron asumiendo competencias sobre los «casinos, juegos y apuestas», con exclusión de las «apuestas mutuas deportivo-benéficas», el Estado iría ocupándose de aquellas actividades de juego cuyo ámbito era mayor al autonómico. De esta forma, se aplicaba el criterio del territorio acogido por el legislador en la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de orden Social, norma en la que se consagraba la competencia del Estado para autorizar las apuestas y exigir tasas sobre las actividades derivadas de estas modalidades de juego cuyo ámbito de participación fuese nacional, o al menos, superior al de una Comunidad Autónoma, independientemente del medio utilizado para el desarrollo de aquellas, ya fuese manual, técnico, telemático o interactivo (artículo 24 de la Ley y Disposición adicional vigésima)⁹.

Podríamos resumir que, de conformidad con la distribución de competencias tras la Constitución de 1978, hasta nuestros días los juegos de azar en nuestro país han estado regulados por las leyes de juego y reglamentos técnicos de las Comunidades Autónomas, las normas estatales para aquellas Autonomías sin regulación específica, normas estatales sobre loterías y apuestas mutuas deportivo-benéficas y normas de la ONCE, así como por las disposiciones estatales sobre juegos interactivos y desarrollados por medios electrónicos y telemáticos de competencia estatal.

2. LA INICIATIVA EXTREMEÑA EN LA REGULACIÓN DEL JUEGO RESPONSABLE

2.1. Cambios normativos en 2019: las nuevas modalidades de juego que legitiman la urgencia de las medidas

Cuando en 1983 se aprobó el Estatuto de Autonomía de Extremadura por Ley Orgánica 1/1983 de 25 de febrero, los juegos de azar se incluyeron entre las materias sobre las que la nueva Comunidad Autónoma asumiría competencias pasados al menos cinco años. Se integraron entre las competencias del artículo diez del Estatuto como materias reguladas en el artículo 149 de la Constitución sobre las que el Estado no ostentaba competencias exclusivas y que podrían ser asumidas por la Comunidad Autónoma, bien directamente mediante la modificación de su propio Estatuto de Autonomía, acorde al artículo 147.3 de la CE, o bien a través de una ley orgánica de transferencia o delegación (artículo 150.2 de la CE)¹⁰. En el caso de Extremadura se optó por esta segunda opción, lo que supuso la adaptación posterior de su Estatuto de Autonomía. De esta forma, a través de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, se

También en relación con el sector del juego y con la distribución de competencias, con muy elocuentes y claras las palabras del TC en su Sentencia 35/2012, de 15 de marzo: «[...] En particular en lo que se refiere a las apuestas, como una modalidad de juego, hemos afirmado reiteradamente que “ex artículo 149.1.14 de la CE, corresponde al Estado ‘en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal, la gestión del Monopolio de la Lotería Nacional y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional’, así como ‘en cuanto suponen una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias solamente cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado’ (por todas, STC 171/1998, de 23 de julio, FJ 7)” (Fundamento Jurídico 4.º) [...]».

⁸ Sobre el papel y la responsabilidad de la Administración pública en el sector del juego ver Rivas Castillo (2021, pp. 313-375).

⁹ Disposición adicional vigésima. Competencia para la autorización de Apuestas a nivel nacional y en el ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma: «Corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y, concretamente de la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado, ejercer la competencia, de conformidad con la normativa vigente, para la autorización del desarrollo de todo tipo de apuestas, cualquiera que sea el soporte de las mismas, boletos, medios informáticos o telemáticos, siempre que su ámbito de desarrollo, aplicación, celebración o comercialización abarque el territorio nacional o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma.

Se autoriza al Ministerio de Hacienda para dictar cuantas disposiciones de desarrollo fueran necesarias para el mejor cumplimiento de lo previsto en la presente disposición».

¹⁰ Aunque son muchos los escritos, monografías, artículos doctrinales, etc., en los que la doctrina ha tenido la oportunidad de reflexionar sobre el proceso de autonomía de las actuales Comunidades Autónomas desde que se aprobase la Constitución en 1978, así como sobre las dos vías o procedimientos de acceso a dicha autonomía, podemos citar López Guerra et al. (2018); García Canales (1988, pp. 157-184).

ampliaron las materias sobre las que se asumirían competencias por las Comunidades Autónomas de «vía lenta», y entre ellas la extremeña, con la consiguiente modificación de su texto estatutario por Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Meses más tarde, por Real Decreto 58/1995, de 24 de enero, se acordaba el traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de Casinos, juegos y apuestas, de conformidad con las normas y acorde al procedimiento establecido en el Real Decreto 1957/1983, de 29 de junio¹¹. Desde ese momento, los juegos de azar, los espectáculos públicos, casinos y apuestas, con exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas, pasaban a integrar la lista de materias sobre las que la Junta de Extremadura asumía competencias exclusivas (modificándose los artículos 10 y 7 del Estatuto).

A partir de entonces, las instituciones autonómicas extremeñas tenían que ir elaborando su propio tablero de juego, como estaban haciendo el resto de Comunidades Autónomas, objetivo que se materializaría muy pronto por parte del legislador autonómico en la Ley 6/1998, de 18 de junio, del Juego de Extremadura. Con el objetivo de ofrecer seguridad jurídica en el sector, y en aras a dar la cobertura legal suficiente a un régimen sancionador novedoso sobre la materia, el legislador autonómico pondría encima de la mesa el que desde hace más de veinte años viene siendo el pilar esencial normativo sobre juegos de azar y apuestas en el territorio extremeño, sin perjuicio de las disposiciones reglamentarias que se han ido aprobando como desarrollo de aquella¹². Una norma de rango legal que si bien en esencia se ha mantenido durante este tiempo, ha sufrido algunas modificaciones como consecuencia de la adaptación necesaria del sector del juego a una realidad social, económica, tecnológica y jurídica que ha cambiado a lo largo de estas décadas. Entre ellas, nos detendremos a continuación en la modificación llevada a cabo a principios del año 2019, con la que se integran valores esenciales de responsabilidad en los juegos de azar de la Comunidad Autónoma, verdadero exponente de protección a los consumidores.

En la Ley del Juego de 1998 se regularon los principios básicos sobre los que se construía el edificio del juego en la Comunidad Autónoma; los casinos, juegos y apuestas eran el objeto de una Ley en la que debían compaginarse derechos económicos y garantías de protección de los usuarios, lo que justificaría la adopción de medidas de intervención que en forma de autorizaciones inundarían aquella primera regulación y poco a poco su normativa de desarrollo. Si bien, aunque faltaban años para acoger entre sus preceptos el concepto de «juego responsable», la protección de menores y personas vulnerables al juego se fue haciendo cada vez más intensa entre su articulado, y ello a medida que se iba acomodando a las nuevas exigencias socio-económicas y jurídicas, quedando reflejado entre las normas específicas de cada tipo de juegos.

Un escenario ávido de ser revisado y que llevó a que a mediados del año 2012 se abordase la reforma más intensa en materia de juego sobre la normativa extremeña hasta la desarrollada en 2019. Con la Ley 2/2012, de 28 de junio, se adaptarían las directrices autonómicas sobre el juego a la normativa estatal y comunitaria, una necesidad inmediata derivada de nuestro sistema jurídico y de su régimen de distribución de competencias.

La Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre los servicios en el mercado interior, llevaron a adoptar importantes cambios en una actividad económica cuyas particularidades impulsaron al legislador europeo a excluirla del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios al representar un escenario en el que los Estados miembros aplican políticas sobre orden público y protección de los consumidores, incompatibles con el contexto de libertad de establecimiento y circulación de servicios dibujado en la norma comunitaria¹³. En armonía, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea viene admitiendo con normalidad que la actividad del juego pueda ser objeto de limitaciones y restricciones por parte de los Estados miembros, reconociendo a estos importantes márgenes para delimitar los intereses a proteger, así como los objetivos

¹¹ Real Decreto 1957/1983, de 29 de junio, por el que se aprueban las normas de traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura y funcionamiento de la Comisión mixta prevista en la disposición transitoria tercera de su Estatuto de Autonomía (Boletín Oficial del Estado núm. 171, de 19 de junio de 1983).

¹² Entre otras, el Decreto 115/2000, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Decreto 131/2007, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma extremeña; Decreto 117/2009, de 29 de mayo, del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar y de Salones Recreativos y de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Decreto 202/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Decreto 22/2011 de 4 de febrero, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión del Juego de Extremadura y el Decreto 165/2014, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma y se modifica el Reglamento del juego del bingo extremeño.

¹³ Sobre los servicios de juegos de azar y la normativa comunitaria ver Ruiz-Navarro Pinar (2008).

de sus respectivas políticas en materia de juegos de azar, siempre dentro de márgenes de proporcionalidad¹⁴. Una realidad que exigía dotar de mayor seguridad jurídica a los consumidores y a las empresas del sector, así como incluir nuevas medidas de protección dirigidas a los usuarios del juego con problemas de adicción, convirtiéndose en imprescindible ir diseñando mecanismos de ayuda que fomentasen el «juego responsable»¹⁵. Se reforzaron los sistemas de control de empresas y trabajadores, así como las actuaciones de inspección y control del juego, llevándose a cabo una relación exhaustiva de infracciones y sanciones en los artículos 30 y siguientes. Fue necesario integrar el uso de las nuevas tecnologías en la práctica de los juegos de azar y apuestas, ausente hasta ese momento en la Ley extremeña¹⁶. Se amplió el catálogo de establecimientos en los que se podían practicar los juegos autorizados, incluyendo cafeterías, restaurantes, bares, discotecas, pubs, cafés teatros, boleras, centros de ocio o recreo familiar, entre otros, y se excluyeron a su vez del ámbito de aplicación de la Ley del Juego los emblemáticos «Salones recreativos» en los que solo se instalaban máquinas del tipo «A» o máquinas recreativas (nuevo artículo 1.3 de la Ley del Juego)¹⁷.

Entre aquellas modificaciones de 2012 y desde la óptica de la responsabilidad en el juego podríamos destacar dos novedades: por un lado, la nueva regulación sobre autorizaciones, y por otro, la relativa a los derechos de los usuarios, afectando a los artículos 3 y 25 de la Ley extremeña. En cuanto a las autorizaciones, como herramienta de intervención preferente en el sector junto a la reglamentación, habría que destacar que el legislador elimina el automatismo absoluto e inmediato en su otorgamiento, si bien la regla general sigue siendo su carácter reglado se da entrada a la posibilidad de que «razones excepcionales de interés social o económico» justifiquen su negativa y rechazo, sin perjuicio además de que en aquellos supuestos en los que el número de autorizaciones fuese limitado (conforme a la previa planificación del sector) debían otorgarse mediante concurso público. Se daría un giro importante en el artículo 25, ahora denominado «Derechos de los usuarios y limitaciones subjetivas», regulando de forma ordenada distintos derechos de los participantes en los juegos y en las apuestas, así como diferentes prohibiciones tanto para la práctica como para el acceso a los establecimientos y locales de juego. Un precepto que sería de nuevo revisado en 2019, como veremos en líneas próximas. Se crea el Registro de juegos y apuestas de Extremadura como registro administrativo específico y único para la inscripción de las personas, físicas y jurídicas, que vayan no solo a organizar y explotar juegos y apuestas (como se decía en la versión original de la Ley), sino también a aquellas que se encarguen de la distribución, mantenimiento del material y de las máquinas, así como de su fabricación, abandonando esa redacción imprecisa del artículo 16 de la Ley en el que se dejaba la puerta abierta a «los registros que, en su caso, se determinen» (*ad litteram*). En relación con el personal empleado en los establecimientos de juego y al documento profesional habilitante, se incluye la posibilidad de anular dicho título en aquellos supuestos en los que el sujeto titular del mismo haya sido declarado infractor y sancionado por una conducta infractora (en infracciones graves o muy graves), pues estaríamos ante la ausencia (o desaparición sobrevenida) de uno de los requisitos para su concesión: «no haber sido sancionado en los dos últimos años mediante resolución firme por infracción muy grave o en el último año por infracción grave en esta materia» (artículo 24.1 letra b). Se revisa el Capítulo VII de la Ley sobre régimen sancionador reflejando de manera pormenorizada las infracciones y sanciones derivadas de actuaciones irregulares en el juego, reordenando además la regulación de las medidas cautelares que podrán adoptarse por el órgano encargado de la incoación del procedimiento en los supuestos en los que haya indicios de infracciones ya no solo muy graves sino ahora también de infracciones graves, pudiendo acordarse desde la suspensión de las autorizaciones, la clausura de los establecimientos sin autorización, el comiso, precinto y depósito de las máquinas y del resto de material de juego, así como el dinero obtenido, con la finalidad de garantizar que la resolución del procedimiento sancionador pueda ser efectiva. Como ya se reflejaba en la primera redacción

¹⁴ En este sentido ver la STJUE de 8 de septiembre de 2009, asunto C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Bwin International Ltd.): «[...] Los Estados miembros son, por lo tanto, libres para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido. Sin embargo, las restricciones que impongan deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad [...]».

¹⁵ Sobre el carácter adictivo del juego y su impacto social ver Blanco et al. (2015) y Alonso-Fernández (2003).

¹⁶ En el año 1995 se inició el juego a través de internet. La entidad Internet Casino Inc. ofrecería a partir del 18 de agosto de ese año 18 juegos de casino diferentes, así como el acceso *on line* a la National Indian Lottery, sin duda toda una revolución. Actualmente hay miles de páginas *web* dedicadas al juego, en Cases Méndez (2011).

Sobre cómo han irrumpido las nuevas tecnologías en el sector del juego son muy interesantes las reflexiones desde el Derecho administrativo del Doctor García Rodríguez, ver García Rodríguez (2017) [en línea: repositorio digital de la UCM: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/40959/1/T38314.pdf> – última consulta: 10-02-2023].

¹⁷ Sin duda, los salones recreativos son lugares de referencia para los adolescentes de los años 80 y 90, quienes tenían asegurada la diversión con míticos juegos como el «come-cocos», los «pinballs», carreras de Off Road, entre otros.

de la Ley y solo en los casos de infracciones muy graves, los agentes de la autoridad encargados de la inspección de las actuaciones presuntamente infractoras podrán acordar en el acta correspondiente como medida cautelar el precinto y depósito de las máquinas de juego y de otros materiales utilizados, así como del dinero obtenido¹⁸.

En el año 2019, como consecuencia de las nuevas modalidades de juego no reguladas hasta entonces (juegos en línea principalmente), así como de la proliferación de los establecimientos dedicados al juego (en apenas dos años, de 2018 a 2020, se han triplicado los locales de apuestas en el comunidad extremeña), llevaron al gobierno autonómico a revisar la normativa sobre juegos de azar y apuestas, a través del Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, por el que se acordaban nuevas medidas sobre diferentes objetivos principales: garantizar la defensa de los consumidores, evitar conductas y hábitos patológicos mediante una protección especial a menores y personas especialmente vulnerables, revisar las repercusiones económicas, sociales y tributarias del juego, así como impedir actividades monopolísticas. Adquiere una especial significación, convirtiéndose en piedra angular de la reforma, la materialización de un escenario de juego responsable; sobre un novedoso «derecho al ocio responsable» se diseña un tablero en el que debe ser compatible la protección de los grupos vulnerables y la economía de mercado¹⁹. Los juegos y apuestas representan una actividad económica, empresarial y de ocio, cuya repercusión sanitaria obligará a las Administraciones públicas a intervenir en el sector desde una óptica principalmente preventiva, una actividad que desde hace años se incluye entre las políticas comunitarias relativas a la salud pública y la protección de la salud, como objetivos de interés público²⁰. Exponente claro de la necesidad de configurar un marco de actuación del juego sobre soportes de responsabilidad; el juego responsable se convierte en un verdadero reto, pero también en una necesidad de integración de la actividad en una sociedad cada día más vulnerable a sus efectos patológicos²¹.

Novedoso también ha sido el tratamiento sobre publicidad, promoción y patrocinio de los juegos de azar; si bien estas cuestiones deberán desarrollarse por vía reglamentaria (artículo 6.1), estamos ante una nueva regulación en conexión directa con los principios del juego responsable en el que es esencial trasladar al sector las disposiciones generales sobre publicidad. La publicidad, la promoción y la información comercial del juego no podrá contener, nos dice el legislador extremeño en el artículo 6 de la Ley del Juego, ni imágenes ni textos que «fomenten comportamientos compulsivos o discriminatorios, ni tampoco contrarios a la Constitución o al Estatuto de Autonomía» (apartado 2.º, ad litteram). Se considera fundamental la advertencia de que la práctica de los juegos puede producir ludopatía, así como la protección de los menores de edad²². Especial recelo mostró el gobierno extremeño en relación con las apuestas deportivas y la publicidad de estas en eventos deportivos, equipaciones e instalaciones, estableciéndose en la Ley la necesidad de

¹⁸ En este último caso, el órgano competente para iniciar el procedimiento deberá corroborar o levantar la medida cautelar en el plazo de veinte días, en caso contrario quedará sin efecto; un plazo que fue modificado en 2012 pues hasta entonces el legislador había establecido dos meses, aunque se hubiese iniciado el procedimiento con anterioridad, pero no se hubiese confirmado la medida cautelar por el órgano competente para su incoación (artículo 38 de la Ley).

¹⁹ Se tendrán por grupos vulnerables: los menores de 18 años, y aquellas personas que padecen algún tipo de adicción o que desarrollan conductas problemáticas. En cuanto a la protección de esos grupos vulnerables, personas con adicción y menores, representa una de las preocupaciones y acciones que compartimos con otros legisladores de nuestro entorno, como en el país gallo, en el que después de cinco siglos de monopolio del sector del juego, por fin en 2010 se aprobaba la ley francesa que regulaba el sector de las apuestas y juegos de azar en línea; una norma en la que no solo destacará la apertura del sector a un mercado internacional, sino también las medidas de prevención de la ludopatía y la protección de los menores. En su artículo 5 se consagra la prohibición a los menores de participar en los juegos de azar; los operadores deben incluir en la plataforma del juego online un mensaje de advertencia de la prohibición de acceso a los menores de edad, quienes deberán incluir su fecha de nacimiento en el momento de la inscripción y cada vez que intenten acceder (una práctica ya habitual en las páginas web de las empresas españolas que ofrecen servicios de juego en modalidades online); otra medida preventiva que establece el legislador francés en relación con este colectivo es la prohibición a los operadores a financiar la organización de eventos destinados a los menores de edad. Sobre la Ley francesa del juego y de terceros Estados ver García Caba (2011, pp. 67-79).

²⁰ Recomendación 2014/478/UE de la Comisión, de 14 de julio de 2014 sobre principios para la protección de los consumidores y los usuarios de servicios de juego en línea y la prevención del juego en línea entre los menores (DOUE de 19 de julio de 2014).

²¹ Como nos recordaba hace unos meses Juan Lama, director técnico de la Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados (FEJAR), «la ludopatía es un problema de salud pública que va más allá de la moda o de la proliferación de casas de apuestas», en cuya asociación cada día atienden a más jóvenes, incluso menores de edad. Las inversiones en publicidad, el aumento de las casas de apuestas y la falta de control sobre los juegos online, son las principales causas de comportamientos irregulares en el juego.

²² La ludopatía se considera como una enfermedad progresiva y fatal, que se caracteriza por episodios continuos de descontrol, distorsiones del pensamiento y negación ante la enfermedad, en la que están involucrados factores biológicos, genéticos, psicológicos y sociales en Dirección de Juego y Espectáculos. Departamento de Seguridad. Gobierno Vasco (2018).

ir promoviendo mecanismos que prohíban ese tipo de publicidad en cualquier categoría deportiva²³. A nivel estatal, y bajo el paraguas de la Ley 13/2011, en noviembre de 2020 el Gobierno de la Nación aprobó el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, cuyo objeto es la regulación de las condiciones en que las entidades con títulos de habilitación para desarrollar actividades de juego puedan llevar a cabo actividades de publicidad, patrocinio, promoción o cualquier forma de comunicación comercial de su actividad, así como regular las condiciones en que deben desarrollarse las políticas de juego responsable y de protección de las personas consumidoras. Un marco normativo en la misma línea protectora y garantista que la seguida en los últimos años por diferentes Comunidades Autónomas en relación con los juegos de azar y las apuestas dentro de sus respectivas competencias.

Con el nuevo Decreto-ley se completa la regulación sobre derechos y deberes de las personas que participan en los juegos; se incluye el artículo 25 bis en el que se establecen prohibiciones a determinados colectivos, a personas vulnerables, coartando su participación en los juegos, así como en el acceso a los locales y portales web; se revisa el Registro de Limitaciones de acceso, cuya regulación sobre el contenido, organización y funcionamiento deberá llevarse a cabo a través de una norma reglamentaria²⁴; se modifica el régimen sancionador, tanto infracciones como sanciones, y se da entrada a un nuevo capítulo VIII en el que se ordena el juego responsable, al que nos acercaremos en el próximo epígrafe. Todo un conjunto de modificaciones y novedades necesarias en la regulación de un escenario sobre juegos y apuestas acorde a una sociedad cada día más frágil ante los peligros del sector.

2.2. El juego responsable como nuevo horizonte en la actividad del juego: la ordenación del juego responsable en Extremadura

2.2.1. Los orígenes del juego responsable en la prevención

Cierto es que entre las primeras normas sobre el juego en la Comunidad Autónoma no se incluían referencias directas al juego responsable, ni desde la óptica del consumidor/usuario ni desde la posición de una Administración vigilante y controladora, pero ello no dejaba de ser una consecuencia inmediata de

²³ Sin duda, las apuestas deportivas se han convertido en verdaderos caldos de cultivo de comportamientos incontrolados y compulsivos relacionados con el juego. Los seguidores de algunos deportes, especialmente del fútbol en sus diferentes categorías, están convirtiendo a aquellos en aparentes «oportunidades de obtener dinero fácil», incluso encuentros deportivos de fútbol de categorías inferiores tienen repercusión fuera de nuestras fronteras por ser objeto de estas apuestas, conduciendo en no pocas ocasiones a situaciones irregulares en el propio desarrollo del evento. De unos años a esta parte es frecuente leer en la prensa noticias relacionadas con partidos «amañados» en disciplinas deportivas amateurs, como la 2.ª B y 3.ª División española de fútbol; la manipulación de resultados puede llegar a convertirse en una práctica peligrosa sobre todo entre nuestros jóvenes, sin perjuicio de que el fútbol español está adquiriendo fama de corrupto. Desde una perspectiva punitiva, recordemos que en el año 2010 nuestro Código Penal incluyó el artículo 286 bis, que acogió en 2015 el delito de corrupción deportiva, afectando no solo a competiciones profesionales sino a todas aquellas en las que la mayoría de sus participantes perciben cantidades económicas:

«[...] 4. Lo dispuesto en este artículo será aplicable, en sus respectivos casos, a los directivos, administradores, empleados o colaboradores de una entidad deportiva, cualquiera que sea la forma jurídica de ésta, así como a los deportistas, árbitros o jueces, respecto de aquellas conductas que tengan por finalidad predeterminar o alterar de manera deliberada y fraudulenta el resultado de una prueba, encuentro o competición deportiva de especial relevancia económica o deportiva.

A estos efectos, se considerará competición deportiva de especial relevancia económica, aquélla en la que la mayor parte de los participantes en la misma perciban cualquier tipo de retribución, compensación o ingreso económico por su participación en la actividad; y competición deportiva de especial relevancia deportiva, la que sea calificada en el calendario deportivo anual aprobado por la federación deportiva correspondiente como competición oficial de la máxima categoría de la modalidad, especialidad, o disciplina de que se trate.»

²⁴ Cuando se solicita voluntariamente la inscripción en el Registro de Limitaciones de la Junta de Extremadura, a través del Servicio de Juegos de la Dirección General de Tributos de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, el tiempo mínimo será de seis meses, pudiendo especificarse un plazo superior a este, por meses, años e incluso por tiempo indefinido. En caso de cancelación voluntaria, el interesado deberá presentar la debida solicitud ante el Registro y cuando sea anterior al tiempo establecido por aquél deberá abonar una cantidad en concepto de «tasa». La prohibición será aplicada a todos los establecimientos y locales de juego independientemente de la modalidad de juego que se practique, diferente a la opción acogida por otras Comunidades Autónomas como Madrid o Galicia en las que los interesados podrán solicitar la prohibición de acceso a determinados locales y/o para la práctica de juegos concretos. A día de hoy los procedimientos de inscripción y cancelación en el Registro de Limitación extremeño no están aún disponibles en su modalidad electrónica, pudiendo el interesado únicamente descargar el documento de solicitud y presentarla presencialmente; en Comunidades como Galicia, Murcia, Madrid, Castilla-La Mancha, Valencia, Canarias, Baleares, País Vasco y Andalucía en cambio podrán desarrollarse el procedimiento completo por vía electrónica. Por Orden de 8 de junio de 2020 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública se aprobó el modelo de solicitud de inscripción y de cancelación en el Registro de limitaciones de acceso a los establecimientos de juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura (el modelo 788).

que el concepto en sí no se había forjado aún por el legislador ni estatal ni autonómico. No obstante, entre los objetivos de la Ley se incluían la prevención y advertencia *de posibles repercusiones en los usuarios, familiares y en la sociedad por el uso abusivo del juego* (artículo 1.2 letra e), reivindicando de la Administración autonómica una posición activa y preventiva en relación con el sector, acciones que años más tarde se convertirían parcialmente en los principios rectores del juego responsable en la Comunidad Autónoma, como tendremos ocasión de ver más adelante.

Desde el primer momento se convertía en esencial para el legislador autonómico establecer la dualidad entre juegos permitidos y juegos prohibidos, aquellos que podían practicarse en el territorio de la Comunidad Autónoma frente a otros juegos que quedarían censurados, activándose en este último caso la potestad sancionadora de la Administración (artículo 2 de la Ley del Juego). En este punto, adquiere un protagonismo absoluto el Catálogo de Juegos, que regulado en el artículo 4 de la Ley del Juego ocupa un lugar destacado a la hora de diseñar el mapa del sector, como es común al resto de leyes autonómicas. Aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, en octubre de 2010, incluye la relación de juegos y apuestas legales y permitidas en el territorio autonómico, quedando prohibidos aquellos otros juegos que no estén reflejados expresamente en él²⁵. Si bien, en un primer momento la aprobación del Catálogo fue parcial a través del Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad extremeña del año 2000 (aprobado por Decreto 115/2000, de 16 de mayo), en mayo de 2007 (por Decreto 130/2007, de 22 de mayo) se aprobó un nuevo Catálogo que sería sustituido en 2010 por un Catálogo de Juegos y Apuestas completo y adaptado a un incipiente mercado protagonizado ahora por las nuevas tecnologías²⁶. Un escenario que, salvo una pequeña modificación en el año 2012 en relación con el juego del bingo para integrar la modalidad online, virtual y telemática de este último, se ha mantenido en las mismas condiciones hasta la fecha, sin que los cambios normativos posteriores que sobre el juego se han llevado a cabo en el territorio autonómico, hayan motivado un cambio significativo en la regulación del Catálogo²⁷.

Como ya vimos en líneas previas no podría entenderse el juego responsable en los términos y en la forma en la que se ha regulado en el año 2019 sin considerar las modificaciones que sobre la Ley del juego se llevaron a cabo a través de la Ley 2/2012, de 28 de junio, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y de juego de la comunidad autónoma de Extremadura, para adaptar la normativa autonómica a las nuevas directrices tanto estatales como comunitarias en materia de juego y apuestas²⁸. Ya advertimos que no pocos fueron los preceptos a los que se daría una nueva redacción, ni pocos los elementos que tendrían una nueva regulación: autorizaciones, publicidad, establecimientos, salas de bingo, máquinas de juego, apuestas, empresas y personas intervinientes en el juego, derechos y deberes de los jugadores, y régimen sancionador aplicable. Tras las modificaciones de 2012 en dos ocasiones se utilizaría por el legislador la expresión «juego responsable», al tiempo de regular la publicidad de los juegos (artículo 6.4), y al revisar los derechos de los usuarios en el artículo 25. En cuanto a la publicidad y la promoción del juego en Extremadura el legislador nos hablaba en aquella ocasión de la necesidad de respetar *los principios básicos sobre juego responsable*, debiendo reflejar además en cada anuncio o comunicación publicitaria el aviso expreso de las consecuencias negativas del juego abusivo²⁹; sin duda, la antesala de la regulación actual, que si bien en ese momento evidenciaba lagunas importantes derivadas de un concepto jurídico indeterminado al no especificar qué se entendía por «juego responsable», ni cuáles eran esos principios básicos, aquél vacío se

²⁵ Los juegos y apuestas que no estén incluidos en el Catálogo de juegos extremeño ni cuenten con legitimación estatal, tendrán la consideración legal de «prohibidos a todos los efectos» (artículo 4.2 de la Ley 6/1998). Tampoco podrán ser autorizadas la organización, gestión, explotación o práctica de aquellos juegos y apuestas que aun estando incluidas en el Catálogo de Juegos no estuviesen regulados en un reglamento específico (artículo 2.2 del Decreto 202/2010, de 29 de octubre).

²⁶ Aprobado por Decreto 202/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

²⁷ Pequeña modificación en 2012 para incluir en el epígrafe 2 del Anexo del Catálogo de Juegos y Apuestas la modalidad del «bingo virtual realizado por medios telemáticos» (apartado 2.2), ya que a la hora de determinar los juegos y las apuestas permitidas el legislador considera esencial no solo indicar el juego sino además especificar las diferentes denominaciones que pudiese tener, las modalidades permitidas de ese mismo juego y los elementos necesarios para practicarlo (artículo 4.1 de la Ley del Juego de Extremadura).

²⁸ Adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre servicios en el mercado interior, y a la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en cuanto a autorizaciones, publicidad, planificación de los juegos y apuestas, y establecimientos.

²⁹ Expresamente los anuncios debían incluir avisos en los siguientes términos: «las autoridades sanitarias advierten que el juego abusivo perjudica la salud pudiendo producir ludopatía», y «la práctica está prohibida a menores de edad», una redacción que hoy en día, como veremos, no es tan rígida, al permitir el legislador a los anunciantes decidir cómo reflejar ambas advertencias (artículo 6.6 de la Ley del Juego en su versión dada por el Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero).

ha intentado cubrir con la nueva regulación en la que se han establecido los principios del juego responsable incluyendo un nuevo Capítulo en la Ley extremeña³⁰.

2.2.2. Un paso al frente en el camino hacia un juego ordenado y un sector comprometido en el territorio extremeño

Es el Capítulo VIII de la Ley el que ha acogido la principal regulación sobre el juego responsable, integrado por ocho artículos de nueva redacción se ordenan los principios rectores del juego responsable, así como las directrices sobre el control de admisión en los locales de juego, sin duda una pieza clave a la hora de adoptar medidas de protección³¹. Desde una perspectiva de prevención y en sintonía con la normativa estatal, en el artículo 41 el legislador autonómico establece que aquellos locales que acojan máquinas y juegos a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos autorizados por la AGE (estamos dentro del escenario competencial estatal), deberán obtener previamente la autorización autonómica correspondiente (autorización de apertura del local). Sin perjuicio de que, como nos recordaba el legislador estatal en el artículo 9 de la Ley 13/2011, para desarrollar las actividades relativas al juego que fuesen de competencia estatal, la Comunidad Autónoma cuyo territorio se viese afectado deberá emitir durante la tramitación del procedimiento un informe preceptivo sobre las solicitudes de los títulos habilitantes para iniciar aquella actividad (licencias o autorizaciones), salvo en el caso de los establecimientos accesibles al público de la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado y de la ONCE que se destinen a la comercialización de los juegos gestionados por ambas entidades, en cuyo caso no requerirán autorización autonómica (artículo 41.1 de la Ley del juego extremeño, y Disposición adicional primera de la Ley 13/2011)³². Competencias sobre materias distintas de titularidad de Administraciones diferentes que se superponen en un mismo territorio o al mismo tiempo, lo que obliga al legislador primero y a las Administraciones públicas después, a diseñar y acudir a mecanismos específicos derivados de la imprescindible colaboración interadministrativa en esos casos, herramientas como los informes u otros procedimientos conjuntos que sirven para equilibrar los intereses públicos cuya protección y consecución han sido encomendados a una pluralidad de Administraciones.

Entre los principios rectores del juego responsable observamos algunos que van dirigidos directamente a la ordenación de la actuación de las empresas operadoras del sector y otros que afectarán de manera inmediata a la actuación de las Administraciones públicas, quienes además asumen un «plus» de responsabilidad en la puesta en marcha de efectivas políticas de juego responsable. Desde una perspectiva conjunta Administración y operadores sus actividades deberán observar los siguientes principios en materia de juego: prevención y protección de menores, protección de aquellas personas cuya capacidad intelectual y volitiva se viese reducida, así como de los incapacitados (legal o judicialmente); el respeto a las reglas básicas de la política de juego responsable, y el fomento del empleo estable y de calidad. Son principios de juego responsable que deben asumir las Administraciones además de los indicados: la intervención y el control de las actividades de juego, y ofrecer un escenario de seguridad jurídica a empresas y participantes. Las empresas operadoras asumen márgenes de responsabilidad sobre la transparencia en el desarrollo de los juegos en sus diversas modalidades, deben garantizar el pago de los premios, evitando posibles fraudes, y colaborarán en el cumplimiento de la legislación de prevención en el blanqueo de capitales (artículo 42.1). La información sobre el juego, sobre sus características, así como sobre las posibles repercusiones se convierte en esencial dentro de un terreno de juego responsable. De la mano de las conductas tipificadas en el Código penal que suponen la activación de potestades punitivas por parte del estado, el legislador extremeño recuerda en el artículo 44 la prohibición de organizar juegos no responsables, aquellos que estén al margen de las autorizaciones de la Ley, o aquellos que puedan atentar contra la intimidad de las personas, la dignidad, el honor, o el bienestar de los animales. En definitiva, y en estos últimos casos, los que pudieran representar conductas delictivas (y no faltas, como señala el gobierno extremeño al redactar el precepto, olvidando que aquellas dieron paso a los delitos leves e innumerables infracciones tras la reforma del Código Penal en 2015, por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, trasladándose muchas de las contenidas en el derogado Libro III (Las faltas y sus penas), al Libro II (Delitos y sus penas), así como a diferentes normas de Derecho administrativo sancionador.

³⁰ El nuevo "Capítulo VIII. De la ordenación del juego responsable", añadido por el artículo único.8 del Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero.

³¹ Sobre el derecho de admisión en locales de juego ver Roca Fernández-Castany (2010).

³² Ver Rivas Castillo (2022).

Como medida preventiva y en armonía a otras normas autonómicas, en el nuevo artículo 45 se regulan las distancias mínimas entre establecimientos de juegos entre sí, y entre estos y los centros educativos (de enseñanzas tanto universitarias como no universitarias), pues se considera que pueden poner en peligro la protección de menores y otros grupos vulnerables. El legislador extremeño acogió a finales del año 2012 el sentir común a otras normas autonómicas sobre el juego en las que ya se iban fijando distancias mínimas entre locales de juego, e incluso entre estos y los diferentes centros educativos, como en la Ley del juego de Castilla y León (tras su modificación de 2012), o en el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de Galicia (aprobado por Decreto 39/2008, de 21 de febrero). El establecimiento de distancias entre locales de juego, y entre estos y colegios u otros centros educativos se ha convertido hoy en día en una medida necesaria y adecuada. Vivimos en una época en la que el público de los juegos de azar y las apuestas es cada día más joven; un colectivo que ha dejado de ver el juego como «cosa de mayores», y que ve en él una forma fácil de ganar dinero y de evadir las restricciones legales, aspiración típica de la edad³³. Un contexto en el que es necesario buscar medidas adaptadas a los diferentes colectivos vulnerables que sirvan para minimizar los efectos nocivos de un uso desequilibrado del juego, entre las que regular las distancias entre locales de juego o su proximidad con centros educativos y sanitarios representaría una limitación de la actividad económica justificable en el propio interés general de protección sobre potenciales consumidores especialmente vulnerables³⁴. Una medida que, como ya hemos señalado, ha sido acogida entre las normas autonómicas sobre juegos de azar y apuestas, generalizándose en los últimos tiempos; y aunque en cada una de ellas se ha ido estableciendo una distancia propia (no común), todas comparten el mismo objetivo, evitar comportamientos desproporcionados entre los jóvenes y menores de edad³⁵. En un primer momento, tras la modificación de 2012 se incluyó un nuevo artículo 3.8 de la Ley del Juego de Extremadura que fue

³³ Muy interesante el trabajo elaborado y publicado por el Instituto de la Juventud (INJUVE) sobre la cuestión Pérez Camarero (2020).

³⁴ Sobre la cuestión se pronunció el Tribunal Supremo en octubre de 2019 en su Sentencia núm. 1408/2019 de 22 de octubre, relativa al Decreto 55/2015, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de salones recreativos y salones de juego en la Comunidad Valenciana; en ella se confirma, como ya acordase la Audiencia Nacional y cuya sentencia es ahora recurrida, que a la hora de establecer por vía reglamentaria las distancias mínimas entre establecimientos de juego será fundamental justificar su idoneidad y proporcionalidad. En este sentido no hay duda de que la opción de establecer distancias mínimas entre locales de juego y la limitación en la localización de aquellos está suficientemente justificada por razones de interés general, siendo la cuestión debatida la relativa a la determinación de los metros exactos de distancia entre negocios, esto es, por qué se acuerdan unos metros y no otros. Por otro lado, aceptar distancias mínimas entre locales dedicados a actividades de juego se traduce en limitar el número de autorizaciones de apertura de centros dedicados a esta actividad económica, motivo por el que es importante fundamentar cualquier decisión que pudiera afectar al libre ejercicio de la misma. En el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se establece que:

«[...] Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.»

El establecimiento de cualquier limitación deberá por lo tanto fundamentarse en alguna de las razones de interés general reguladas en el artículo 3.11 de la Ley 7/2009, precepto en el que se indica que:

«[...] 11. «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero 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.»

En definitiva, podrán establecerse limitaciones a las actividades económicas siempre y cuando estas se fundamenten en razones de interés general, medidas proporcionales a dicho interés invocado y que fuesen las menos restrictivas o que menos distorsionasen a la actividad económica. En el caso de autos se analiza la transformación de los metros de distancia entre establecimientos de juego pasando de 200 metros a 800 metros, no encontrando la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) motivo suficiente para justificar el referido cambio sobre razones de interés general, y considerado excesivo por la Audiencia Nacional se acuerda por esta anular los preceptos del Decreto 55/2015, de 30 de abril, relativos a la distancia mínima entre establecimientos de juego (artículo 4.1, 9.2.b) y 9.3). Como resultado se procedió a la debida modificación pasando de 800 metros entre locales a 700 metros, distancia actualmente vigente.

³⁵ Artículo 4.8 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León tras su modificación por Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras: «En ningún caso se podrán otorgar autorizaciones para instalar establecimientos específicos de juego en la zona de influencia de centros de enseñanza, la cual será determinada reglamentariamente». Algunos años más tarde, en 2017, por Ley 6/2017, de 20 de octubre, el precepto se volvió a modificar quedando de la siguiente forma:

prácticamente una réplica del artículo 4.8 de la Ley castellano-leonesa, si bien a priori en ninguna de ellas se establecieron distancias mínimas entre establecimientos de juegos entre sí, y entre estos y los centros educativos, poco a poco se fueron delimitando, primero fue en la Ley de Castilla y León, en el año 2017, y en Extremadura tras la modificación de 2019 con un nuevo artículo 45 que complementaría lo ya establecido en el artículo 3.8. Como ya hemos señalado en líneas previas, las distancias no tienen por qué ser similares en todas las Comunidades Autónomas, de esta forma y siguiendo las normas de referencia previas, podemos observar que mientras que en la Ley 4/1998 de Castilla y León se establecen como distancias los 100 metros entre establecimientos de juego y centros educativos y los 300 metros entre establecimientos de juegos entre sí, en la Ley extremeña se ha optado por distancias diferentes: 300 metros mínimo entre un establecimiento específico de juego y un centro educativo (centros públicos o privados de educación preescolar, y centros que impartan enseñanzas oficiales, tanto universitarias como no universitarias), y 250 metros entre establecimientos de juego³⁶. Mientras que en la Ley 4/1998 no se especifica cómo ha de llevarse a cabo la medición de las distancias, en la Ley extremeña se especificó que: [...] artículo 45.3. «Para la medición de distancias se partirá del eje de la vía pública a la que dé frente cada una de las puertas de acceso al establecimiento de juego, tomando tal eje desde la perpendicular trazada desde el centro de aquellas puertas de acceso, siguiéndose luego el vial más corto que utilicen los peatones y que tenga la consideración legal de dominio público».

Se incluyen por primera vez en la Ley autonómica los denominados «locales específicos de apuestas», integrados ya entre algunas normas reglamentarias especiales como el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aprobado por Decreto 165/2014, de 19 de julio; junto a ellas se regulan las «zonas de apuestas en los recintos deportivos»³⁷. Se tendrán, a efectos de la Ley del juego, por «locales específicos de apuestas» aquellos establecimientos que abiertos al público han sido autorizados para realizar en ellos exclusivamente actividades de apuestas. Las «zonas de apuestas en recintos deportivos» son espacios o áreas reservadas en los recintos en los que se celebren acontecimientos deportivos en las que se podrán efectuar apuestas. En ambos casos, las autorizaciones de apertura y funcionamiento tendrán el mismo periodo de vigencia que el concedido previamente a la empresa operadora de la explotación y organización de las apuestas³⁸.

Otra de las piezas esenciales en el diseño del juego responsable será la regulación sobre el control de admisión a los establecimientos y locales de juego; el control de admisión se convierte en una de las principales medidas preventivas del sector. Será un requisito esencial que todos los establecimientos autorizados para la práctica de juegos y apuestas (casinos, bingos, salones de juego, locales específicos de apuestas, zonas de apuestas en recintos deportivos) cuenten con un servicio de admisión a la entrada del local, desde el que se controlará el acceso a todos los jugadores y visitantes; si los juegos fuesen desarrollados a través de medios electrónicos la comprobación de la persona que pretenda acceder deberá efectuarse al tiempo en que el jugador se identifique en el sistema del juego. En este último caso, será fundamental

«8. 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».

³⁶ En los últimos meses son varias las Comunidades Autónomas que están preparando cambios en sus normas sobre juegos de azar y apuestas para ampliar y establecer distancias mínimas y limitaciones de apertura entre establecimientos de juego, así como entre aquellos y los centros educativos; en este sentido, en la Junta de Andalucía, entre cuya normativa solo se prevén limitaciones entre establecimientos destinados al juego, se está trabajando en nuevas medidas en desarrollo del Decreto-ley 6/2019, de 17 de diciembre, por el que se modifica la Ley 2/1986, de 19 de abril, del juego y apuestas en la Comunidad Autónoma, que prevé establezcan una distancia mínima de 150 metros entre los locales y establecimiento de juegos de azar y apuestas y los centros educativos; en la Comunidad de Madrid se prevé pasar de los 100 metros actuales a los 500 metros entre aquellos establecimientos y los centros de salud y de enseñanza. En Canarias se prevén modificaciones en la Ley del juego actual entre las que se incorporan, según el texto del anteproyecto, establecer distancias mínimas de 300 metros entre establecimientos de juego y centros educativos, y 200 metros entre los locales dedicados al juego entre sí.

³⁷ Pero no solo se haría referencia a los «locales específicos de apuestas» en el reglamento sobre apuestas, sino además en otras normas especiales sobre juegos de azar; concretamente en el Decreto 117/2009, de 29 de mayo, sobre máquinas recreativas y de azar y de salones recreativos y de juego en Extremadura, podemos encontrar referencias a los locales específicos de apuestas tras su modificación en 2015 por Decreto 283/2015, de 16 de octubre. Una categoría de locales de juego que no será exclusiva de la normativa extremeña, hoy en día es frecuente encontrarlos con esta entre normas del sector de otras Comunidades Autónomas, como en la Ley 2/1995 de 15 de marzo, del juego en la región de Murcia, o en el Decreto 68/2005, de 5 de abril, de apuestas hípcas en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

³⁸ En sintonía con el artículo 22 del Reglamento de apuestas de Extremadura.

que las empresas que exploten este tipo de modalidades de juego por canales telemáticos dispongan de un sistema que permita identificar no solo a la persona jugadora sino además que no hay ninguna limitación ni prohibición para jugar. En todo caso, los mecanismos de control de admisión deberán respetar la normativa sobre protección de datos de carácter personal. El contenido, la organización y el funcionamiento del control de admisión deberá establecerse reglamentariamente.

En el Decreto-ley de 2019 se revisa la actuación inspectora de la Administración autonómica en el sector del juego³⁹. Entre los preceptos del nuevo Capítulo VIII se incluye el artículo 48 en el que se establecen las directrices de inspección, vigilancia y control⁴⁰. Una materia auxiliar e instrumental que adherida a la regulación del juego (como sustantiva y principal) permite a la Administración pública adoptar medidas de control y supervisión durante el desarrollo de las actividades de juego autorizadas⁴¹. De esta forma, en ejercicio de la potestad inspectora la Administración puede desempeñar funciones de investigación y documentación que servirán de medios de prueba en procedimientos posteriores, bien sancionadores o incluso penales ante posibles incumplimientos, actuando además como herramienta de prevención de riesgos y como instrumento para el restablecimiento de la legalidad y para el cumplimiento del interés público⁴². Sin duda, una actividad esencial para conseguir un juego seguro y responsable. Las funciones de inspección corresponden a la Consejería con competencia en materia de juegos; actualmente será la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y en ella a la Dirección General de Tributos⁴³. Las actuaciones de inspección se llevarán a cabo por funcionarios de la Junta a quienes se les hayan encomendado estas tareas, así como por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la policía local⁴⁴. En el artículo 48 se especifican algunas de las funciones que irán desde la vigilancia del cumplimiento de la normativa, la investigación del juego clandestino, la elaboración de informes y estudios de asesoramiento en materia de juego, así como aquellas otras que se vayan determinando reglamentariamente. El personal encargado de la inspección del juego

³⁹ En las redacciones anteriores de la Ley del Juego solo se hacía referencia a la actividad de inspección en la regulación de la potestad sancionadora, entre las infracciones, sin perjuicio de que entre las normas específicas de los juegos se vienen incluyendo algunas directrices específicas sobre ella: en el Decreto 117/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar y de Salones Recreativos y de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura; en el Decreto 131/2007, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el Decreto 115/2000, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁴⁰ En algunas Comunidades Autónomas, como Canarias, Navarra, Islas Baleares o más recientemente Castilla-La Mancha y Aragón, han aprobado normas específicas sobre la actividad de inspección y los servicios de inspección en el juego.

⁴¹ Sin perjuicio de que efectivamente, y como señala el profesor Rebollo Puig, no podemos obviar que la actividad inspectora a pesar de ser instrumental, por sí sola cumple una función de prevención general esencial, y no es solo una actividad auxiliar de la potestad sancionadora de la Administración integrada en un sector específico, sino que además sirve a otras potestades administrativas de prevención, restablecimiento de la legalidad e incluso de aseguramiento de los intereses generales, una realidad de la que somos cada día más conscientes suponiendo una mayor atención por parte del legislador y de doctrina, ver Rebollo Puig (2013, pp. 55-116).

⁴² Pensemos por ejemplo en medidas derivadas de una actuación inspectora como la retirada del material de juego no homologado antes de ser utilizado, mostrar a los jugadores más información sobre el tipo de juego que se está ofreciendo en el local y de las consecuencias de su consumo abusivo, revisar las medidas de custodia de las barajas en un Casino, o la puesta al día de la información sobre prohibidos del Registro de Limitaciones en aquellos casos en los que no se haya solicitado a tiempo el listado semanal actualizado, aunque desde el 15 de junio la información del Registro de Limitaciones de la Junta de Extremadura es de acceso telemático (Resolución de 25 de mayo de 2021, de la Dirección General de Tributos, por la que se aprueba el modelo de solicitud para el acceso temático a la aplicación de control de acceso a los establecimientos de juego de Extremadura –DOE núm. 103, de 1 de junio de 2021–).

⁴³ Artículo 7 del Decreto 192/2019, de 29 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia primera y Consejería de Hacienda y Administración Pública, y de modificación del Decreto 206/2010, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Extremadura, en el que se establece que corresponde a la Dirección General de Tributos la gestión de las competencias y funciones que ostente la Comunidad Autónoma en materia de juego y, entre otras, la gestión de los registros de juego y del registro de limitaciones de acceso al juego, asumiendo funciones relacionadas con la inspección del sector.

⁴⁴ Tras la aprobación del Real Decreto-ley de 1977, con la legalización del juego en nuestro país, era esencial diseñar un modelo policial que garantizase el cumplimiento de la normativa reguladora de la actividad; en origen y mediante Orden del Ministerio de Interior de 6 de febrero de 1978 se le adjudicó esa competencia al Cuerpo Nacional de Policía creándose la «Brigada Especial del Juego», dependiente de la Comisaría General de Policía Judicial. Incluso en la ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se incluyen entre las tareas encomendadas al Cuerpo Nacional de Policía las de *vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego* (artículo 12, apartado A) letra d). Ahora bien, este modelo inicial en el que se daba una situación de monopolio estatal en cuanto al control del juego llegaría a su fin muy pronto; a medida que las distintas Comunidades Autónomas fueron asumiendo competencias exclusivas sobre las apuestas y los juegos de azar aquellas fueron adoptando sus propios modelos de inspección, encomendado esta labor a funcionarios no policiales de órganos propios o incluso a sus policías autonómicas (País Vasco, Cataluña), o bien a unidades adscritas del CNP (como el caso de Andalucía), o en otras Comunidades Autónomas se les sigue encomendando al CNP previos convenios de colaboración firmados con el Ministerio de Interior (Servicio de Control de Juegos de Azar y Grupos periféricos).

tendrá la consideración de agente de la autoridad en el ejercicio de sus funciones⁴⁵. Se establecen algunas pautas sobre el acceso a los establecimientos o locales, tanto de acceso público como a aquellos que no estén abiertos al público pero hubiese indicios de que pudieran desarrollarse juegos no autorizados⁴⁶. Se regulan algunas directrices procedimentales que irán desde la identificación del personal de inspección a la entrada del local, la realización de actuaciones de comprobación, hasta la cumplimentación del Acta que tendrá presunción de veracidad *iuris tantum*, y que deberá ser remitida al órgano con competencia sobre juegos para que dado el caso se inicie el correspondiente procedimiento sancionador y/o se adopten las medidas que se consideren oportunas.

3. EL TRATAMIENTO DEL JUEGO ENTRE LAS NUEVAS DIRECTRICES NORMATIVAS EN VALENCIA, CASTILLA LA MANCHA Y CANTABRIA

3.1. Principios rectores y políticas de juego responsable: de la norma a la acción

3.1.1. *Políticas de juego responsable en el nuevo modelo valenciano*

Siguiendo la estela de las normas extremeñas sobre los juegos de azar, entre la nueva normativa valenciana sobre el juego, protagonizada por la Ley 1/2020, de 11 de junio, se incluyen por primera vez en esta Comunidad Autónoma los distintos principios que servirán para diseñar un modelo de juego con vocación de convertirse en lo que el legislador ha venido identificando como «juego responsable». Un juego en el que será fundamental la protección de los más vulnerables, como menores y personas cuyas capacidades intelectuales y volitivas estén reducidas, un modelo en el que será fundamental garantizar la transparencia en el desarrollo del juego, adoptar medidas de prevención del juego patológico que legitimará a las Administraciones públicas a intervenir de distintas formas en un sector clave de nuestra economía, y a conseguir un escenario de seguridad jurídica para usuarios, empresas y empleados. Todo un conjunto de medidas diseñadas sobre una política de juego responsable que reivindica una presencia activa de Administraciones y empresas del sector, pues ambas ocupan lugares protagonistas por cuanto deben desarrollar sus respectivas actividades sobre el juego con sentido de responsabilidad social corporativa.

Se relacionan los diferentes principios que deberán inspirar la actividad económica del juego. Unos principios que serán los que el legislador autonómico, los gobiernos y las administraciones autonómica y local, así como las empresas dedicadas a esta actividad, deben utilizar de guía a la hora de llegar a acuerdos, establecer protocolos de actuación o en definitiva para tomar cualquier decisión que consideren necesaria en aras a mejorar esta actividad económica. Unos principios que nos recuerdan a los que ya vimos entre la normativa extremeña, caracterizados por medidas de protección y prevención, por la colaboración entre los grupos de interés (Administraciones públicas y sector privado) y la transparencia en el juego. En el artículo 4.º de la ley valenciana se describe expresamente qué se entiende por «juego responsable», siendo este *el conjunto de medidas tendentes a mantener que la actividad de juego de la persona jugadora se realiza de manera consciente, sin detrimento de su voluntad y libre determinación, dentro de unos parámetros saludables* (ad litteram), recordando que el juego es una actividad social y de ocio y no una forma de vida, recordando que puede ocasionar problemas de adicción. Una realidad que deberá desarrollarse desde la perspectiva integral de responsabilidad social corporativa en la que será fundamental, como señala el legislador autonómico, la combinación de acciones preventivas, de sensibilización, de intervención y control y, por supuesto, también de reparación en los casos en los que se haya ocasionado el daño. Un planteamiento más detallado que el regulado entre las normas extremeñas, pues como veremos a continuación, el legislador valenciano llega a especificar qué tipos de acciones deberán ponerse en marcha en el marco de esa responsabilidad social corporativa, a la que no se menciona en el Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes

⁴⁵ En relación a la encomienda de las funciones de inspección a los funcionarios de la Junta de Extremadura, así como a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto del Estado como a la policía local, se podría abrir el debate sobre la posibilidad de que funcionarios que no fuesen de carrera, esto es, funcionarios interinos pudieran o no realizar este tipo de actuaciones. Sobre el tema son muy elocuentes las reflexiones de la profesora Cantero Martínez (2020, pp. 139-160). Sobre el régimen jurídico de nuestros funcionarios tras las últimas modificaciones del EBEP en 2015 resultan muy interesantes los comentarios del profesor Jordano Fraga (2015, pp. 133-168).

⁴⁶ En los establecimientos abiertos al público los inspectores podrán entrar libremente y en cualquier momento sin necesidad de previo aviso, mientras que en aquellos inmuebles en los que hubiese sospechas fundadas de que se estuviesen realizando juegos no autorizados deberá efectuarse por la vía ordinaria, bien con consentimiento del titular o bien con una orden judicial.

para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Un modelo que, como veremos, ha sido secundado por otras Comunidades, como Cantabria, Castilla-La Mancha y Navarra, que han ido presentando sus nuevas normas de regulación del juego en los meses posteriores, todas ellas sobre la misma base de responsabilidad social.

Entre las actuaciones preventivas el legislador insiste en la actividad informativa por parte de las Administraciones y entidades del sector, especialmente dirigida a grupos vulnerables como menores y adolescentes o personas incluidas en el Registro de Personas Excluidas de Acceso al Juego, a quienes deberá trasmitírseles de manera clara y contundente la prohibición de acceso a este tipo de juegos y establecimientos, así como de los riesgos derivados del exceso de actividad. Junto a ella, se especifican otras actividades que la Administración autonómica deberá impulsar en el marco del juego responsable y que tendrá que llevar a cabo en colaboración con otras Administraciones: realización de talleres y actividades formativas de educación para la salud y la prevención de patologías derivadas del juego en centros educativos, sanitarios, deportivos y socioculturales; fomentar el ocio alternativo; deberán instaurarse protocolos para la detección temprana de la ludopatía y será necesario crear unidades de carácter multidisciplinar para el tratamiento de la adicción al juego⁴⁷. Pero no solo en el artículo 5 se consagran medidas de prevención, si no que a lo largo de todo el articulado se irán regulando otras para prevenir comportamientos no responsables relacionados con el juego, como la fijación de distancias mínimas entre establecimientos en el artículo 45 de la Ley o la regulación de normas específicas sobre la publicidad de las empresas operadoras de juego, como veremos en líneas próximas⁴⁸.

En el artículo 6 de la Ley valenciana se contempla la Estrategia Valenciana Integral de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico de carácter plurianual. Para su elaboración y seguimiento se creó en julio de 2022 la Comisión Técnica de Coordinación Interadministrativa en Materia de Juego. De composición mixta y multidisciplinar, en la que se darán cita representantes tanto de la Administración autonómica como de la Administración local, esta última desde la Federación Valenciana de Municipios y Provincias. Al acercarnos a su composición podemos ver que principalmente estarán implicados aquellos órganos con competencias sobre salud, adicciones, asistencia sanitaria, protección de la juventud y la infancia (jóvenes y menores) y la inclusión. A tenor de sus funciones, delimitadas en el artículo 2 del Decreto, podemos afirmar que la labor que se prevé llevar a cabo por esta Comisión será muy positiva para conseguir un escenario óptimo de lucha contra el juego patológico, pues desde actuaciones principalmente preventivas sobre un conocimiento cierto y real previo, se podrán ir reduciendo los efectos nocivos de los juegos de azar sin control.

Todo un cúmulo de buenas voluntades en las que el papel de la Administración autonómica será fundamental, por lo que el legislador le recuerda al Gobierno autonómico la necesidad de garantizar los recursos necesarios para que estas medidas y la consecución de tan loables objetivos puedan ser una realidad y no meros propósitos enunciativos vacíos y alejados del escenario real del sector del juego.

3.1.2. *La apuesta manchega por un entorno responsable en el sector del juego: el Observatorio de Juego Responsable de Castilla-La Mancha*

En líneas muy similares a las reflejadas entre la normativa extremeña y valenciana, el legislador manchego ha llevado a cabo la última modificación de la normativa autonómica sobre el juego con la nueva Ley

⁴⁷ En esta línea son muy interesantes los estudios que desde hace décadas se desarrollan por parte de la Unidad de Investigación «Juego y adicciones tecnológicas» de la Universitat de València y que desde hace un tiempo viene colaborando con organismos públicos como la Conselleria de Sanidad y el Servicio de Adicciones del Ayuntamiento de València para el estudio de la adicción al juego en la infancia, adolescencia y juventud en la Comunitat Valenciana. Fruto del convenio entre la Universidad y la Consejería se presentó en 2021 un Estudio sobre estas cuestiones, en el que bajo el título de “Adicción al juego en la juventud de la Comunidad Valenciana” se realizaba un análisis exhaustivo sobre el juego y los jóvenes, sobre su rol como personas vulnerables, las motivaciones que tienen hoy en día los jóvenes y adolescentes para jugar de manera compulsiva, sobre cuáles son las ventajas que esos sujetos visualizan en los juegos de apuestas y cómo se ha pasado de una política de publicidad pro-juego al establecimiento de reglas publicitarias menos agresivas y que incitan a jugar con responsabilidad. Ver Chóliz y Marcos (2020).

⁴⁸ En el artículo 45 se establece la prohibición de abrir salones de juego así como locales específicos de apuestas a menos de 850 metros de distancia de los centros educativos de enseñanza obligatoria, bachillerato y formación profesional, una decisión del legislador autonómico con la que pretende calmar la tendencia que en los últimos años vienen presentando los jóvenes en relación con las apuestas, principalmente deportivas; también se mantienen distancias mínimas entre unos locales y otros que deberá ser de al menos 500 metros entre ellos. Prohibiciones que han sido diseñadas con el objetivo y con el deseo de evitar situaciones peligrosas derivadas del juego que pudieran llevar a conductas adictivas. Con la determinación de distancias mínimas se pretenden inhibir prácticas compulsivas por parte de las personas más vulnerables.

5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha. Sobre principios esenciales de actuación se han diseñado los basamentos de un nuevo marco de actuación ahora inspirado en criterios de responsabilidad y protección. La prevención, la protección de personas vulnerables al juego, la transparencia, así como la intervención y el control se convierten en las columnas de un sector que pocos años antes ya había experimentado grandes cambios para adaptarse a la implantación de las nuevas tecnologías, y que llevaron a sustituir a aquella primera Ley manchega sobre el juego de 1999 (Ley 4/1999, de 31 de marzo, del Juego de Castilla-La Mancha) en la que la única protección que se brindaba a los menores era la genérica prohibición de acceso a los salones y salas de juego con excepción de los salones recreativos. Sin perjuicio de la utilidad de la Ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha, a tenor de datos preocupantes de adicción entre grupos muy específicos como jóvenes y adolescentes, el legislador autonómico afronta con una nueva regulación la necesidad de superar la concepción del juego como mera actividad económica, debiendo asumirse el impacto social de esta y la necesidad de articular mecanismos de control e intervención para hacer frente, o al menos minimizar, los efectos nocivos de un mal uso del juego⁴⁹. Un planteamiento que ha llevado a diseñar un nuevo modelo de juego en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha que con vocación preventiva y protectora aspira a dar un giro importante de una realidad realmente preocupante para su población.

Se describen directrices de las nuevas políticas de juego, ahora responsable, de la misma forma que se venía haciendo en Valencia y Extremadura. La Administración autonómica recibe del legislador el compromiso de llevar a cabo actuaciones de sensibilización, informativas y de protección sobre los grupos vulnerables, menores, personas con adicción al juego e incapacitadas legal y/o judicialmente. Para ello, con el propósito de diseñar y proponer las diferentes políticas públicas dirigidas a la prevención de conductas adictivas se crea el Observatorio de Juego Responsable de Castilla-La Mancha, sin duda una apuesta en firme por conseguir mejorar una situación cada día más compleja y preocupante que afecta a los jóvenes manchegos. Un órgano que integrado en la Comisión de juegos de la Comunidad Autónoma desempeñará una pluralidad de funciones encaminadas a fomentar las buenas prácticas en el sector. Un Observatorio que se ha puesto en marcha pocos meses después de que la Ley entrase en vigor, concretamente con fecha de 10 de julio de 2022, en el que se dan cita representantes de la Administración autonómica con competencias sobre salud pública, infancia y familia, juventud, consumo y educación, de los sectores empresariales y profesionales, representantes sindicales y de consumidores y usuarios, así como de otras Administraciones y corporaciones con la presencia destacada de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Entre sus funciones destaca la de promover y elaborar estudios e informes para analizar el impacto del juego en la sociedad y de los efectos de una práctica no adecuada, datos con los que después elaborar propuestas de acciones orientadas al juego responsable; fomentar actuaciones dirigidas a la sensibilización, información y difusión de las buenas prácticas, y realizar campañas preventivas y educativas en colaboración con otras Administraciones. El Observatorio se financiará, según la cuantía establecida en la Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con parte de las cantidades recaudadas en concepto de tasa administrativa sobre el juego.

3.1.3. Cantabria y Navarra: últimas autonomías que se han sumado al compromiso del juego responsable a lo largo del año 2022

En el territorio cántabro, como en otros tantos de nuestra geografía, desde hace algunos años se vienen apreciando cambios significativos en el comportamiento de los consumidores de juegos de azar, conductas cada vez más dependientes por lo que el legislador autonómico comenzaría en el año 2015 a adoptar algunas medidas restrictivas que afectarían al sector. Entre aquellas, destacaría la determinación de las distancias entre centros de juego estableciéndose una distancia mínima de 500 metros, muy superior a los 150 metros que se habían acordado anteriormente en el año 2008⁵⁰. Muy pronto, como ya ocurriese a nivel estatal y poco a poco en otras Comunidades Autónomas, empezaría a diseñarse todo un escenario de política de «Juego Responsable» que sobre pilares de prevención y de consumo responsable desembocaría en

⁴⁹ Los poderes públicos han ido haciendo suya la obligación de convertir nuestro modelo de juego en un sistema de juego responsable considerando necesario el uso de mecanismos de intervención que hoy podemos ir viendo en las distintas normas reguladoras del sector, tanto estatal como autonómicas. Ver Chóliz Montaños (2014).

⁵⁰ Aquél mismo año, en 2008, ya se habían acogido otras limitaciones como la prohibición de abrir este tipo de establecimientos a menos de 100 metros de los centros escolares.

2018 en la adopción de toda una serie de medidas para evitar los efectos nocivos que el juego puede llegar a tener por un mal uso. Mediante técnicas administrativas de limitación, como el viejo sistema de autorizaciones y licencias, la implantación de sistemas de admisión y control de acceso en todos los establecimientos de juego, o la prohibición de abrir este tipo de locales cerca de centros educativos o de rehabilitación de ludopatías, fueron algunas de esas primeras decisiones que se establecieron en el nuevo escenario de Juego responsable. Pero aquellas no fueron suficientes y había que dar un paso más por parte de la Comunidad Autónoma aprobando la nueva Ley 4/2022, de 24 de junio, de regulación del juego en Cantabria.

En esta ocasión a diferencia de las normas autonómicas que acabamos de ver, Extremadura, Valencia y Castilla-La Mancha, el legislador cántabro ha optado por incluir los principios de actuación de los poderes públicos en relación con el sector del juego desde la regulación del «Catálogo de Juegos» en el artículo 5 de la Ley. De esta forma, se dirá que el instrumento básico de ordenación de juegos, el «Catálogo de Juegos», deberá elaborarse acorde a unos principios que ya nos resultan familiares: prevención de comportamientos nocivos, transparencia, seguridad en el juego, e inspección y control por parte de la Administración. No obstante, a estos principios tendremos que sumar otros específicos, y que veremos en el próximo epígrafe, que el legislador ha incluido entre las directrices relativas a la publicidad y a las actividades de patrocinio en el sector. Será entonces cuando el legislador incluya directrices claras relativas a la protección de menores de edad.

Al contrario de la regulación que hemos visto en otras normas autonómicas, en la Ley 4/2022 no se incluye un precepto dedicado a la regulación directa de la política de juego responsable, sino que es a través de la consagración de distintas medidas de prevención del juego patológico y de las directrices de protección sobre publicidad, la forma en la que el legislador posiciona a esta política de juegos ahora «responsable» como el elemento vertebrador y protagonista de la nueva regulación.

Por otra parte, y en armonía a las regulaciones autonómicas precedentes, las medidas que el Gobierno y la Administración de Cantabria deberán desarrollar tendrán como elemento nuclear la prevención del juego patológico. Decisiones multidisciplinarias que deberán llevarse a cabo por distintas administraciones: sanitaria, educativa, consumo y competente en materia de juego como actividad económica. Campañas informativas, talleres y actividades de educación para la salud y la prevención de adicciones, establecimiento de protocolos de detección precoz y control del juego patológico, creación de un centro integral de prevención e investigación del juego patológico o la implantación de unidades multidisciplinarias para el tratamiento de este tipo de conductas, son algunas de esas medidas que se recogen en la ley cántabra y que nos recuerdan a las ya acordadas por el legislador manchego apenas unos meses antes.

Pocos días después de que conociésemos el nuevo marco del sector del juego en Cantabria, veían la luz, con fecha de 2 de agosto de 2022, las nuevas directrices del juego en la Comunidad Foral de Navarra. En términos muy parecidos a los de la normativa cántabra se presentaba la Ley 21/2022, de 1 de julio, por la que se modificaba la Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre, del Juego. Con un horizonte de protección de los más vulnerables al juego, principalmente en relación con las apuestas deportivas, comenzaron los trabajos de modificación de la Ley del juego en el otoño de 2019. Los cambios que se estaban experimentando en relación al acceso de menores y adolescentes a este tipo de apuestas en el territorio autonómico hizo saltar todas las alarmas, pero no solo de familias y profesionales que trabajan con los jóvenes, sino también de las asociaciones que se dedican a la prevención de comportamientos adictivos, de centros de investigación sobre patologías relacionadas con el juego, de las administraciones, autonómica y local, y de entidades privadas. Un reclamo en firme por el cambio, por la adopción de medidas con las que se pretende parar esa tendencia creciente y con las que se logre implantar un escenario de mayor protección y prevención de los grupos vulnerables. Un propósito en el que el legislador considera esencial la adopción de medidas por todos los agentes involucrados, y para el que será fundamental regular la intervención administrativa de una manera ordenada, pues no olvidemos que estamos ante una actividad económica en cuyo escenario impera la libre competencia, que encontrará su legitimación en la protección de los más vulnerables y en evitar que esta actividad lúdica conduzca a un juego patológico.

En el Título I de la Ley navarra se incluirán varias modificaciones importantes en relación con la política de juego responsable, afectando principalmente al artículo 2.º de la Ley autonómica en su redacción dada desde 2006. Por un lado, a los principios generales de regulación, organización y explotación del juego se suma ahora la prevención, un principio de actuación que tendrá como objetivo la protección de las personas vulnerables, menores o personas con discapacidad sin apoyo. Se añade un artículo 2 bis en el que se confirma la necesidad de que la Administración autonómica debe promover políticas de juego responsable, especificando que se tendrán por tales aquellas en las que el juego se contemple como un fenómeno com-

plejo, en el que deberán combinarse acciones preventivas, de sensibilización, intervención, control y reparación, esto es, deberán diseñarse acciones en tres tiempos, antes, durante y después del juego. Son tres momentos en los que la Administración tendrá que estar presente, así como otros agentes del sector, en aras a conseguir un escenario cada día más saludable y en armonía con la esencia de la actividad que no es otra que ser un mero entretenimiento⁵¹. De forma muy parecida a la opción acogida por los legisladores cántabro, valenciano y castellanomanchego, en la Ley navarra se incorporan acciones que implican a la administración educativa y que consistirán en programas y talleres para concienciar y prevenir el mal uso del juego; actividades que se desarrollarán en los centros educativos y en el que podrán colaborar las distintas entidades y asociaciones afectadas. Se incorpora un artículo 2 ter en el que se especifican medidas de prevención, pero en esta ocasión, a diferencia de la elección de los restantes legisladores autonómicos, son medidas dirigidas exclusivamente a las empresas de juegos y apuestas, no a las Administraciones públicas u a otros grupos de interés, como pudieran ser las asociaciones de afectados por la ludopatía⁵². Se relacionan las acciones que deben poner en marcha las empresas de juego y apuestas, así como los titulares de portales y sitios web de juego; entre ellas, atender de manera especial a los grupos de riesgo, proporcionar información, informar de las prohibiciones de participación y de acceso de menores y personas vulnerables, impartir cursos de formación, e informar sobre dónde acudir en caso de tener problemas de ludopatía.

4. LA IMPORTANCIA DE LA PUBLICIDAD DEL JUEGO EN LA PREVENCIÓN DE CONDUCTAS ADICTIVAS

Cada día es mayor la preocupación social por proteger a menores, adolescentes y en definitiva a las personas vulnerables al juego, y no solo se trata de un problema para consumidores directamente afectados, sino para la sociedad en su conjunto, pues las posibilidades de acceso a los juegos de azar y a las apuestas son cada día mayores, más fáciles y sin duda, muy atractivas, mientras que las consecuencias de un mal uso son muy dolorosas. Durante años, grandes empresas, actores y deportistas famosos, numerosos equipos de fútbol de primera división, las principales cadenas de televisión y de radio, y grandes espectáculos, entre otros muchos negocios, han publicitado y han estado patrocinados por casas de apuestas, bingos, casinos, y en definitiva por empresas de juego, llegando a convertirse en importantes fuentes de financiación⁵³. Una realidad que desde hace un tiempo había que cambiar con urgencia, pues los datos que informaban sobre la relación de nuestros jóvenes, menores y vulnerables con el juego eran devastadores, invocando un giro necesario en las políticas de juego. Con ese fin, conseguir proteger a nuestros hijos, a nuestros alumnos, vecinos, o simplemente a nuestros jóvenes y vulnerables se convierte en todo un reto para gobiernos, estatal, autonómico y local, administraciones públicas, asociaciones que luchan contra las adicciones, pero también para las propias empresas del sector, pues cada día es mayor la intensidad con la que asumen su rol como oferentes de una actividad económica desde la responsabilidad social.

Tras varios años desde que fuese aprobada la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (de competencia estatal), por fin, en noviembre de 2020 veía la luz el reglamento que vino a desarrollar la regulación sobre publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego. Es así como el Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, presentaría

⁵¹ A nivel estatal, desde la Dirección General de Ordenación del Juego se viene trabajando en actuaciones encaminadas a concienciar a los usuarios en ese sentido, en que el juego es una actividad meramente lúdica y de entretenimiento; para ello, desde hace algunos unos años se creó la web «Jugarbien.es» como punto de encuentro en el que se da información y herramientas para fomentar que al acercarnos al juego lo hagamos desde esa perspectiva, como una opción más de entretenimiento. En ella se incluyen guías de consejos, experiencias, documentos y direcciones profesionales que servirán de ayuda para jugar con responsabilidad: <https://www.jugarbien.es>

⁵² Al acercarnos a la normativa valenciana vimos cómo el legislador en la Ley de 2020 instaura un compromiso común del gobierno autonómico y de las empresas de juego en la materialización de medidas preventivas de la ludopatía. En este sentido, las empresas del sector deben elaborar planes de medidas que ayuden a reducir el impacto negativo de un mal uso del juego, y junto a ellas, en el artículo 5, se especifican las medidas que el Consell, en el ámbito de sus competencias, debe llevar a cabo con ese mismo fin. En Cantabria vimos cómo se regulan medidas que deben llevar a cabo todos los agentes del sector, públicos y privados, administración autonómica y local y empresas de juego, y cómo aquellas tendrán cabida en los diferentes ámbitos que pudieran verse afectados, educación, sanidad y directamente el juego como actividad económica. En Castilla-La Mancha se prevén acciones preventivas conjuntas, informativas, como vimos y de formación y promoción del juego como una realidad lúdica.

⁵³ En el año 2018 las compañías de apuestas invirtieron 170 millones en publicidad, siendo el deporte el sector en el que mayor proyección tuvieron, convirtiéndose en un elemento central del mismo.

un marco de acción para este tipo de actividades tan influyentes en la aceptación del juego por una parte importante de la sociedad. Herramientas de limitación serán aplicadas en la nueva regulación sobre la publicidad del juego pues se considera necesario realizar el control previo a su puesta en marcha. Para que los operadores de juego de ámbito estatal puedan realizar comunicaciones comerciales tendrán que obtener el correspondiente título habilitante que, con forma de autorización, le vincularán a una serie de principios, obligaciones y prohibiciones establecidas en el Real Decreto. Principios como el de responsabilidad social, juego seguro, veracidad en la información, o protección de menores dibujarán un marco nuevo en las actividades de publicidad y patrocinio del juego⁵⁴.

En esa misma línea, e integradas entre las nuevas directrices que regulan el juego en las distintas Comunidades Autónomas que han ido aprobando las nuevas normas sobre los juegos de azar y las apuestas, se presentan las nuevas reglas sobre las actividades de publicidad y patrocinio que afectan a los juegos que son de competencia autonómica. Directrices que servirán como medidas preventivas para evitar comportamientos adictivos derivados de un mal uso del juego. Ya vimos cómo entre las normas extremeñas se incluyen unas primeras disposiciones sobre la regulación de la publicidad en el sector del juego, una regulación directamente relacionada con los principios del juego responsable, que sobre la prevención y la protección de los menores y otros grupos vulnerables es como se configuran estas actividades comerciales (artículo 6 del Decreto-ley 1/2019). Aunque será vía reglamentaria la forma en la que deberán regularse los términos y condiciones de estas actividades, en el propio texto del Decreto-ley ya se recuerda que únicamente podrán efectuar este tipo de acciones de publicidad los titulares de autorizaciones para la práctica de los juegos, y que en todo momento deberá imperar el respeto a las normas generales sobre publicidad, así como las específicas de protección de los menores.

El legislador valenciano por su parte nos presenta las limitaciones de la publicidad, la promoción, el patrocinio y la información comercial, quedando prohibida realizarlas a través de las redes de comunicación social de manera telemática. Tampoco se podrá llevar a cabo la publicidad de los juegos en la vía pública de manera estática ni en los medios de transporte, así como tampoco en el exterior de los locales de juego. Queda terminantemente prohibida la entrega gratuita de elementos propios de algunos de los juegos de azar, como cartones de bingo, fichas o cualquier otro que permitiese la participación en los juegos. Los medios de comunicación de titularidad pública cuyo ámbito de emisión sea el territorio valenciano, en parte o en su totalidad, no podrán emitir publicidad relativas a las actividades del juego; en esta línea, las personas que intervengan en aquellos medios no podrán aparecer jugando, ni podrán mencionar o mostrar logos o mensajes relacionados con las empresas de juego. Como ya apuntamos en líneas previas, hasta hace apenas unos meses era normal que muchas entidades deportivas estuviesen patrocinadas y mostrasen publicidad de empresas dedicadas al sector del juego, una práctica que ya ha sido prohibida por razones de responsabilidad social, dando el legislador valenciano ahora un paso más en este sentido, pues contempla en el artículo 8.7 de la Ley que aquellas entidades deportivas, asociaciones o medios de comunicación que lleven a cabo campañas vinculadas con la prevención y la lucha contra la ludopatía podrán ser beneficiarias de incentivos en forma de ayudas, subvenciones o incentivos fiscales. Sin duda todo un giro a una realidad que nos resultaba ya realmente cotidiana.

Esa prohibición de publicidad del juego se repite entre las normas castellanomanchegas, aunque con algunas salvedades con relación a la que pudiera llevarse a cabo en el interior de los establecimientos de juego. Frente a la prohibición absoluta de publicidad en el exterior que establece el legislador en la Ley 5/2021, de 23 de julio, las empresas que cuenten con el título habilitante para realizar este tipo de actividades podrán solicitar a la Administración autonómica, al órgano con competencias en materia de juegos, la autorización correspondiente para poder efectuar publicidad y el patrocinio de los juegos en el interior de sus locales, siempre acorde a los principios esenciales de juego responsable y a las normas generales sobre publicidad y a las específicas de protección en relación con los menores de edad y otros colectivos

⁵⁴ El pasado 14 de marzo (2023) se aprobaba el Real Decreto 176/2023, de 14 de marzo, por el que se desarrollan entornos más seguros de juego en el marco de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y que entrará en vigor de manera escalonada a partir de septiembre de 2023. A pesar de las medidas normativas que se han ido adoptando con el objetivo de conseguir un sector en el que prime el impulso y la materialización de políticas de juego seguro, la experiencia ha demostrado que las medidas adoptadas por las entidades autorizadas no han sido similares, sino que las soluciones acogidas por los operadores se han presentado muy dispares y las consecuencias también muy diferentes. En aras a conseguir un escenario cada día más seguro, con el nuevo reglamento se pretenden reforzar las medidas en relación con los operadores que desarrollen actividades de juego en el marco de la Ley 13/2011, sometidas a identificación de usuario y cuenta de juego; norma que ha modificado e incluso derogado algunos preceptos del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre.

vulnerables. Junto a estas prohibiciones, el legislador establece la obligación de las entidades de juego de informar y advertir en el interior de sus establecimientos de que la práctica abusiva del juego puede llevar a producir adicción y ludopatía. Una regulación que meses más tarde ha sido desarrollada por el Decreto 5/2022, de 25 de enero, del Régimen Administrativo del Juego en Castilla-La Mancha. En su norma reglamentaria se vuelve, ahora con más detalle, sobre las actividades de publicidad, patrocinio y promoción de los juegos en la Comunidad Autónoma, en armonía con las premisas legales y acorde a los principios del juego responsable. Se especifican qué actividades quedarán sujetas a autorización, así como algunas normas procedimentales relativas a la iniciación y la terminación de este, sin perjuicio de que la tramitación estará sujeta a las reglas generales de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El órgano competente para resolver deberá emitir resolución en el plazo de un mes desde que fue presentada la solicitud para llevar a cabo las actuaciones publicitarias o de patrocinio, siendo el silencio negativo en caso de no producirse dicha resolución expresa (artículos 5 a 11 del Decreto).

Más permisiva parece a priori la normativa navarra, en la que no se parte de una prohibición general de la publicidad y del patrocinio de las entidades de juego, sino que la regla general será la necesidad de comunicación previa a la Administración foral por parte de las empresas del sector que pretendan llevar a cabo las campañas o la publicidad concreta (con al menos un mes de antelación). Ahora bien, junto a la regla general se incluirá un listado de actuaciones que estarán prohibidas relacionadas con las comunicaciones comerciales, la publicidad y el patrocinio de empresas de apuestas y de juego. Un marco de actuación en el que destaca la preocupación constante del legislador por garantizar la protección de los menores y de las familias. Las entidades de juego deberán promover el uso moderado del juego y tendrán que emitir mensajes sobre la prohibición de este tipo de actividades a menores de edad. Desde la administración autonómica deberá controlarse la publicidad y entre otras se velará para que en la publicidad relativa al juego no se utilicen personas con relevancia social, que pudieran ser referentes para la población y especialmente para los menores. Tampoco podrán participar en las campañas de publicidad de los juegos profesionales sanitarios o científicos ni asociaciones relacionadas con la salud.

5. CONCLUSIONES: LA SUERTE ESTÁ ECHADA

Como hemos visto, las normas reguladoras del juego se están diseñando sobre pilares de protección y prevención para evitar conductas patológicas en grupos vulnerables; los menores de edad y las personas cuya capacidad volitiva pudiera estar alterada son los principales colectivos en los que los legisladores, estatal y autonómicos, están poniendo la máxima atención y cuidado en los últimos años. Sin perjuicio de su faceta como entretenimiento, ocio y recreo de esta actividad económica, el componente patológico derivado de los juegos de azar y apuestas, independientemente de su modalidad, presencial u *on line*, y la consideración del mal uso de «las máquinas» como verdaderos generadores de enfermedades como la ludopatía, han llevado a gobiernos, administraciones públicas y legisladores a tomar cartas en el asunto. Tanto instituciones como sociedad somos cada día más conscientes de los efectos nocivos del uso abusivo de esta actividad, una realidad que, derivada en muchos casos de experiencias nada gratas, legitiman medidas y herramientas de intervención en el sector. Un escenario en el que debemos armonizar las dos caras de una misma moneda, y debemos hacerlo de forma sosegada y racional, sin lanzamientos al aire dejando el resultado al azar y a la diosa fortuna, debemos equilibrar su faceta como actividad económica y como actividad de ocio, evitando que su mal uso nos conduzca a situaciones insanas e incluso destructivas.

Establecer las normas del juego elaboradas sobre principios de responsabilidad se ha convertido en un reto «de obligado cumplimiento» que ha sido acogido por legisladores y Administraciones públicas; la Comunidad Autónoma de Extremadura, preocupada por el impacto de las nuevas modalidades de juego, así como por la proliferación de locales destinados a juegos de azar y apuestas deportivas, unido a la vulnerabilidad de las nuevas generaciones que están creciendo a ritmo de dispositivos electrónicos, decidió tratar la cuestión de forma directa dos décadas después de que la Ley del Juego en su versión original fuese aprobada por el Parlamento autonómico. Con mayor o menor acierto debemos reconocer que la ordenación del juego responsable, en su nuevo Capítulo VIII, es todo un hito en la regulación sobre juegos de azar y apuestas, un reflejo clarividente de la importancia de asumir roles de responsabilidad por todos los agentes que intervienen en el sector, desde los operadores y prestadores de la actividad, empleados, trabajadores relacionados con las tareas de fabricación y distribución de los elementos de juego, progra-

madores gamers, participantes reales y potenciales, y sin duda, Administraciones públicas. La necesidad de mantener controles previos a la puesta en marcha de cualquiera de las actividades relacionadas con los juegos, así como conservar herramientas de supervisión y control durante el desarrollo de la actividad, complementadas por el ejercicio de la acción punitiva en caso de irregularidades con forma de infracciones, conducen a diseñar todo un escenario de actuación nada desdeñable para las Administraciones públicas. Autorizaciones, controles de acceso y admisión, registros de empresas, de limitaciones y prohibiciones, inspección y actividades de supervisión, así como la ejecución de sanciones, son algunas de las piezas que el legislador extremeño nos ofrece en la Ley del Juego revisada en 2019, y a las que nos hemos acercado desde una óptica jurídica a lo largo de estas páginas. Con el deseo de ver minimizados los efectos nocivos que pudieran derivarse del sector, como jurista, como docente universitaria (con alumnos de edades críticas) y como madre de dos pequeños, considero que en 2021 todos debemos asumir márgenes de responsabilidad sobre el buen o mal uso del juego, sin olvidar que si bien es un sector que puede reportar grandes beneficios económicos desde una óptica empresarial, generando miles de puestos de trabajo, puede igualmente inundar nuestras vidas aún sin darnos cuenta, volviendo tempestad lo que a priori se avecinaba como calma.

Queda mucha partida por jugar en la Comunidad Autónoma extremeña, pues el tablero está falto de parte de la regulación. Pendientes de la normativa sobre el Registro de limitaciones, el Registro de juegos y apuestas, sobre el control de admisión, los juegos en modalidad on line o remota de competencia autonómica, así como sobre el concepto de «zona de influencia de centros de enseñanza» a los efectos de la prohibición de instalar establecimientos específicos de juego. Junto a ello, establecer las directrices específicas sobre publicidad, promoción y patrocinio de los juegos de azar y apuestas, y pautas para las apuestas autorizadas en recintos deportivos y en locales específicos, son algunas de las cuestiones y materias sobre las que la Administración extremeña debe continuar trabajando y desarrollando por vía reglamentaria, cuyos frutos confiamos acertados y en un futuro a corto plazo. Líneas de actuación armonizadas con la nueva normativa, y que considero deben completarse con otras relativas a la reeducación en aquellos supuestos en los que los comportamientos hayan derivado en adicción y sean especialmente delicados. Sin duda todo un desafío, si bien complejo, absolutamente imprescindible.

Un primer impulso, el extremeño, que ha sido secundado por otras Comunidades Autónomas como Valencia, Castilla-La Mancha, Cantabria, Navarra, Cataluña o la Rioja. Si bien, dada la naturaleza de este estudio y la extensión del mismo solo hemos podido acercarnos a algunas de estas nuevas normas autonómicas, sin perjuicio de preparar en un futuro próximo un análisis reflexivo sobre la regulación del juego en las restantes Comunidades Autónomas que con firmeza están apostando por un modelo de juego responsable. Hemos podido ver que en todas ellas se consagran principios de base orientados a la protección de los colectivos más vulnerables y la prevención de conductas adictivas; de cómo en ellas la Administración pública desempeña un papel decisivo en la lucha contra la ludopatía, ese mal a priori incontrolable que afecta a miles de jóvenes sea cual fuere el lugar en el que residan. Se establecen medidas con las que materializar esos propósitos de protección, de una forma u otra, pero en todas con el mismo propósito: concienciar, enseñar, prevenir, informar y en definitiva educar sobre un juego sano, un juego que sea exclusivamente entretenimiento y siempre controlable por aquel que lo practica. Unas medidas que involucrarán a una pluralidad de agentes, públicos y privados, y en definitiva a toda una sociedad que se siente vulnerable ante el mal uso del juego. Hemos visto cómo en todas estas Comunidades Autónomas la publicidad y el patrocinio del juego es uno de los objetivos de regulación de la nueva normativa pues durante años ha sido a través de esa publicidad como se ha alentado a niños y jóvenes a entender erróneamente el juego como una fuente de riqueza, una manera de tener éxito, en definitiva, como una forma de vida.

Vivimos un momento histórico en el que las nuevas tecnologías sitúan delante de nuestros ojos un sin fin de opciones a un solo «clic», y entre ellas infinidad de juegos y entretenimientos que nos hacen desvincularnos muchas veces de nuestra propia realidad. Los datos absolutos que ese mismo escenario nos ofrece sobre un mal uso de los juegos de azar son abrumadores; el número de menores y de jóvenes que se ven arrastrados por el juego y las apuestas es preocupante y aterrador. Un contexto complicado que reivindicaba la reacción de gobiernos, administraciones públicas, educadores, asociaciones de ayuda a la adicción, del propio sector del juego, en definitiva, de toda la sociedad. Es entonces cuando el legislador estatal y los legisladores autonómicos comienzan a rehacer el escenario de una actividad económica en la que la intervención administrativa será necesaria y estará legitimada sobre el propósito de salvaguardar la salud de nuestros colectivos más vulnerables, de nuestros jóvenes que, no olvidemos, son el futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aja Fernández, E. (1989). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, (4), 233-254. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-del-centro-de-estudios-constitucionales/numero-4-septiembrediciembre-1989/la-distribucion-de-competencias-entre-el-estado-y-las-comunidades-autonomas-en-espana-balance-y-1>
- Alonso-Fernández, F. (2003). *Las nuevas adicciones*. TEA Ediciones.
- Blanco, P., González, M. y Martos, C. (2015). El juego como adicción social: crónica de una patología anunciada. *Alternativas: Cuadernos de Trabajo Social*, (22), 9-22. <https://doi.org/10.14198/ALTERN2015.22.01>
- Cantero Martínez, J. (2020). El ejercicio de funciones de autoridad por funcionarios interinos (a propósito de la jurisprudencia sobre la Policía Local). *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (14), 139-160. <https://doi.org/10.24965/reala.i14.10846>
- Cases Méndez, J. I. (2011). La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (6), 75-103. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i6.9947>
- Chóliz Montañés, M. (2014). ¿De quién es la responsabilidad del juego responsable? En J. I. Cases Méndez (dir.), *Seis cuestiones sobre el juego de azar: negocio, ética y corrupción* (pp. 60-75). Thomson Reuters Aranzadi y Fundación Codere.
- Chóliz, M. y Marcos, M. (2020). *Adicción al juego en la juventud de la Comunidad Valenciana*. Consell Valencià de la Joventut. Disponible en: <http://observatorijove.info/doc/Estudi001.pdf>
- Dirección de Juego y Espectáculos (2018). Buenas prácticas de juego responsable (Personal de Hostelería). Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco. https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/jye_public/es_def/adjuntos/manual_juego_responsable_hosteleria_bar_es.pdf
- Fernández Rodríguez, T. R. (1996). La distribución de competencias en materia de juegos de Azar: Problemática y Soluciones. *Álea*, (3), 3-7.
- García Caba, M. M. (2011). Los modelos europeos del juego on line. En A. Palomar Olmeda (dir.), *El juego on line* (pp. 67-120). Thomson Reuters Aranzadi y Fundación Codere.
- García Canales, M. (1988). La reforma de los Estatutos y el principio dispositivo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (23), 157-184. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-23-mayoagosto-1988/la-reforma-de-los-estatutos-y-el-principio-dispositivo-2>
- García Rodríguez, C. (2017). El marco jurídico de los juegos de azar y la incidencia de las nuevas tecnologías [tesis doctoral presentada en el marco del Dpto. de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid con fecha de 24 de enero de 2017, y dirigida por los profesores Rafael Caballero Sánchez y Jorge Fernández-Miranda]. Universidad Complutense de Madrid. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/21691>
- Jordano Fraga, J. (2015). Grietas en los ejes del modelo constitucional: las funciones reservadas a los funcionarios. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (174), 133-168.
- López Guerra, L., Pérez Tremps, P., Espín, E., García Morillo, J. y Satrustegui, M. (2018). *Derecho Constitucional. Vol. II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, (11.ª ed.). Tirant lo Blanch.
- Martín Sanz, V. (2009). Juegos y Apuestas. En T. Cano Campos (coord.), *Lecciones y materiales para el estudio del derecho administrativo* [vol. 8, tomo 2: Los sectores regulados. 2009] (pp. 479-497). Iustel.
- Mayor Menéndez, P. (2011). Deporte y juego. Reflexiones a la luz del anteproyecto de Ley de regulación del Juego. *Revista Aranzadi de Derecho del Deporte y Entretenimiento*, (31), 631-645.
- Pérez Camarero, S. (2020). *Juventud y juegos de azar. Una visión general del juego en los jóvenes*. INJUVE, Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. <https://www.injuve.es/observatorio/ocio-y-tiempo-libre/juventud-y-juegos-de-azar-una-vision-general-del-juego-en-los-jovenes>
- Pino Abad, M. (2014). Despenalización de los juegos de azar en España. *Revista Vía Iuris*, (16), 11-33. <https://revistas.libertadores.edu.co/index.php/Vialuris/article/view/435>
- Rebollo Puig, M. (2013). La actividad inspectora. En J. J. Díez Sánchez (coord.), *Función Inspectora: Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013, pp. 55-116). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Rivas Castillo, M. I. (2021). Establecimientos y Empresas en Materia de Juego y Apuestas en Andalucía. En S. Fernández Ramos y J. M. Pérez Monguió (coords.), *Estudio sobre el Derecho en Andalucía en materia de espectáculos públicos, actividades recreativas, juegos y apuestas* (pp. 317-379). Instituto Andaluz de Administración Pública. Disponible en: <https://produccioncientifica.uca.es/documentos/61cd475b9208124794c4e41d>
- Rivas Castillo, M. I. (2022). El juego responsable como soporte en el diseño jurídico de un nuevo tablero. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (217), 61-102.
- Roca Fernández-Castany, M. L. (2010). Régimen jurídico-administrativo del derecho de admisión en establecimientos públicos. Especial referencia al caso andaluz. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (36), 313-358.
- Ruiz-Navarro Pinar, J. L. (2008). La libre prestación de servicios de juegos de azar: la normativa europea y reflexiones sobre la futura legislación española del juego online. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (19), 213-270. <https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.19.%20Jose%20Luis%20Ruiz-Navarro.pdf/e01a3f50-ac3b-2d72-94c4-d2515553c918>