

Consideraciones jurídicas sobre la situación actual del juego online

Legal considerations on the current situation of online gambling

Marina Sancho López

Universitat de València

Recibido: 16/10/2017 · Aceptado: 01/12/2017

Resumen

Desde la legalización del juego online en España en 2011, se ha producido un incremento exponencial del número de jugadores -así como de patologías adictivas- y ha supuesto la irrupción de un nuevo sector económico, convirtiéndose en el país de la Unión Europea que más dinero gasta por habitante en juego. Internet ha revolucionado los juegos de azar al maximizar su accesibilidad y eliminar las barreras espaciotemporales y, en consecuencia, ha convertido el juego online en la principal causa de ludopatía en nuestro país. Demostrada la relación directa entre disponibilidad y accesibilidad con los trastornos de naturaleza adictiva, parecen incongruentes fenómenos como la legalización del juego online y la permisibilidad de su publicidad que, en los términos actualmente planteados es incompatible con la prevención de su adicción. La falta de regulación de este tipo de actividades supone, en consecuencia, amparar las prácticas publicitarias que pretenden incitar el consumo de juego online. Las consecuencias negativas que dicha actividad produce no sólo no se evitan por las autoridades públicas sino que se fomentan por su complicidad y falta de actuación real. Ante este panorama es necesario legislar, desarrollar reglamentariamente los art. 7 y 8 de la Ley 13/2011, de regulación de juego en España, para acabar con la coyuntura actual de vulneración sistemática de derechos en materia de publicidad, y de protección de consumidores y usuarios.

Palabras Clave

Juegos de azar en línea, regulación, publicidad, adicción al juego, prevención.

— Correspondencia a: _____
Marina Sancho López
e-mail: marina.sancho@uv.es



Abstract

Since the legalization of online gambling in Spain in 2011 there has been an exponential increase in the number of players -as well as addictive pathologies- and this has led to the emergence of a new economic sector. It has made Spain today the EU member with the largest amount of money spent on gambling per inhabitant. Internet has revolutionized the gambling industry by maximizing its accessibility and eliminating space-time barriers and online gambling has consequently become the leading cause of pathological gambling in our country. Once the direct relationship between availability and accessibility with addictive disorders has been demonstrated, it does not seem consistent to legalize online gambling nor to allow its advertising. The current terms of online gambling advertising are incompatible with the prevention of gambling addiction. The lack of regulation in this field is allowing advertising practices that seek to encourage the consumption of online gambling. The negative consequences that this activity produces not only are not avoided by the public authorities but are encouraged by their failure to act. With this background it is necessary to legislate, and to develop Articles 7 and 8 of the Spanish gambling regulation Act, to put an end to the current situation of systematic infringement of advertising and consumers' and users' rights.

Key Words

Online gambling, regulation, advertising, gambling addiction, prevention.

I. INTRODUCCIÓN

En el año 2016, en el último informe anual disponible hasta la fecha (DGOJ, año 2016), se ha constatado que los usuarios de los juegos de azar online se gastaron 10.885,88 millones de euros, produciéndose un incremento en las cuantías jugadas en prácticamente todas las modalidades de juego online, lo que supone un récord para este mercado.

No es casualidad que durante el mismo periodo, la inversión de los operadores de juego en línea en políticas de promoción fueran de 226,72 millones de euros, un 69% más que en el ejercicio anterior, siendo la partida más importante la correspondiente

a los gastos de publicidad -113,69 millones-. Ello supone que se ha intensificado el coste en publicidad respecto de los años anteriores hasta el punto de que el gasto en el juego online ha llegado a superar las inversiones económicas hechas por los jugadores en casinos, bingos o loterías.

Desde la legalización del juego en España en 1977 hasta hoy, se ha desarrollado una industria que en la actualidad ya supone más de 3,5% del PIB¹, convirtiéndose en el país de la Unión Europea que más dinero gasta

¹ Según datos de la Memoria Anual de 2016 elaborada por la Dirección General de Ordenación del Juego, Ministerio de Hacienda y Función Pública.



por habitante en juego y uno de los primeros del mundo en dicho gasto. En la actualidad el juego online es la segunda causa principal de la adicción en jugadores patológicos que están en proceso de rehabilitación, los datos epidemiológicos indican que más de medio millón de españoles adultos son ludópatas (Blanco Miguel, P., González Vélez y Martos Sánchez, 2015) cifras que aumentarían de tener en cuenta a los menores, consumidores en alza de este tipo de productos.

Los expertos señalan que nos encontramos ante un problema de salud pública, pues el juego de azar actúa sobre los mismos circuitos cerebrales de recompensa que los que activan las drogas y los síntomas clínicos del juego patológico son similares a los de la drogodependencias o el alcoholismo (Chóliz y Lamas, 2017) lo que llevó en su día a la Asociación Norteamericana de Psiquiatría a clasificar el trastorno de juego dentro de la categoría de trastornos adictivos² (APA, 2013).

El crecimiento desorbitado del consumo de juegos de azar no es un fenómeno aislado, viene determinado por una serie de factores que propician el clima en el que nos encontramos: una gran cantidad de juegos disponibles, su fácil accesibilidad, la buena aceptación social de la que goza el juego en España, la publicidad constante en diversos medios y la falta de una regulación legal firme y eficaz en la materia, entre otros.

2 El DSM-5 ha contemplado el juego patológico como una adicción conductual no relacionada con el consumo de sustancias, dejando de encontrarse en el apartado de trastornos de ámbito impulsivo-compulsivo como aparecía en las ediciones anteriores del manual, e incluyéndolo en la misma categoría diagnóstica que las drogodependencias, el alcoholismo o el tabaquismo.

2. INTERNET: UN PUNTO DE INFLEXIÓN PARA LOS JUEGOS DE AZAR

El acceso masivo de la sociedad a Internet ha devenido en una auténtica revolución cultural, que no ha quedado sólo en una apertura de puertas a la información y la comunicación sino que ha ido más allá, alterando por completo hábitos sociales, de consumo y hasta patrones de comportamiento.

En este contexto, los fenómenos tecnológicos de los últimos tiempos han originado nuevos escenarios para realizar todo tipo de apuestas y juegos de forma no presencial, desde la réplica online de los juegos tradicionales hasta crear nuevos géneros y modalidades, propiciando la aparición de una nueva industria del juego.

Internet ha revolucionado los juegos de azar, en primer lugar al maximizar su accesibilidad pues, si antes había que ir a lugares dedicados ex profeso a estos juegos o a otros lugares que permitían estos juegos (como, por ejemplo, un bar o casino), ahora se puede jugar desde la propia casa. Esto, además, tiene otras implicaciones, si tradicionalmente el juego iba aparejado a cierto reproche social, lo que implicaba cierta clandestinidad en su práctica, ahora con las nuevas tecnologías no hace falta esconderse ni mentir porque el anonimato y la privacidad del juego online son inherentes.

En segundo lugar, Internet ha supuesto la eliminación de las barreras espaciotemporales por lo que la actividad del jugador se ha flexibilizado por completo: puede jugarse a cualquier hora y en cualquier lugar. Se ha multiplicado exponencialmente la oferta de juegos de azar hasta el punto de constituir un

mercado en continuo crecimiento, además de los espacios tradicionales y consolidados como casinos, bingos o salas de apuestas (Vacchiano y Mejía Reyes, 2017).

Por último, la práctica del juego mediante Internet magnifica su potencial adictivo, provocando trastornos como la ludopatía en un tiempo récord en comparación con las formas tradicionales de jugar.

Es por todo ello que el juego online se ha convertido en la segunda causa principal de adicciones en jugadores patológicos sometidos a rehabilitación (Chóliz Montañés y Sáiz-Ruiz, 2016).

Esto añade más leña al fuego pues conviene recordar que la disponibilidad y accesibilidad son dos de los principales rasgos asociados al crecimiento de la adicción a escala social de cualquier droga (Nutt, King y Philips, 2010). Internet es al mismo tiempo, germen de un problema ya existente -con la aparición de nuevos tipos de juegos, disponibles las 24h- que ha dado lugar a que se consolide una nueva tipología de jugadores, y que se hayan provocado nuevas y más rápidas patologías de juego- y un factor clave en su mantenimiento.

3. BREVES CONSIDERACIONES SOBRE SU REGULACIÓN LEGAL

3.1. El juego online en la Ley 13/2011, de regulación de juego en España

Todo lo anteriormente expuesto motivó la regulación de dichas actividades en la *Ley 13/2011 de 27 de mayo sobre Ordenación del Juego* que entró en vigor el 1 de junio de 2012.

Con ella se legalizó el juego online aunque, sin embargo, hacía ya mucho tiempo que empresas de juego online estaban operando en España de manera alegal.

La Ley, entre sus motivaciones principales, recoge la prevención de las conductas adictivas³, y con esta finalidad se creó el Consejo Asesor de Juego Responsable. Pero ya desde el principio se observaron carencias en la regulación cuando las resoluciones de dicho órgano consultivo no resultaban vinculantes para el Gobierno.

Esta Ley obliga a las empresas de juego a desarrollar una política integral de responsabilidad social corporativa que contemple medidas preventivas, de sensibilización y de información de los posibles efectos adversos que este tipo de actividades puede acarrear pero, sin embargo, no contiene mecanismos efectivos para su cumplimiento, por lo que, en la práctica, esta norma es claramente deficitaria en materia de prevención de la adicción del juego, y las cifras anuales así nos lo demuestran (Guillén Catalán, 2012).

El art. 7 de la LRJ dispone que, de conformidad con la Ley General de Publicidad, “queda prohibida la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juegos, cuando se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante”. Sin embar-

3 El art. 1 de la ley dispone: “El objeto de esta Ley es la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos”.



go, en su apartado segundo, se condiciona dicha regulación a su desarrollo reglamentario, que hasta ahora no se ha llevado a cabo, lo que implica que no se han dispuesto las condiciones para la comunicación comercial de dicha actividad.

Si bien es cierto que, con el fin de proteger a ciertos colectivos vulnerables, se aprobó un Código de Autorregulación (el Código de Conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego), no podemos olvidar que, por una parte, la adhesión a este Código de Conducta es del todo voluntario, y de otra, que las reglas se imponen unilateralmente por parte del proveedor del servicio, que tiene como objetivo maximizar sus beneficios económicos y donde las condiciones de uso son auténticas cláusulas contractuales de adhesión.

Los usuarios y los prestadores del servicio no están en igualdad de condiciones pues, desgraciadamente, las reglas de juego en Internet no son las mismas que en el mundo real aunque las consecuencias que comportan las vulneraciones de derechos trasciendan a la realidad offline. Esto se traduce en la práctica, en que no existe obligación legal por parte de las empresas anunciadoras de juego online de informar acerca de los riesgos derivados de su práctica.

3.2. Juego online y la protección de consumidores y usuarios

En la normativa que rige la defensa de consumidores y usuarios se hace referencia expresa al juego online en sede de contratos a distancia. Expresamente el art. 93 del *Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* (RDL I/2007, de 16 de noviembre), en su apartado c) excluye

de su ámbito de aplicación sobre contratos celebrados a distancia: “los contratos de actividades de juego por dinero que implique apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, los juegos de casino y las apuestas”⁴.

Sin embargo, y dado que dicha regulación específica nunca se llevó a cabo, los contratos online celebrados con páginas web que ofrecen juegos de azar, juegos de casinos y apuestas, se regulan actualmente por los principios que recoge el art. 8 de la Ley del Juego, en relación a la protección de los consumidores y el juego responsable, sin más especificidades.

Este precepto dispone, en relación a la protección de los consumidores y usuarios, una serie de principios que deberán tenerse en cuenta para la explotación de los juegos online en torno a la responsabilidad social corporativa y que incluye “acciones preventivas, de sensibilización, intervención y de control, así como de reparación de los efectos negativos producidos”. Dicho precepto no aporta nada más, dejando la responsabilidad de la elaboración y el cumplimiento de dicho mandato (con abundantes conceptos jurídicos indeterminados) en manos de la industria del juego.

De este modo, la falta de regulación favorece el enriquecimiento del sector a costa de la salud y de la economía de los jugadores que, frecuentemente, se ven afectados por

4 Esta norma es resultado de un mandato contenido en la Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, y se hizo con el objetivo de que los Estados Miembros adoptasen medidas específicas, incluso más estrictas, a la protección de los consumidores y usuarios en este tipo de juegos.

patologías de adicción al juego que asimismo inciden negativamente en la economía familiar. Se prima, pues, el beneficio empresarial sectorial por encima del bien común, siguiendo una lógica mercantilista en lugar de lo que se espera de un Estado social y democrático de derecho.

3.3. Juego online y su publicidad

La normativa de publicidad en esta materia se ha incumplido de forma flagrante pues, incluso antes de legalizar el juego online en 2011, ya se publicitaban portales web de juegos de azar. La oferta de este tipo de actividades no sólo es exageradamente elevada sino que también es indiscriminada, la normativa en publicidad está siendo especialmente indulgente con los portales web de juegos, permitiendo sus anuncios en televisión y, por supuesto, en Internet.

Si bien la Ley General de Publicidad (Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad), en su art. 3, dispone que se entenderá por publicidad ilícita y expresamente contempla la “*que vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución*”, la dirigida a menores “*que les incite a la compra de un bien o de un servicio, explotando su inexperiencia o credulidad*” o la publicidad engañosa o agresiva, la realidad es totalmente opuesta. De hecho, numerosos portales de juego online dirigen su publicidad hacia jóvenes, presentado el juego de azar como una actividad recreativa y de socialización más⁵, sin hacer hincapié en los

5 Casas de apuestas online han patrocinado equipos enteros de fútbol en nuestro país, maximizando la audiencia a la que se dirige el mensaje publicitario y presentando el juego como una actividad sana. Asimismo, el portal web más conocido de póquer online utiliza reiteradamente a deportistas famosos como reclamo para atraer a nuevos clientes, precisamente cuando dichos deportistas de élite suponen un modelo a seguir en cuanto que se le

perjuicios que para la salud pueden derivarse o las consecuencias negativas que pueden conllevar para la economía del jugador.

Este tipo de actos contribuyen a normalizar la práctica de juegos de azar y la equiparan a otras formas habituales de entretenimiento, sin tener en cuenta las peculiaridades y perjuicios que las primeras pueden ocasionar. Se da la paradoja de que, mientras que el juego tradicional de casinos y salas de apuestas tiene una regulación muy estricta, el juego en Internet se publicita ampliamente, destinándose al marketing de sus productos cifras millonarias, produciendo cierta competencia desleal en el sector⁶ (Chóliz Montañés, 2014).

Hay una innegable tolerancia social a la distorsión de la realidad del juego, bajo la aceptación de premisas falsas como la nula peligrosidad y el beneficio económico que comporta⁷. Pero hay que tener en cuenta que el público adolescente es permeable a este tipo de modelos de conducta y que en los juegos online el control etario es nulo⁸. Las empresas

presuponen inherentes hábitos de vida saludables.

- 6 Si productos nocivos para la salud como el alcohol o el tabaco, tienen una publicidad restringida por razón de los bienes que jurídicamente se intenta proteger, por qué no aplicar dichos parámetros al juego online (ya aplicados en su vertiente “clásica”) cuando, además, el juego genera unas cifras económicas muy superiores a lo que los ciudadanos acostumbran a gastarse en tabaco o en alcohol.
- 7 Por ejemplo, cada año asistimos al esperado spot de lotería nacional que últimamente juega la baza sentimental permitiéndose hacer afirmaciones de todo falsas como “*lo raro es que no te toque*” (spot de televisión de Loterías del Estado de 2011. Disponible online en <https://www.youtube.com/watch?v=TimUif51ELg>.) cuando lo cierto es que, lo raro, es justamente lo contrario (OCU, 2015).
- 8 Los menores se las ingenian sin demasiados problemas para acceder a las plataformas online de juegos de azar, ya sea mintiendo con su edad o suplantando la identidad de sus padres.



explotadoras de juegos online parecen ser conscientes de ello pues fomentan su consumo con este tipo de compañías de marketing, siendo cómplices de la práctica de juego por menores de edad y otras personas vulnerables.

Por todo ello, resulta prioritario desarrollar reglamentariamente las condiciones en las que se puede publicitar este tipo de actividades, respetando los derechos de los consumidores y usuarios, los menores y las personas especialmente vulnerables al juego online. Como se ha comentado anteriormente, el art. 7 de la Ley 13/2011 remite, en materia de publicidad de los juegos online, a un reglamento posterior que nunca se ha llevado a cabo y cuya redacción urge, pues sería el mecanismo fundamental para poder acabar con todo el volumen de publicidad ilegal que se difunde diariamente en múltiples canales y que incita a practicar una actividad declarada perjudicial para la salud.

4. ANTEPROYECTO DE LEY, DE LA GENERALITAT, DEL JUEGO DE LA COMUNITAT VALENCIANA: ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA?

Precisamente este año se ha elaborado por parte de la Conselleria de Hacienda una nueva ley del Juego que, al menos en su vertiente tributaria, entrará en vigor el próximo 2018.

Esta Ley deroga, entre otras, la Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunitat Valenciana a la que considera acertadamente obsoleta dada la dimensión actual del juego en la sociedad, dada la aparición de las nuevas tecnologías y la práctica de juegos de azar a través de medios electrónicos, telemáticos

o de comunicación a distancia, a los que contempla expresamente y pretende servir de respuesta⁹.

Como novedades, se incorporan los principios rectores de la actividad y se impone a la Administración y a las empresas de juego la obligación de velar por su aplicación (art. 3). Destacan, entre éstos: la protección de los menores de edad y quienes tengan reducidas sus capacidades intelectuales y volitivas -la posición de éste en primer lugar parece toda una declaración de intenciones-, la prevención de los perjuicios a las personas usuarias y en especial a los colectivos necesitados de mayor protección, respeto a las reglas básicas de juego responsable y el principio de seguridad jurídica de los participantes en juegos y de las empresas operadoras. En todo caso teniendo en cuenta “*su realidad e incidencia social [...] no fomentando el hábito del juego y reduciendo sus efectos negativos*”.

Se incorpora, en el art. 4, una regulación sobre la política de juego responsable que obliga conjuntamente, a la Administración y a las empresas autorizadas, a promover acciones preventivas, de sensibilización y de control así como de reparación de los efectos negativos producidos y de promoción de actitudes de juego moderado y responsable, especialmente por lo que respecta a los menores de edad y colectivos en riesgo.

9 Dice su art. 1 que la Ley tiene por objeto, “la regulación, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, del juego en sus distintas modalidades y denominaciones y en general de cualquier actividad por la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos susceptibles de evaluación económica, en función del resultado de un acontecimiento futuro o incierto, independientemente de la incidencia que en él tenga la habilidad de los participantes o el mero azar”.

Se regula la publicidad, promoción, patrocinio e información comercial de las actividades de juego, con especial atención a la normativa sobre protección de menores (art. 5) por lo que se obliga a que dicha actividad respete los principios básicos sobre juego responsable, debiendo contener *“la advertencia de que la práctica de los juegos puede producir ludopatía y de que dicha práctica está prohibida a los menores de edad”*.

La ley, en su intención de proteger a los menores y a los colectivos especialmente vulnerables en materia de juego, obliga a que los participantes en cualquier tipo de juego sean identificados de manera segura, mediante la exhibición del documento de identidad correspondiente, ante las empresas de gestión y explotación de los mismos a efectos de acceso y participación, tanto en los locales físicos de juego como en los juegos practicados a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos (art. 12 a 18).

La Sección Segunda del Capítulo IV del Anteproyecto de Ley (art. 33 a 40) está íntegramente dedicada al juego practicado a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos. Por una parte se establecen limitaciones a la modalidad de juegos y a las empresas explotadoras, que quedan condicionadas a la obtención de la correspondiente autorización (cuya renovación automática se elimina, y se establece en su lugar un plazo de diez años renovables, según el caso) y sometimiento a los requisitos y condiciones previstos y, por otra parte, se prevén medidas específicas para evitar la participación de los usuarios especialmente vulnerables¹⁰.

¹⁰ Entre otras, colocar en un lugar visible la prohibición de apostar a menores, así como la advertencia de que la práctica del juego puede crear adicción,

Por último, el Título V regula todo aquello relativo a la tributación sobre el juego dónde, se prevé un incremento de las tasas fiscales que gravan dicha explotación, equiparando las mismas en la media de España pero aún por debajo de otras comunidades autónomas. Sin embargo, también se favorece burocráticamente la actividad del juego, pues paradójicamente, en la exposición de motivos del Anteproyecto se señala como cometido *“garantizar un entorno favorable a los agentes económicos que intervienen en este sector mediante la simplificación de trámites administrativos y eliminación de las trabas existentes”*.

No obstante, dicho Anteproyecto de ley no está exento de críticas, principalmente porque, si bien está motivado por la realidad social actual y su exposición de motivos es coherente y proteccionista, en su aplicación práctica parece quedarse en una mera declaración de intenciones, sin mecanismos efectivos de cumplimiento de lo que allí se propugna.

Así, por ejemplo, se podrían señalar las siguientes:

- a) Muchas de las previsiones que se contemplan en el Anteproyecto están condicionadas al desarrollo reglamentario pertinente, cuyo contenido se desconoce y para la elaboración del cual no se ha fijado límite de tiempo alguno. Por ejemplo, se remite al futuro reglamento la concreción de las

enlaces a páginas web especializadas en la ayuda a los problemas relacionados con el juego y la prohibición de contener publicidad comercial de entidades que presten servicios financieros a las personas jugadoras. Del mismo modo, se contienen disposiciones relativas a la protección de los derechos de los participantes en el juego como, por ejemplo, el derecho a recibir en el plazo de veinticuatro horas y sin coste adicional alguno, el saldo de su cuenta de juegos (art. 38.1.1. letra b).



medidas de protección de menores y demás personas vulnerables donde, sólo en el ámbito del juego online¹¹, parece ya cuestionable qué aportan de nuevo estas medidas legislativas que se limitan a obligar a las empresas online de juego a “verificar con carácter previo al inicio de la actividad de juego, la identidad de los participantes y comprobar que no se encuentran incurso en alguno de los supuestos de prohibiciones” (art. 36) sin concretar en qué deben consistir éstas.

- b) La Comisión de Juego de la Comunitat Valenciana es el órgano consultivo de estudio y asesoramiento en materia de juego donde están representadas la Administración y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas del sector (art. 11). Esta Comisión se encarga, principalmente, de informar sobre los proyectos de ley y disposiciones de carácter general en materia de juego así como de otras iniciativas y estudios relacionados. Parece reprochable pues, que este organismo no tenga un carácter plural, en el que estén representados ampliamente todos sectores que puedan verse afectados por la incidencia social del

11 Por razones de extensión no se incidirá en aquellos aspectos concernientes exclusivamente a la práctica de juegos de azar en empresas y locales físicos, aunque sin duda merecerían consideración aparte pues, sin ir más lejos, ¿cómo se va a garantizar que dichas personas vulnerables no puedan jugar en los bares, cafeterías y demás establecimientos de hostelería?, ¿van a ser los camareros quienes deban hacer cumplir la ley?, y ¿cómo lo harán, a simple vista? Es flagrantemente contradictorio promulgar una ley con el objetivo principal de proteger a ciertos colectivos más vulnerables sin establecer medidas efectivas y adecuadas para ello, sin mencionar el hecho de que dicho control no se puede trasladar a personas cuya labor no conlleva dicha responsabilidad.

juego¹², y que el Anteproyecto visualice el juego exclusivamente como una actividad económica.

- c) Dado que la ley, pese a sus intenciones, tiene una mayor incidencia en el campo tributario, parece lógico prever expresamente el destino de las cantidades que ingrese la hacienda valenciana como consecuencia de las sanciones impuestas al amparo del Anteproyecto. El Juego no es una actividad económica cualquiera sino que conlleva serios perjuicios para la salud de las personas, asimismo los ingresos de las empresas dedicadas a su práctica y explotación son inversamente proporcionales a las pérdidas económicas de sus usuarios. Teniendo esto en cuenta, y negando el afán recaudador del Anteproyecto, parece coherente que el dinero recaudado de las sanciones económicas, tenga carácter finalista y se destine al estudio, prevención y al tratamiento del juego patológico, compensando de alguna manera a la sociedad, que debe tolerar y en algunos casos

12 Así, deberían constituir parte de la Comisión otros agentes sociales como las asociaciones de consumidores y usuarios -que son quienes atienden a los ciudadanos que ven frustrados sus derechos en este tipo de actividades- o asociaciones de jugadores patológicos -que son quienes se enfrentan diariamente con trastornos como la ludopatía, consecuencia directa de la práctica de los juegos de azar-. Deberían integrarse asimismo institutos científicos e instituciones académicas dedicadas al estudio de estas patologías, con el objetivo de ahondar en las medidas de prevención, reeducación y tratamiento de los hábitos adictivos. Por último, su composición debería completarse con representantes de otras consellerías cuyo ámbito competencial quede afectado, aunque sea tangencialmente, por las materias objeto de este estudio; entre ellas, principalmente la Consellería de Educación y de Sanidad, pues el juego tiene innegables connotaciones sociales, educativas y sanitarias.

sufre, la permisividad de una conducta perjudicial para la salud.

- d) Para proteger a los consumidores de la mala praxis de las empresas explotadoras de juegos online, debería darse un paso más y prever medidas adecuadas para combatir los abusos reiterados con los que se encuentra el usuario individual. Establecer, por ejemplo, un procedimiento rápido y sencillo para formular dudas o quejas que supongan la obligación de contestar por parte de los responsables del juego, prohibir el cobro aplazado o fraccionado del premio o instaurar porcentajes límites a las apuestas en relación con las cantidades jugadas.
- e) Respecto de la publicidad, y pese al pequeño margen competencial autonómico, se echa de menos una prohibición expresa de aquélla que pueda incitar a la participación en los juegos online, en cualquiera de sus formas y sus medios.

Por todo lo anterior, y pese a que el Anteproyecto actualiza el contexto en el que se practican los juegos de azar, las carencias reglamentarias y su enfoque economicista, hacen de él una oportunidad perdida para revertir la coyuntura actual dónde la cantidad de jugadores, y consecuentemente de patologías, está en constante crecimiento.

5. PROPUESTAS DE CAMBIO

Frente a esta situación, se proponen diversas medidas a adoptar:

- 1. Regular el acceso al juego online:** en la práctica, los menores no encuentran traba a la hora de acceder a portales de juego online, suplantando

generalmente la identidad de sus padres. Igual que para ingresar en ciertas web - para con la Administración, por ejemplo- se exige una firma digital (como por ejemplo sucede para acceder a algunos trámites de la web de la Agencia Tributaria), podría establecerse un procedimiento similar, donde la identidad y capacidad del consumidor quede acreditada fehacientemente, para acceder a portales web de juego, sobre todo cuando la tecnología actual así lo permite.

- 2. Regular la publicidad del juego:** sería deseable que la publicidad de los juegos online quede limitada a los lugares destinados a la práctica de juegos de azar: casinos, bingos, salones de juego y páginas web que ofrezcan dichos servicios; de forma que suponga una alternativa a quienes ya se encuentran practicando dicha actividad y no una tentación para nuevos jugadores (esto incluiría, entre otros, la prohibición de apertura automática de páginas web de juego o banners relacionados).

Como medida intermedia, convendría delimitar la publicidad en determinados horarios y audiencias, restringir su contenido para no crear falsas expectativas, obligar a mencionar en los anuncios los efectos perjudiciales que el juego acarrea, e indicar una página web y un número de teléfono gratuito de atención ciudadana a los que dirigirse en caso de duda o querer solicitar ayuda.

- 3. Prevenir la adicción:** fomentando la investigación científica sobre la prevención del juego patológico, sus causas y sobre posibles tratamientos.



Esto implicaría, de una parte, involucrar a los institutos científicos y a las universidades en las políticas públicas de prevención y regulación de dichas actividades -emitiendo dictámenes vinculantes, por ejemplo- y, de otra parte, procurar partidas presupuestarias para hacer esto posible. Lo más razonable sería que estas partidas viniesen integradas por los impuestos y tasas administrativas que pagan las empresas dedicadas a la explotación del juego, de forma que revertirían de algún modo los perjuicios causados (García Ruiz, Buil y Solé Moratilla, 2016).

Podría crearse asimismo un Consejo Asesor de Políticas de Prevención, encaminado al estudio y al examen de la concurrente oferta en juego para dictaminar medidas de cumplimiento obligatorio para las empresas responsables de la actividad en materia de prevención, así como la realización de distintas acciones transversales de concienciación y prevención para la ciudadanía.

4. **Limitar las cantidades de dinero que puede ganar, apostar y perder un jugador:**

algunas empresas de juego online emplean métodos abusivos como bloquear las cuentas de aquellos jugadores que ganen mucho dinero o limitar las cantidades que pueden apostar. Si estos mecanismos existen, nada obstaría técnicamente para implementarlos en el sentido contrario: limitar las cantidades apostadas por los jugadores habituales o sus pérdidas. Aunque en nuestro ordenamiento jurídico existen instrumentos para limitar las conductas ludópatas, como es la declaración de prodigalidad, sería deseable asimismo

introducir límites a las cantidades que diariamente, semanalmente y mensualmente puedan perder los jugadores, a partir de los cuáles ya no les sea posible jugar más. Si esta medida se complementa con la identificación exhaustiva de los jugadores, incluso se podría conseguir que una vez alcanzado el límite reglamentario, el jugador no pueda volver a jugar en ningún portal online (Raluca Stroie, 2016).

Con la intención de evitar patrones de juego excesivo también sería conveniente limitar las cantidades que pueden ganarse con el juego online -restringiendo el porcentaje concedido a los premios- y eliminar los bonos de bienvenida a los nuevos usuarios.

5. **Protección de datos personales:**

a menudo portales de juego online pertenecientes a un mismo grupo empresarial, en virtud de las cláusulas de adhesión que firman los jugadores al registrarse, se ceden datos mutuamente. Habría que reconsiderar, dado el carácter adictivo y perjudicial de dicha actividad, que el tratamiento de datos sólo pudiera llevarse a cabo exclusivamente por la plataforma en la que se ha inscrito el jugador y no por todas las empresas relacionadas.

6. **Establecer un reglamento específico para cada tipo de juego:**

donde se exponga detalladamente la modalidad de juego, sus parámetros, reglas, las pérdidas económicas que puede conllevar, los márgenes de ganancias para el jugador y para la empresa, etc.

7. **Creación de Oficinas de atención ciudadana:**

donde poder dirigir peticiones y consultas relacionadas con la

materia, así como para recibir atención psicológica a jugadores adictos y familiares. Además, debería incluirse un número gratuito de atención ciudadana que no deje rastro en la factura y que esté disponible las veinticuatro horas.

6. CONCLUSIONES

Demostrada la relación directa entre disponibilidad y accesibilidad con los trastornos de naturaleza adictiva, parecen incongruentes fenómenos como la legalización del juego online y la permisibilidad de su publicidad. Factores que además, en connivencia con las nuevas tecnologías, han propiciado una actividad considerada la principal causa de ludopatía en nuestro país.

La publicidad del juego online en los términos actualmente planteados es incompatible con la prevención de su adicción. No regular la publicidad de este tipo de actividades supone, en consecuencia, amparar las prácticas publicitarias que pretenden -y así lo están consiguiendo- incitar el consumo de juego online que, además, tiene como principal objetivo captar la atención de jóvenes -en muchos casos menores- jugadores que son quienes conviven con las nuevas tecnologías de forma natural al mismo tiempo que, por razones de edad, son colectivos especialmente permeables a estas prácticas anunciadoras así como substancialmente vulnerables en materia de juegos de azar.

El juego va ligado al sistema social que lo crea y lo ampara, las consecuencias negativas que dicha actividad produce no sólo no se evitan por las autoridades públicas sino que se fomentan por su complicidad y falta de actuación real al mismo tiempo que, no destinan re-

ursos personales ni materiales suficientes para hacer frente a sus consecuencias negativas. Un Estado social y de derecho no puede permitirse una situación jurídica que, de facto, tolera y propicia una actividad que, pese a ser legal y estar regulada, ha quedado científicamente demostrado que atenta contra la integridad y la salud de las personas con consecuencias que se expanden más allá del jugador y que genera altos costes económicos y sociales.

Es imprescindible observar el fenómeno del juego desde una perspectiva democrática, y como en su día se hizo con la Ley antitabaco¹³, la *Ley 13/2011, de regulación de juego* debe considerarse una ley protectora y promotora de la salud y no una ley de derechos¹⁴. Los poderes públicos no pueden seguir beneficiando a ciertos grupos empresariales en detrimento del beneficio común, la libertad empresarial debe tener su límite en algún punto, sobre todo cuando se trata de una industria que va más allá de una actividad privada y que colisiona frontalmente con el derecho a la salud.

13 Esta fue la Ley 42/2010 que modificaba la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos de tabaco.

14 En nuestra Constitución no se contempla un derecho al juego, y sin embargo, sí que se reconoce expresamente en el art. 43 un derecho a la salud, un derecho público subjetivo a estar protegido frente a las lesiones que para nuestra salud puedan afectar determinadas conductas sociales como, por ejemplo, la venta de estupefacientes, la contaminación del medio ambiente o la propagación de enfermedades. Dentro de estas conductas, bien podría incardinarse la incitación al juego. Si bien es cierto, que tal derecho se configura como un principio rector de la política social y económica, le es exigible a la Administración la adopción de medidas encaminadas a la promoción y la protección de la salud, en definitiva, a actuar para lograr que tal derecho sea efectivo.



Ante este panorama es necesario legislar, desarrollar reglamentariamente los art. 7 y 8 de la Ley 13/2011, que permiten, con su complicidad, la coyuntura actual de vulneración sistemática de derechos en materia de publicidad, y de protección de consumidores y usuarios. Se propone además, un cambio en el modelo actual, pues la incidencia social del juego exige una intervención de las administraciones públicas que, junto con las empresas que gestionan y publicitan estas actividades, deben adoptar una política de juego responsable -o, con otras palabras, de responsabilidad social corporativa- orientando su actuación a la consecución de un equilibrio en cuanto a los efectos que genera su actividad, tratando de mitigar las conductas adictivas mediante la prevención y la promoción de actuaciones encaminadas a promover conductas saludables de juego. Estamos a tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APA, American Psychiatric Association (2013). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (5th Edition). Washington, DC: American Psychiatric Association.
- Blanco Miguel, P. (2016). Asumiendo las consecuencias negativas de la adicción al juego. *Cuadernos de Trabajo Social*, 29, (2), 335-344.
- Blanco Miguel, P.; González Vélez, M. y Martos Sánchez, C. (2015). El juego como adicción social: crónica de una patología anunciada. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, 22, 9-22.
- Chóliz Montañés, M. (2014). "Juego Ético": un compromiso en la prevención de la adicción al juego desde el ámbito político y social. *Revista Española de Drogodependencias*, 39, (4), 5-9.
- Chóliz Montañés, M. y Lamas, J. (2017). "¡Hagan juego, menores!" Frecuencia de juego en menores de edad y su relación con indicadores de adicción al juego. *Revista Española de Drogodependencias*, 42, (1), 34-47.
- Chóliz Montañés, M. y Sáiz-Ruiz, J. (2016). ¿Por qué (también) es tan difícil legislar sobre juego en España? Un 'déjà vu' de lo ocurrido con el alcohol. *Adicciones*, 28, (4), 189-193.
- García Ruiz, P.; Buil, P. y Solé Moratilla, M. J. (2016). Consumos de riesgo: menores y juegos de azar online. El problema del "juego responsable". *Política y Sociedad*, 53, (2), 551-575.
- Guillén Catalán, R. (2012). Una aproximación a la Ley 13/2011, de regulación del juego en España. *Revista Española de Drogodependencias*, 37, (3), 343-356.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016). Informe de Juego 2012. Descargado el 12 de septiembre desde file:///Users/M/Downloads/Memoria_DGOJ_2016.pdf
- Nutt, D. J.; King, L. A. y Phillips, L. D. (2010). Drugs harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *The Lancet*, 376(9752), 1558-1565.
- OCU (2015). Sentimos desilusionarle. Juegos de azar. *OCU-Compra Maestra*, 401, 22-25.
- Raluca Stroie, I. (2016). Sobre las no tan creativas actividades de juego y apuestas online ¿Es abusivo restringir el uso de los usuarios?. *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, 19, 21-27.

Vacchiano, M. y Mejía Reyes, C. (2017). Reflexiones sobre los juegos de azar en la sociedad contemporánea: hacia una biografía del riesgo. *Athenea Digital*, 17, (2), 79-94.