

# Informe Nacional sobre Políticas de Protección de la Población en Materia de Juego: España

## CONTENIDO

|                                                                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción.....</b>                                                                                                                | <b>2</b>  |
| <b>MARCO GENERAL .....</b>                                                                                                              | <b>3</b>  |
| <b>Políticas de Medición, Investigación y Transparencia de Datos.....</b>                                                               | <b>4</b>  |
| <b>Políticas de Protección frente a la Publicidad del Juego .....</b>                                                                   | <b>5</b>  |
| <b>Políticas de Protección para Máquinas Recreativas y Salones de Juego .....</b>                                                       | <b>7</b>  |
| <b>Restricciones al Juego a Distancia (en Línea) .....</b>                                                                              | <b>8</b>  |
| <b>Tratamiento y Apoyo para el Comportamiento Problemático en el Juego.....</b>                                                         | <b>9</b>  |
| <b>Índice de Políticas para la Protección contra los Daños Sociales Causados por el Juego .....</b>                                     | <b>11</b> |
| <b>Recomendaciones para Mejorar las Políticas de Protección de la Población contra los Comportamientos de Juego Perjudiciales .....</b> | <b>11</b> |
| <b>Referencias .....</b>                                                                                                                | <b>13</b> |

## INTRODUCCIÓN

Las regulaciones para proteger contra los daños sociales causados por el juego no siempre han sido tan extendidas ni tan significativas políticamente como lo son en los últimos años. Hace veinte años, cuando la mayoría de los Estados en Europa comenzaron a liberalizar el juego, se crearon muy pocas restricciones y normas para prevenir comportamientos de juego perjudiciales, ya que los daños asociados al juego no se comprendían bien. A medida que el juego se fue generalizando y su impacto se hizo más visible, las regulaciones para la reducción del daño comenzaron a tomar forma gradualmente.

Nuestro informe comienza presentando un marco general de la situación en España en cuanto a la implementación de una gama diversificada de políticas destinadas a prevenir y reducir los daños individuales y sociales causados por el juego. El mapa de políticas, un enfoque descriptivo, permite a los responsables políticos y a las partes interesadas comprender el panorama completo de opciones para proteger contra los daños sociales causados por el juego desde una perspectiva europea e identificar vacíos.

De forma complementaria, continuamos con la evaluación de este sistema de protección de la salud pública frente a los daños causados por el juego, utilizando el Índice desarrollado en el marco de este proyecto. Este índice nos muestra en qué punto nos encontramos en la escala de implementación de medidas efectivas de reducción de daños.

El último capítulo está dedicado a recomendaciones para mejorar el sistema de protección de la población contra los daños causados por el juego.

---

## MARCO GENERAL

El juego tiene una larga tradición en España, habiendo evolucionado su regulación a lo largo de la historia, siendo los primeros precursores del juego legal instituciones estatales (Lotería Real en 1763).

En 1977 se autorizaron los juegos de azar, así como las apuestas privadas, y en 1978 se estableció que serían las Comunidades Autónomas las encargadas de regular el juego en sus respectivos territorios, mientras que el Estado regularía las apuestas y loterías a partir de ese momento. Sin embargo, a pesar de la existencia de una multitud de normas y regulaciones sobre el juego en España, tanto a nivel estatal como autonómico, destaca por encima del resto la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego (en adelante, LRJ).

Dependiendo de la entidad que lo ofrezca, el juego puede ser público o privado. El juego público es ofrecido por el Gobierno de España, y consiste principalmente en la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE), así como la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE). Su tarea es ofrecer este tipo de juegos, que son mucho más sencillos de regular y administrar, y en los que es más fácil mantener el concepto de juego seguro, recaudando fondos mediante la oferta pública de estos juegos. Por otro lado, existe el juego privado, que requiere una serie de licencias y concesiones necesarias para su oferta, y comprende todos los demás tipos de juegos existentes.

Como norma general, cada Comunidad Autónoma regula su propia legislación sobre el juego de forma autónoma, siempre que este se ofrezca exclusivamente dentro del territorio de su Comunidad, una decisión jurisprudencial consecuencia de la falta de distribución expresa de competencias por parte de la Constitución Española. Por otro lado, el juego digital es aquel que se ofrece en línea, sin depender ni estar vinculado a un establecimiento físico, siendo prácticamente o totalmente independiente de ellos. Este tipo de juego es el que ha experimentado el desarrollo más reciente, con los primeros proyectos legislativos comenzando a elaborarse en los primeros años del siglo XXI. Sin embargo, la LRJ fue la primera materialización real de la intención del legislador, ofreciendo una perspectiva reguladora del juego en línea, y al mismo tiempo creando la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) en la Disposición Transitoria Primera de la Ley para ejercer el control y la autorización de las competencias relativas al juego y sus licencias. El juego en línea está regulado exclusivamente por el Estado cuando el juego se ofrece en más de una Comunidad Autónoma.

Por tanto, las principales leyes aplicables al sector del juego en España incluyen:

- Ley 13/2011 – El objeto de esta ley es la regulación de la actividad del juego, en sus diferentes modalidades, que se desarrolla a nivel estatal, con el fin de garantizar la protección del orden público, la lucha contra el fraude, la prevención de conductas adictivas, la protección de los derechos de los menores y la salvaguarda de los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía. Regula, en particular, la actividad del juego cuando se realiza a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en los que los medios presenciales deben tener un carácter accesorio.
- Real Decreto 958/2020 sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego – Regula la publicidad. No obstante, ha sido recurrido judicialmente y, a principios de 2024, el Tribunal Supremo anuló varias de sus medidas.
- 17 regulaciones distintas para el juego presencial – El juego presencial está regulado principalmente por la autoridad competente dentro de la Comunidad Autónoma correspondiente, de las cuales hay 17.
- Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre – Regula las máquinas recreativas y de juego.

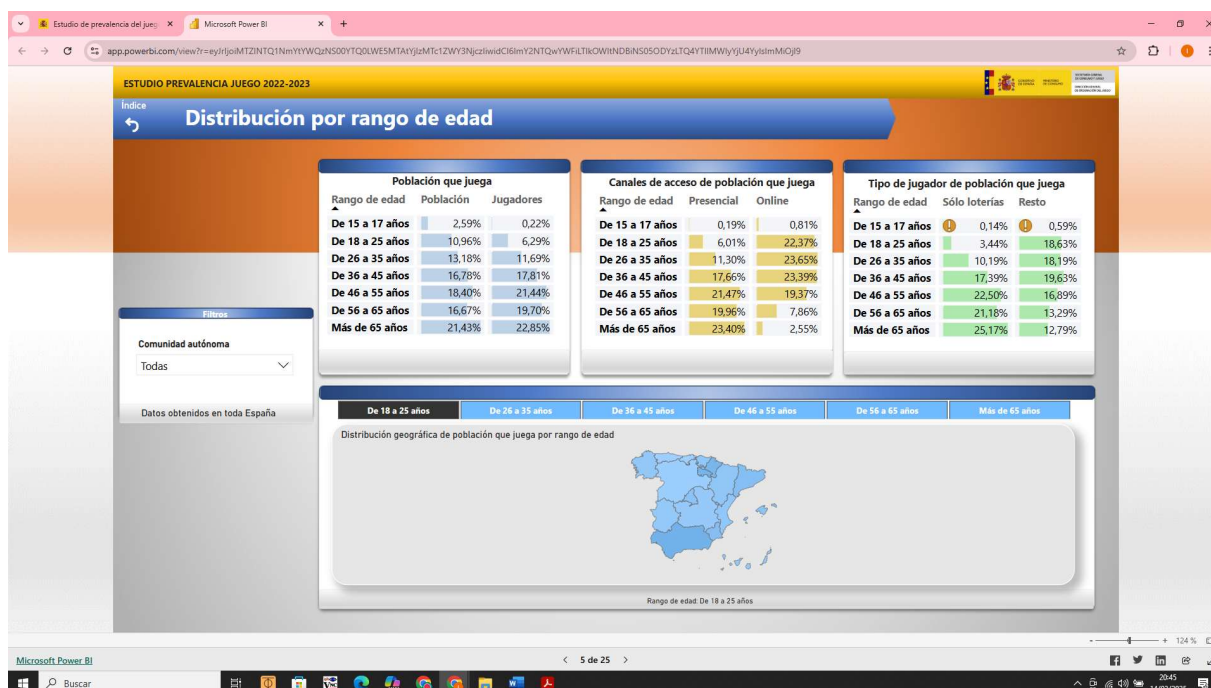
El juego puede tener impactos significativos en la salud pública, especialmente cuando se asocia a conductas problemáticas. La adicción al juego está reconocida como un trastorno psicológico que puede conllevar dificultades económicas, problemas familiares y problemas de salud mental, incluyendo ansiedad y depresión. Para mitigar estos riesgos, España implementa medidas de juego responsable, como la autoexclusión. No obstante, los expertos señalan que todavía es necesario invertir más en la prevención y el tratamiento de la ludopatía.

Esto está completamente alineado con los objetivos del proyecto Play your Cards Right, que busca sensibilizar sobre el problema de la adicción al juego.

---

## **POLÍTICAS DE MEDICIÓN, INVESTIGACIÓN Y TRANSPARENCIA DE DATOS**

La Dirección General de Ordenación del Juego, dependiente del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, publica informes periódicos sobre el comportamiento del mercado, así como sobre los diferentes tipos de jugadores: por edad, juego en línea frente a presencial, loterías frente a otros tipos de juego, como una forma de garantizar la transparencia.



Estos datos son de gran ayuda. Muestran, por ejemplo, que menores de entre 15 y 17 años participan en actividades de juego, a pesar de estar prohibido.

También se puede encontrar un Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno del juego de 2017.

A pesar de estos esfuerzos, aún existen desafíos en cuanto a la transparencia y accesibilidad de los datos para el público, por lo que se recomienda una mayor estandarización y publicación de estudios en profundidad sobre los impactos sociales y económicos del juego.

## POLÍTICAS DE PROTECCIÓN FRENTE A LA PUBLICIDAD DEL JUEGO

La producción publicitaria inunda los espacios públicos y privados, sin restricciones horarias, y en ocasiones los contenidos han sido expresamente diseñados para las audiencias más jóvenes. La proporción de adolescentes que ven frecuentemente publicidad de juegos de azar supera el 70%. Además, estudios realizados en población menor de edad muestran que existe una relación significativa entre la exposición a la publicidad y la participación en el juego (Deans et al., 2016; Deans et al., 2017b; López-González et al., 2015; López-González et al., 2018; Thomas et al., 2012). Ante esta realidad, se hizo necesario limitar estas prácticas. Así, casi una década después de la entrada en vigor de la Ley del Juego en España, se publica el Real Decreto 958/2020, de 3

de noviembre, sobre las comunicaciones comerciales de las actividades de juego, que entra plenamente en vigor en agosto de 2021. Esta norma adopta medidas que restringen de forma concreta las actividades publicitarias relacionadas con el juego.

Sin embargo, aunque el Real Decreto 958/2020 fue una muy buena noticia, la industria del juego protestó, y el Tribunal Supremo aceptó parte de sus alegaciones: anuló los apartados 1 y 3 del artículo 13, relativos a las actividades promocionales dirigidas a atraer nuevos clientes; el artículo 15, referente a la aparición de personajes famosos en la publicidad del juego; el apartado 1 del artículo 23, que establecía una “prohibición general de difundir comunicaciones comerciales a través de servicios de la sociedad de la información”; el artículo 25.3 sobre la publicidad del juego en plataformas de intercambio de vídeos; y los apartados 2 y 3 del artículo 26, que restringían la posibilidad de hacer publicidad del juego a través de redes sociales. Por ejemplo, el uso de figuras conocidas en anuncios de juegos de azar fue prohibido por el Real Decreto 958/2020, vetando la participación de personajes públicos o de ficción populares. Sin embargo, en 2024, el Tribunal Supremo anuló esta disposición, creando un vacío legal. Algunas comunidades autónomas, como Madrid, han mantenido esta prohibición a nivel regional.

El uso casi universal de teléfonos inteligentes y ordenadores por parte de los adolescentes aumenta la accesibilidad al juego, así como su intensidad y el refuerzo inmediato del premio, generando un nuevo perfil de usuario de juegos de azar, al tiempo que dificulta el control por parte de tutores y padres. A esta disponibilidad, inmediatez y accesibilidad contribuye la modalidad de apuestas deportivas y juegos de azar en línea a través de cualquier dispositivo (Gainsbury, 2015; Griffiths, 2003) y, en el caso de menores, el anonimato (McCormack y Griffiths, 2013). Así, el juego en línea no conoce limitaciones horarias, ni restricciones físicas ni geográficas. Estas estrategias facilitan la iniciación y el mantenimiento del juego entre los jóvenes y, en ocasiones, contribuyen al desarrollo y mantenimiento del trastorno por juego.

Además, como se ha señalado anteriormente, el juego se regula de forma diferente en las 17 comunidades autónomas. En algunos casos, la forma en que se redacta la ley permite una promoción muy amplia. Por ejemplo, la ley de la Región de Murcia permite la publicidad a través de una oferta turística o al patrocinar eventos. Así, por ejemplo, los locales de apuestas tienen una gran visibilidad en el Entierro de la Sardina, un desfile al que asisten más de un millón de personas, muchas de ellas niños. Carrozas que anuncian casas de apuestas desfilan esa noche frente a los menores y reparten juguetes y balones con el logotipo de la empresa de apuestas. Los niños juegan durante todo el año con un balón que lleva el logotipo de la casa de apuestas. Otro ejemplo fue el árbol de Navidad en Murcia, patrocinado por diversas empresas, entre ellas casinos y casas de apuestas. Una gran pantalla electrónica mostraba los logotipos de las empresas que financiaban el enorme árbol navideño.

---

## **POLÍTICAS DE PROTECCIÓN PARA MÁQUINAS RECREATIVAS Y SALONES DE JUEGO**

España cuenta con aproximadamente 200,000 máquinas tragamonedas, lo que equivale a alrededor de 4,000 máquinas por millón de habitantes. Esto sitúa a España entre los países europeos con mayor densidad de máquinas de juego.

### **Restricciones sobre la Ubicación de los Establecimientos de Apuestas**

Las comunidades autónomas establecen normas sobre la distribución y densidad de los locales de apuestas, implementando medidas para limitar su proximidad a centros educativos y zonas vulnerables. Entre las regulaciones más destacadas se encuentran:

Castilla y León: Los locales de apuestas deben estar separados al menos 300 metros entre sí y a 150 metros de los centros educativos.

Islas Canarias: Está prohibida la instalación de terminales de apuestas en bares, con un requisito de distancia mínima de 200 metros entre locales de juego y 300 metros respecto a los colegios.

Murcia: Exige una distancia de 500 metros entre locales de juego y centros educativos, y 1,000 metros entre establecimientos de apuestas, aunque esta norma no siempre se aplica de forma estricta en la práctica.

A pesar de estas restricciones, algunos informes indican que en ciertas regiones se han autorizado locales de apuestas cerca de colegios e institutos.

### **Requisitos de Identificación para Acceder a los Locales de Juego**

La ley exige que los jugadores presenten su Documento Nacional de Identidad (DNI) o pasaporte para acceder a los establecimientos de juego. Sin embargo, la aplicación de estos controles varía según la comunidad autónoma, y en algunas regiones no se aplican de forma estricta.

En el País Vasco, la normativa prohíbe el acceso a personas incluidas en listas de autoexclusión y a aquellas sancionadas por infracciones relacionadas con el juego. Además, los operadores pueden implementar sistemas de control de acceso para mejorar la seguridad.

### **Acceso de Menores a los Locales de Juego**

La legislación nacional prohíbe que los menores accedan a los locales de apuestas y utilicen máquinas tragamonedas. Sin embargo, informes indican que los controles de acceso no se aplican de manera uniforme en todo el país, y en algunas regiones los menores pueden entrar en bares con máquinas de juego sin una supervisión efectiva.

Un caso preocupante es el de Murcia, donde estudios recientes muestran que el 25,6 % de los adolescentes han jugado en línea durante el último año, mientras que el 28,9 % ha participado en juegos presenciales. Se ha detectado que algunos menores utilizan los documentos de identidad de sus padres para acceder a actividades de apuestas.

Por lo tanto, a pesar de los esfuerzos por regular la expansión del juego presencial en España, las diferencias entre comunidades autónomas y la falta de aplicación estricta han permitido la proliferación de locales de apuestas y, en algunas regiones, el acceso de menores. España presenta una alta densidad de máquinas tragamonedas y, aunque existen restricciones sobre la ubicación y requisitos de identificación, su aplicación no es uniforme en todo el país. En comparación con otros países, el sistema español es más fragmentado y presenta mayores desafíos para proteger a los jugadores más vulnerables.

---

## **RESTRICCIONES AL JUEGO A DISTANCIA (EN LÍNEA)**

El juego en línea en España está regulado a nivel nacional bajo la Ley 13/2011 de Regulación del Juego, que establece los requisitos para la operación legal y las medidas de protección a los jugadores. La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) supervisa este sector, otorgando licencias, asegurando el cumplimiento normativo y sancionando a los operadores que incumplen la ley.

### **Acceso de menores al juego en línea**

En España, está prohibida la participación en el juego en línea para personas menores de 18 años. Para hacer cumplir esta restricción, las plataformas de juego deben implementar sistemas de verificación de identidad, en los que los jugadores deben proporcionar su nombre, documento de identificación y un método de pago vinculado a su información personal.

Además, los operadores tienen acceso en tiempo real a una base de datos gubernamental que verifica la edad y los datos personales de los usuarios. Sin embargo, a pesar de estas restricciones, estudios indican que un porcentaje significativo de menores ha logrado acceder a plataformas de apuestas usando documentos de familiares o cuentas de terceros.

### **Control de operadores no autorizados**

España cuenta con un sistema para bloquear operadores ilegales, gestionado por la DGOJ. Las medidas para impedir el acceso a plataformas de apuestas no autorizadas incluyen:

- Una lista negra de operadores ilegales, publicada y actualizada por la DGOJ.
- Bloqueo de sitios web no autorizados, con notificaciones enviadas a los proveedores de servicios de internet (ISP) para restringir el acceso.
- Sanciones financieras y legales contra operadores que ofrecen servicios de juego sin licencia.

A pesar de estos esfuerzos, algunos jugadores siguen accediendo a plataformas extranjeras mediante redes VPN o métodos de pago alternativos

### **Medidas de autoexclusión**

España dispone de un sistema voluntario de autoexclusión, gestionado por la DGOJ, llamado Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ). Cualquier persona que desee limitar su acceso al juego en línea puede inscribirse en este registro, lo que impide que los operadores con licencia le permitan registrarse o realizar apuestas.

Sin embargo, a diferencia de otros países como Portugal, donde el sistema de autoexclusión está centralizado y cubre tanto el juego en línea como el presencial, en España el acceso a casinos físicos y salones de juego depende aún de la regulación regional, lo que genera inconsistencias en la protección de los jugadores vulnerables.

---

## **TRATAMIENTO Y APOYO PARA EL COMPORTAMIENTO PROBLEMÁTICO EN EL JUEGO**

El problema del juego patológico en España ha dado lugar a la implementación de diversas estrategias para tratar y apoyar a las personas afectadas. Estas medidas incluyen programas de tratamiento dentro del sistema público de salud, iniciativas de organizaciones privadas y mecanismos de autoexclusión. Sin embargo, el acceso y la calidad de los servicios varían según la comunidad autónoma.

## Centros Públicos de Tratamiento y Cobertura dentro del Sistema de Salud

El Sistema Nacional de Salud (SNS) reconoce la ludopatía como un trastorno adictivo y ofrece tratamiento a través de los servicios de psiquiatría, psicología y atención primaria. Sin embargo, la cobertura y la especialización en el tratamiento de la adicción al juego dependen de la comunidad autónoma específica.

Las medidas clave incluyen:

- **Atención psicológica y psiquiátrica** en centros de salud mental.
- **Programas de rehabilitación** en hospitales públicos en algunas comunidades.
- **Derivación a asociaciones especializadas** para tratamiento complementario.

El acceso a estos servicios es gratuito, pero existen listas de espera y una falta de unidades especializadas en muchas regiones, lo que dificulta un tratamiento eficaz y oportuno.

## Programas Privados y Apoyo de ONG

Debido a las limitaciones del sistema público, han surgido diversas organizaciones privadas y asociaciones sin ánimo de lucro que ofrecen tratamiento para la adicción al juego. Algunas de las más reconocidas incluyen:

- **FEJAR** (Federación Española de Jugadores de Azar Rehabilitados): Ofrece terapia grupal, apoyo psicológico y asesoramiento legal.
- Asociaciones regionales, como **ACENCAS** en Cataluña y **APAL** en Andalucía, centradas en la rehabilitación y la prevención de los problemas relacionados con el juego.
- **Clínicas privadas de adicciones**, que ofrecen tratamiento especializado, aunque con un coste elevado, lo que limita el acceso a personas con menos recursos.

## Estrategias de Prevención y Autoexclusión

Además del tratamiento, España cuenta con herramientas para la prevención y el control de la adicción al juego, tales como:

- **Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ)**: Permite a los jugadores autoexcluirse de las plataformas de juego en línea y, en algunas comunidades, también de establecimientos físicos.
- **Campañas de sensibilización** promovidas por la **DGOJ** y asociaciones civiles para concienciar sobre los riesgos del juego.
- **Líneas de ayuda y servicios de orientación** para personas con problemas de juego y sus familias.
- **Líneas de ayuda y servicios de orientación** para personas con problemas de juego y sus familias.

## ÍNDICE DE POLÍTICAS PARA LA PROTECCIÓN CONTRA LOS DAÑOS SOCIALES CAUSADOS POR EL JUEGO

El **Índice de Protección frente al Juego (GPI, por sus siglas en inglés)** es una herramienta que mide la eficacia de las políticas de reducción de daños relacionadas con el juego en distintos países. Evalúa áreas clave como la transparencia de datos, las restricciones publicitarias, la regulación del juego presencial y en línea, así como el acceso al tratamiento y al apoyo para personas con problemas de juego.

Según este índice, **España ha implementado medidas significativas**, pero aún presenta **lagunas en la aplicación y efectividad de sus políticas** en comparación con otros países europeos.

## RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CONTRA LOS COMPORTAMIENTOS DE JUEGO PERJUDICIALES

Este informe tiene como objetivo contribuir a un debate informado sobre la situación del juego en España y sugerir mejoras para minimizar los impactos negativos en la sociedad.

A continuación, se presentan algunas recomendaciones para mejorar las políticas de protección de la población frente a los comportamientos de juego perjudiciales:

### 1. Fortalecimiento de la Supervisión y Aplicación de la Ley

- Incrementar la vigilancia sobre operadores ilegales y plataformas sin licencia.
- Mejorar la aplicación de sanciones a entidades que incumplen las normas, especialmente en lo relativo a la publicidad, la protección de menores (como muestran las estadísticas, siguen jugando pese a estar prohibido) y la ubicación de locales presenciales (algunos muy cercanos a escuelas).

### 2. Mejora del Acceso a Datos y Transparencia

- Publicar datos más detallados y accesibles sobre el impacto del juego en la sociedad.

- Fomentar estudios independientes sobre los efectos sociales y económicos del juego. Como se mencionó antes, el último informe de la Dirección General de Ordenación del Juego data de 2017.

### **3. Mejora de las Políticas de Autoexclusión**

- Difundir mejor los mecanismos de autoexclusión para que más jugadores conozcan esta opción.
- Mejorar la integración entre operadores presenciales y online para garantizar que la autoexclusión sea efectiva en todas las plataformas.

### **4. Reglas Más Estrictas sobre Publicidad**

- Imponer restricciones más severas a la publicidad del juego: el hecho de que las redes sociales y eventos turísticos permitan publicidad de juego representa un claro peligro, especialmente para los jóvenes.
- Prohibir estrategias de marketing agresivas que fomenten comportamientos de riesgo.

### **5. Fortalecimiento de Programas de Educación y Prevención**

- Introducir programas educativos sobre el juego responsable en escuelas y entre la población general. “Qué te juegas” es una buena práctica que podría exportarse a otras regiones.
- Sensibilizar sobre los riesgos del juego y las formas de prevenirlo.
- Concienciar sobre el enorme peligro que supone la publicidad del juego por parte de youtubers y otras figuras famosas, para generar una opinión negativa hacia estas prácticas y disuadir a estas personas de participar, protegiendo así su imagen.

### **6. Ampliación del Acceso al Tratamiento y Apoyo**

- Aumentar la inversión en servicios públicos de apoyo psicológico para jugadores con problemas.
- Establecer alianzas con organizaciones privadas y asociaciones para ampliar las opciones de tratamiento y apoyo.
- Dotar a distintos profesionales de competencias específicas en prevención e intervención en el juego.

## REFERENCIAS

### Legislación y Regulaciones Oficiales

- ✓ **Ley 13/2011, de 27 de mayo**, sobre regulación del juego
- ✓ **Real Decreto 958/2020** – Información Comercial sobre Actividades de Juego
- ✓ **Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre** – Máquinas recreativas y de azar.
- ✓ **Regulaciones autonómicas para el juego presencial.**

### Estudios Académicos e Investigación Científica

- ✓ **Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Comillas (Madrid)**
  - ANÁLISIS TÉCNICO DEL JUEGO EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN, PREDICCIÓN Y CONSECUENCIAS.
  - El juego patológico es, sin duda, un grave problema para la psique del jugador, y el consenso argumentativo de todo el sector investigador en juego es que el problema del juego patológico está subestimado.
  - El juego en España es un problema latente, integrado en la sociedad, cuyo crecimiento es seguro; sin embargo, existe la posibilidad de influir en él y provocar cambios mediante una legislación más rígida y coherente, especialmente en el sector online
- ✓ **General Directorate for Gaming Regulation, together with Bellvitge, Hospital Universitari, Institut Català de la Salut and Generalitat de Catalunya. Departament de Salut**
  - Estudio y análisis de factores de riesgo del trastorno por juego en población clínica española, 2017

### Otras Fuentes Relevantes

- ✓ Manual del programa “Qué te juegas?” – Programa preventivo para adolescentes, acreditado por la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública de la Comunidad Valenciana y la Consejería de Salud de la Región de Murcia. Ha sido reconocido como Buena Práctica en Prevención por el Portal de Buenas Prácticas del Plan Nacional sobre Drogas.