



El Programa de Juego Responsable de la DGOJ. 2019-2022

Introducción

La aprobación de la Ley 13/2011 de 27 de mayo, de regulación del juego, determinó las dos grandes líneas de acción que deberían constituir la actividad principal de la Dirección General de Ordenación del Juego, en adelante DGOJ: el **juego seguro** y el **juego responsable**.

Mientras que el primero es el que se desarrolla con plenas garantías de veracidad, justicia, seguridad, control y protección del consumidor, juego responsable es aquel que persigue un entretenimiento consciente e informado y, en consecuencia, tiene lugar de forma controlada, en cuanto a gasto y tiempo, por el jugador.

A tal fin, el 3 de julio de 2013, con el apoyo de los miembros del Consejo Asesor de Juego Responsable, en adelante CAJR, la DGOJ aprobó la Estrategia de Juego Responsable, en adelante EJR, que, con el objetivo general de reducir al mínimo los posibles efectos nocivos de la adicción al juego y basándose para ello en la sensibilización de la sociedad, la prevención y protección de los grupos vulnerables, y en el estudio e investigación de los problemas asociados al juego, vino a conceptualizar lo que se entiende por juego responsable, así como contemplar tres medidas concretas a ser llevadas a cabo.

Dentro de la Estrategia el concepto juego responsable se fundamenta en **“la elección racional y sensata de las opciones de juego, que tenga en cuenta la situación y circunstancias personales del jugador, impidiendo que el juego se pueda convertir en un problema. El Juego Responsable implica una decisión informada y educada por parte de los consumidores con el único objetivo del entretenimiento, la distracción y en el cual el valor de las apuestas no supera nunca lo que el individuo se puede permitir”**.

La mencionada Estrategia dio lugar a la creación de la página web www.jugarbien.es y a la elaboración del *“Estudio sobre prevalencia, comportamiento y características de los usuarios*



de juegos de azar en España”, acciones que han sido complementadas con diversas iniciativas orientadas a completar el escenario de trabajo inicial: difusión de contenidos multimedia, el *“Estudio y análisis de los factores de riesgo del trastorno de juego en población clínica española”* o el I Foro de Juego Responsable.

Transcurridos casi cinco años desde la formulación de la anterior Estrategia, la DGOJ considera oportuna su renovación a través de la materialización de un nuevo Programa de Juego Responsable. Con un horizonte temporal para el periodo 2019-2022, su puesta en marcha coincide con la renovación de los miembros del CAJR, a los efectos de coordinar ambas iniciativas dado los múltiples puntos de interés en común y sinergias entre ambos que deben ser aprovechados.

La asimilación del juego como actividad de ocio: retos y oportunidades

El impulso que supuso la regulación del juego online ha venido a completar la asimilación por parte de la sociedad española de los juegos de azar como una más en la oferta de actividades de ocio y entretenimiento disponibles. Al igual que en la mayoría del resto de sectores, y principalmente impulsado por la aplicación intensiva de la tecnología, hoy en día el consumidor, en este caso el participante del juego, adquiere un mayor protagonismo en todo el ciclo de vida del producto, desde su diseño, a través del desarrollo de juegos mostrados en sus preferencias, hasta su consumo final interactivo. Todo ello complementado con un mayor nivel de exigencia, tanto de consumidores como reguladores, o de la sociedad misma en su conjunto, que deviene en que los operadores de juego incrementen la calidad y el conocimiento del servicio ofrecido, así como de las implicaciones derivadas de su consumo.

En este contexto de cambios, demandados por una sociedad altamente digitalizada, confluyen en el sector del juego distintos canales de comercialización (presencial y online), diferentes agentes regulatorios, así como operadores de distinta naturaleza (públicos y privados), todo ello en un entorno con una gran componente de innovación.



El dar respuesta regulatoria a esta complejidad, haciendo posible el desarrollo de la actividad y a la vez minimizando los efectos perjudiciales que de ella se derivan, es el primero de los elementos de un mercado regulado. Para ello debe siempre partirse de la canalización de la actividad de juego dentro del entorno regulado, como primer pilar de un mercado socialmente sostenible.

Pero más allá de ello, este creciente y complejo escenario incorpora nuevos retos desde el punto de vista de las implicaciones que la actividad de juego genera en la sociedad. Desde esta óptica, los poderes públicos tienen la obligación de prevenir la aparición de comportamientos adictivos, proteger a los colectivos particularmente sensibles que no deben realizar actividades de juego, como menores o autoprohibidos, y de forma simultánea, tener en cuenta los derechos e intereses de los jugadores.

Estamos, en ese sentido, en un momento en el cual la innovación a través de la aplicación de las nuevas tecnologías puede y debe ser aplicada no solo al diseño de los productos, sino también a establecer un marco en el que la participación en los juegos de azar se realice con la seguridad de contar con los elementos imprescindibles para reducir la aparición de conductas de riesgo. De esa forma, los poderes públicos deben garantizar que: i) la interiorización por parte de la sociedad del juego responsable como forma de aproximación a la práctica del juego; ii) los diagnósticos sobre las causas de los problemas y los propios problemas son acertados; iii) las medidas que se adopten estén vinculadas a tales problemas; iv) y, por último, que todos los agentes involucrados ocupan y desempeñan con eficacia y eficiencia su espacio de responsabilidad y tienen la posibilidad de interactuar entre ellos.

La materialización de lo anterior no es tarea exclusiva del regulador de juego de ámbito estatal. Sin perjuicio de ello, la formulación de un Programa de Juego Responsable integral para el juego a dicho nivel, plenamente incardinado en las acciones del resto de agentes implicados, pretende contribuir de manera decisiva a aproximarnos a la aspiración de minimizar el potencial coste social de la actividad de juego.



Un nuevo impulso: el Programa de Juego Responsable de la DGOJ 2019-2022

El Programa de Juego Responsable de la DGOJ 2019-2022, en coherencia con el resto de acciones del Gobierno en la prevención de conductas adictivas y en especial con la Estrategia Nacional de Adicciones, parte de la aspiración de construir **los juegos de azar como una actividad socialmente sostenible**, promoviendo la colaboración de todos los colectivos implicados acorde a la filosofía de **prevención, sensibilización e información**.

La iniciativa tiene un alcance ambicioso e integral en cuanto a su amplitud y profundidad, con distintas líneas orientadas tanto hacia colectivos sin patologías o en riesgo de desarrollarlas como a los propios jugadores patológicos o aquellos otros grupos cuya participación en los juegos de azar no está permitida, como los menores de edad.

En dicho Programa se contemplan a través de una estructura formada por prioridades, estrategias y proyectos, aquellas iniciativas que desde una perspectiva pública pueden diseñarse y articularse para favorecer el conocimiento y control de los riesgos vinculados al juego de azar.

Para ello se parte inicialmente de tres prioridades principales (**Análisis y Diagnóstico, Protección del participante e Iniciativas de divulgación**) relacionadas directamente entre sí y soportadas por una línea de carácter estructural relacionada con la consecución de la **implicación de distintos agentes sociales e institucionales y la construcción de alianzas con los mismos**.



Figura 1: Prioridades del Programa de Juego Responsable de la DGOJ

1. Análisis y Diagnóstico

El correcto conocimiento de la actividad del juego y de sus riesgos permite una caracterización más adecuada de éste como fenómeno complejo, así como de las relaciones entre los distintos estados que se dan en el mismo y en su evolución. A través de esta línea prioritaria se pretende consolidar y ampliar el campo de conocimiento sobre el fenómeno del juego y su incidencia en los consumidores, articulando un espacio de recursos y estudios que contribuya a una mayor eficiencia en la toma de decisiones desde cualquiera de las perspectivas implicadas: Administraciones Públicas, operadores y jugadores. Por lo tanto, se fundamenta en buscar nuevas posibilidades y vías de análisis y actuación sobre la materia, así como abordar nuevas iteraciones de otros proyectos ya realizados.



Bajo lo anterior, estos intercambios de información se definen como multidireccionales, como un flujo de comunicaciones tanto entre los diferentes agentes (consumidores, operadores, instituciones y administraciones), como desde espacios más abstractos como el propio entorno en el que se desarrolla el mercado del juego. Una corriente de información que se retroalimenta a través de todas las aportaciones.



Figura 2: Obtención de resultados en la prioridad Análisis y Diagnóstico

Las estrategias que se prevé desarrollar en este ámbito, y para las que, en una fase posterior y tras la toma de conocimiento y valoración del CAJR, se detallarán los proyectos concretos, se pueden sistematizar en el siguiente esquema:



Figura 3: Estrategias a desarrollar en la línea prioritaria Análisis y Diagnóstico

- *Determinación del nivel de afectación en población general o colectivos concretos.*

La efectividad de las actuales políticas públicas en materia de juego responsable debe comprobarse a partir del seguimiento del nivel de afectación en la población general o en colectivos concretos, diseñando un catálogo de proyectos a desarrollar que lo faciliten, así como una planificación temporal a largo plazo que permita su análisis dinámico. Se incluyen aquí también proyectos relacionados con el mayor conocimiento de las características personales, conductuales o del entorno que hacen que determinados colectivos muestren una mayor inclinación hacia la aparición de comportamientos de juego irresponsable.

- *Determinación de la vinculación entre el comportamiento del participante y la configuración del entorno de juego o las características de los mismos.*

El comportamiento del jugador no solo está influido por su naturaleza o las singularidades del entorno en el que se mueve, sino también las dinámicas de consumo generadas por los distintos juegos. Se trata pues de profundizar en la identificación de aquellos parámetros que afectan y favorecen la generación de conductas de riesgo.



➤ *Identificación de patrones comportamentales de los participantes.*

Lo anterior debe ser complementado con la identificación y clasificación de los comportamientos de los jugadores en función de sus niveles de riesgo en relación con el juego problemático. El análisis y la monitorización de las variables oportunas, y su posible modificación cuantitativa o cualitativa, permitirá señalar situaciones de riesgo y ser utilizadas en la prevención de las conductas de riesgo.

➤ *Análisis y utilidad de las herramientas utilizadas para el conocimiento del nivel de afectación de los comportamientos de riesgo.*

Las herramientas utilizadas para la determinación del nivel de afectación de comportamientos de riesgo derivados del consumo de juegos han sido diseñadas para su uso en determinados colectivos o entornos sociales y en un determinado momento temporal. La irrupción de nuevas formas de relación social aconseja valorar su idoneidad de forma que los valores que proporcionan ofrezcan una imagen real de lo que sucede en la sociedad.

➤ *Las conductas de juego problemático y su relación con la forma de consumo o con otras adicciones.*

La asociación del juego problemático con otro tipo de adicciones ha sido ampliamente estudiada y analizada. Sin embargo, conviene detenerse en el examen de estas asociaciones con respecto al caso concreto del juego online, teniendo en cuenta otros factores diferenciales con especial incidencia en este canal, tales como las adicciones a las nuevas tecnologías.

➤ *Determinación de los efectos de la asimilación social del juego.*

La imagen que de la actividad de juego se traslada a la sociedad española, ya sea en su conjunto o por sectores concretos, es un aspecto fundamental a tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas que vengán a facilitar la protección de los jugadores



y la de otros colectivos especialmente sensibles y también expuestos a dicha imagen como los menores de edad.

2. Protección del participante

La protección del participante requiere de medidas para, en lo posible, anticiparse a la existencia de los riesgos, alertar sobre éstos cuando aparezcan y evitar la aparición de conductas problemáticas. A través de las líneas prioritarias y las estrategias establecidas, se articularán una serie de proyectos que facilitarán la aplicación práctica de los principios de juego responsable.

Así, a partir de la actitud proactiva de los diferentes agentes e instituciones, se deben desarrollar desde medidas de responsabilidad social corporativa hasta actuaciones regulatorias, con el propósito de que todas estas actuaciones reviertan en la seguridad, protección y por ende bienestar de los consumidores.



Figura 4: Flujo del impacto de la línea prioritaria de protección

La materialización de esta prioridad se realiza a partir de las siguientes líneas estratégicas a ser desarrolladas a través de proyectos:



Figura 5: Estrategias a desarrollar en la línea prioritaria Protección del participante

- *Evaluación y propuesta de mejora de las medidas de protección existentes.*

En un entorno en el que tanto los usos sociales como la innovación van modificando el contexto existente, resulta necesaria la evaluación continua y propuesta de mejora de las medidas de protección existentes.

- *Evitación de conductas de riesgo.*

La posibilidad de clasificación de los jugadores en base a su comportamiento y la detección de aquéllos en situaciones de riesgo en función del mismo debe completarse con la definición de aquellas acciones correctoras que tengan impacto en la modificación de la conducta del participante.

- *Impulso del desarrollo y señalización de políticas de protección del participante dentro de la estrategia de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) de los operadores.*

Una protección integral al participante pasa por el impulso a la incorporación de este tipo de medidas en los programas de Responsabilidad Social Corporativa de los operadores, a fin de lograr una plena eficacia de esta estrategia.



- *Aumento de la efectividad de los mecanismos de información y prevención.*

A través de la utilización y aprovechamiento de las nuevas tecnologías y la realización de pruebas piloto, se facilita el surgimiento de iniciativas que una vez analizadas y evaluadas puedan ser implantadas de forma general.

3. Iniciativas de divulgación

La divulgación de contenidos incide en la idea de que el participante y la sociedad dispongan de información suficiente sobre los riesgos que puede conllevar el juego y las herramientas de protección disponibles y no se acerque a la realidad de esta actividad únicamente a través de instrumentos promocionales, evitando con ello la confusión entre asimilación y banalización.

La divulgación se fundamenta en compartir, divulgar y comunicar a la sociedad los conocimientos y recursos existentes en materia de juego y juego responsable a través de las siguientes líneas estratégicas:

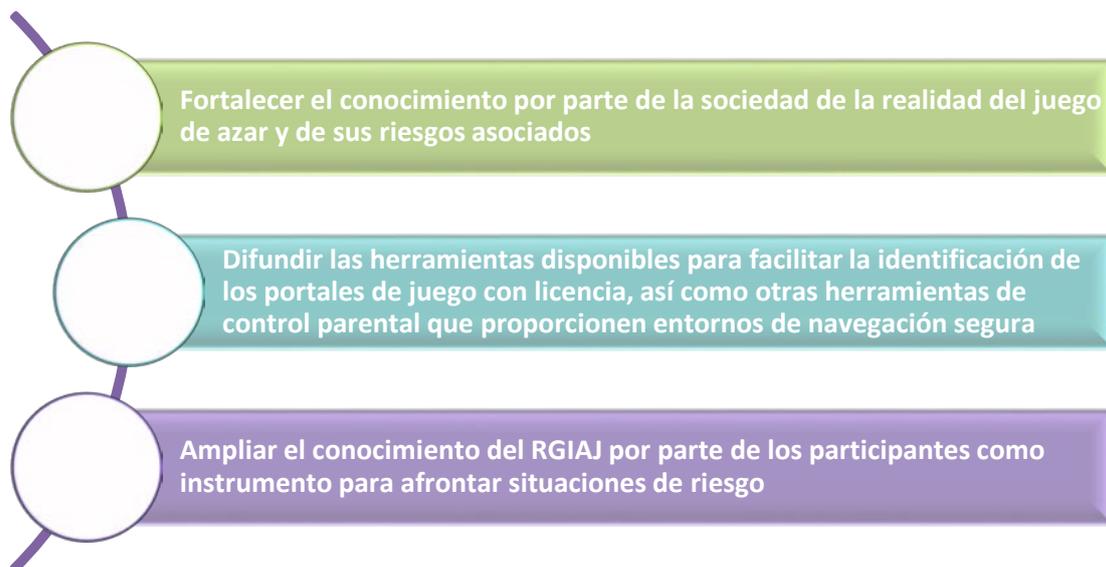


Figura 7: Estrategias a desarrollar en la línea prioritaria de Divulgación



- *Fortalecer el conocimiento por parte de la sociedad de la realidad del juego de azar y de sus riesgos asociados.*

Los jugadores únicamente podrán tomar decisiones meditadas y adecuadas a sus circunstancias cuando tengan a su alcance toda la información necesaria sobre la operativa propia del juego, así como de los potenciales riesgos de la actividad. De forma análoga, esta disponibilidad de información también es necesaria y ahonda en la correcta normalización e integración del juego en la sociedad.

- *Difundir las herramientas disponibles para facilitar la identificación de los portales de juego con licencia, así como otras herramientas de control parental que proporcionen entornos de navegación segura.*

En línea con lo anterior, los jugadores y la sociedad en su conjunto deben estar al tanto de cómo diferenciar entre aquellos operadores legalmente reconocidos para desarrollar actividades de juego en España y aquellos que no, con el fin, entre otros muchos, de prevenir situaciones de desprotección del jugador.

Asimismo, en múltiples ocasiones la literatura y la práctica han puesto de manifiesto la importancia del conocimiento del sector y de las herramientas de control parental a su disposición por parte de los tutores legales de los menores de edad, con el fin de evitar acercamientos a los juegos de azar de éstos.

- *Ampliar el conocimiento del Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ) por parte de los participantes como instrumento para afrontar situaciones de riesgo.*

Los programas de exclusión temporal de acceso al juego ofrecen a los participantes la oportunidad de interrumpir voluntariamente su acceso a la actividad del juego, desde la base del autocontrol y del autoconocimiento de los riesgos asociados.



4. Implicación e interacción con la sociedad

Enlazando las tres prioridades anteriores, para su articulación y desarrollo resulta conveniente consolidar puntos de encuentro, espacios de participación y vías de colaboración entre distintos núcleos sociales.

El conocimiento es una vertiente que se encuentra fundamentalmente ligada a los ámbitos clínicos y académicos (universidades, hospitales, etc.), desde los cuales se pueden plantear y elaborar proyectos y estudios vinculados al juego.

La colaboración y las acciones conjuntas tienen también su razón de ser dentro del ámbito institucional, por ejemplo, a través del trabajo con aquellas unidades dedicadas al estudio de la salud pública independientemente de su ámbito geográfico de actuación.

Por otra parte, la divulgación del Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ) como herramienta de acción y su puesta a disposición para los ciudadanos implica la participación de los actores que mantienen contacto con el usuario final, ya sea en su calidad de oferentes, ya sea en su vocación de servicio y protección.

Otros argumentos a explorar se vinculan a los operadores de juego y la posibilidad de articular nuevos instrumentos cuyos recursos se dediquen a la promoción del juego responsable, estudios, tratamiento, etc.

Como consecuencia de la voluntad de implicar a la sociedad, el Programa de Juego Responsable de la DGOJ 2019-2022 se someterá a información pública, con la intención de poder confirmar la relevancia de las prioridades definidas, recibir propuestas de proyectos a implementar y determinar la adecuada priorización y calendarización de los mismos.