

EL NEGOCIO DE LOS JUEGOS DE AZAR: UNA PERSPECTIVA DESDE LA SALUD PÚBLICA

Caterina Clotas (1), Montse Bartroli (1,2,3), Marta Caballé (1), Maria Isabel Pasarín (1,2,3,4) y Joan R Villalbí (1,2,3,4)

(1) Agència de Salut Pública de Barcelona. Barcelona. España.

(2) Departament de Ciències Experimentals i de la Salut. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. España.

(3) Institut d'Investigació Biomèdica Sant Pau (IIB Sant Pau). Barcelona. España.

(4) CIBER de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP). Madrid. España.

Los autores declaran que no existe ningún conflicto de interés.

RESUMEN

Fundamentos: Participar en juegos de azar puede causar problemas diversos, tanto sanitarios como sociales, que afectan a la persona jugadora, a su familia y a su entorno. Estos pueden ser más graves para las personas que juegan con mayor frecuencia o que se juegan más dinero. Más allá del trastorno por juego reconocido en la salud mental, y teniendo en cuenta que de las apuestas se derivan otros daños sociales, es posible desarrollar un enfoque de salud pública sobre el juego, contemplando tanto aspectos de prevención como de reducción de daños. En las últimas décadas ha proliferado la oferta de juegos de azar, con algunos intentos de regulación. El objetivo de este trabajo fue aportar información básica sobre la oferta actual de juego en España, desagregando los datos según comunidades autónomas (CCAA), desde una perspectiva de salud pública.

Métodos: Se realizó un estudio descriptivo de algunos aspectos de la oferta de juego en España. Los datos de importes jugados, los márgenes estimados de los operadores y establecimientos, o las máquinas licenciadas para el año 2017 se extrajeron de las fuentes sistemáticas consolidadas sobre el juego en España. Se tabularon datos agregados, y se desglosaron por CCAA para las categorías de juego presencial con mayor potencial de juego compulsivo y por volumen relevante de negocio. Se calcularon resultados brutos y razones por 100.000 habitantes.

Resultados: En 2017 se jugaron un total de 41.826,8 millones de euros en toda España, cifra que supera el 3,5% del Producto Interior Bruto, y el mayor segmento de negocio fue el juego *online* en sus diversas modalidades (32%), seguido de los juegos tradicionales como la Lotería Nacional y otros similares (27%). Se valoró la oferta de locales de juego (74,9 locales por millón de habitantes), con grandes diferencias entre CCAA: la región de Murcia tuvo una densidad diez veces mayor que Cataluña. Las máquinas B que pueden instalarse en establecimientos de hostelería presentaron una densidad de 43,4 por 1.000 habitantes, con mayor homogeneidad entre CCAA que los locales de juego. Los datos territorializados de gasto en casinos, cartones de bingo y apuestas deportivas mostraron patrones no concordantes.

Conclusiones: El volumen de dinero gastado en juegos de azar en España es muy importante, y el juego *online* se ha convertido en el mayor segmento de negocio. Las modalidades de juego más tradicionales, y probablemente con menos potencial adictivo, como son las loterías y sorteos, siguen teniendo una presencia muy relevante. La oferta de juego presencial muestra cierta heterogeneidad entre CCAA, especialmente por lo que respecta a los salones de juego. Los datos territorializados de algunas modalidades de juego sugieren que la oferta puede ser un factor condicionante del juego, aunque no el único.

Palabras clave: Juegos de azar, Juego patológico, Daños causados por el juego, Regulación, Salud pública.

Correspondencia:

Joan R Villalbí

Agència de Salut Pública de Barcelona

Pl. Lesseps, 1

08023 Barcelona, España

jrvillal@aspb.cat

ABSTRACT

The gambling industry: a public health perspective

Background: Gambling may cause a variety of problems, both health and social, to the player, his family and his environment; Problems can be more serious for those who gamble more frequently or bet more money. Beyond the mental health gambling disorder and considering other harms derived from gambling, it is possible to develop a public health approach to the issue, including both prevention and harm reduction aspects. In recent decades gambling availability has expanded, with attempts at regulation. The objective of this paper is to provide basic information about gambling in Spain, stratifying data by Autonomous Communities (AC), from a public health perspective.

Methods: A descriptive study of some aspects of gambling in Spain was carried out. The data for amounts gambled by participants, gross gaming revenue of the industry, and establishments or machines licensed for the year 2017 were extracted from the available systematic sources. Aggregated data were tabulated and stratified by AC for those presentational gambling categories with the greatest compulsive gambling potential and relevant business volume. Crude results and ratios per 100,000 inhabitants were calculated.

Results: Up to 41,826.8 million euros were spent gambling throughout Spain in 2017, a figure that exceeds 3.5% of the Gross Domestic Product, and the largest segment was online gambling in its various modalities (32%), followed by the national lottery and similar traditional games (27%). The supply of gambling venues (74.9 establishments per million inhabitants) was assessed by AC, showing large differences among them: their density in the region of Murcia is tenfold that of Catalonia. Gambling machines that can be installed in hospitality establishments (B machines) showed a density of 43.4 per 1,000 inhabitants, with greater homogeneity across AC than gambling premises. Regional data on the amounts spent in casinos, bingo cards, and sports betting show no homogeneous patterns.

Conclusions: The volume of money spent on gambling in Spain is very important, and online gambling has become the largest business segment. The most traditional game modes and probably with less addictive potential such as lotteries and draws continue to have a relevant presence. The availability of presentational gambling shows wide heterogeneity among AC, especially for licensed gambling establishments, whose density is ten times greater in the community with more supply compared to the one with less. The data by AC of some game modalities suggest that availability may be a relevant factor for gambling, but not the only one.

Key words: Gambling, Problem gambling, Gambling harm, Regulation, Public health.

Cita sugerida: Clotas C, Bartroli M, Caballé M, Pasarín MI, Villalbí JR. El negocio de los juegos de azar: una perspectiva desde la salud pública. Rev Esp Salud Pública. 2020; 94: 15 de junio e202006043

INTRODUCCIÓN

Que apostar dinero en el juego puede causar daños es algo comúnmente aceptado⁽¹⁾. Participar en juegos de azar puede causar problemas diversos, tanto sanitarios como sociales, que afectan a la persona jugadora, a su familia y a su entorno. Estos pueden ser más graves para las personas que juegan con mayor frecuencia o que se juegan más dinero. El trastorno por juego está incluido en el manual de diagnóstico de la Asociación Americana de Psiquiatría desde hace años⁽²⁾. Más allá de esta patología, y teniendo en cuenta que de las apuestas se derivan otros daños sociales, es posible desarrollar un enfoque de salud pública sobre el juego, contemplando tanto aspectos de prevención como de reducción de daños^(3,4). Con esta perspectiva, se aprecia un interés creciente en abordar algunos determinantes del juego como su disponibilidad y accesibilidad⁽¹⁾, su publicidad, y también el acceso no presencial⁽⁵⁾.

En las últimas décadas ha proliferado en España la oferta de juegos de azar. Ha habido intentos de regulación, tanto de ámbito estatal como autonómico, lo que se ha traducido en una realidad diversa. Recientemente se ha puesto de manifiesto en los medios de comunicación que la oferta de apuestas *online* se ha incrementado, lo que parece afectar selectivamente a las personas más jóvenes, y que en algunas zonas la proliferación de salas de juego ha sido extraordinaria⁽⁶⁾. Por este motivo, se planteó este trabajo, cuyo objetivo fue aportar una información básica sobre la oferta actual de juego en España, desagregando los datos según comunidades autónomas (CCAA), valorando las diferencias existentes desde una perspectiva de salud pública. Pretendió además proporcionar elementos que ayuden a enmarcar las propuestas de regulación con una perspectiva salubrista.

MÉTODOS

Se realizó un estudio descriptivo de algunos aspectos de la oferta de juego en España. Los datos de importes dedicados al juego por parte de las personas participantes, los márgenes estimados de los operadores (*Gross Gaming Revenue*, importe de la participación en el juego menos los premios satisfechos a los participantes), los establecimientos licenciados y las llamadas máquinas B (autorizadas para instalarse en establecimientos de hostelería o bingos) licenciadas se extrajeron de las tres fuentes sistemáticas más consolidadas sobre el juego en España: el *Anuario del juego* que elabora el Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid (por encargo de una empresa del sector), la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda, y el informe cuatrienal de la Cámara de Comercio de Barcelona^(7,8,9). Se utilizaron los datos referidos al año 2017 por ser el año más reciente disponible con datos consolidados en el momento de redactar este trabajo.

Se presentaron los datos de gasto agregados para todo el estado. Para casinos, bingos, salas de juego y máquinas B, siendo categorías de juego presencial con mayor potencial de juego compulsivo y volumen relevante de negocio, la oferta se desglosó por CCAA (sin las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla). Se presentaron los resultados brutos y por habitantes, utilizando las cifras oficiales de población estimadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) para 2017, a partir de la actualización del padrón municipal. Se cifraron datos de gasto desglosados por CCAA para las tres modalidades de juego presencial para las que estaban disponibles, estimando el gasto medio por habitante⁽⁹⁾. Se valoraron las diferencias observadas, discutiendo los aspectos que pudieran explicarlas. Los resultados se

discutieron desde una perspectiva poblacional y de salud pública.

RESULTADOS

La **tabla 1** presenta los importes jugados por los participantes y los márgenes estimados de los operadores del negocio del juego, según modalidad. En 2017 se jugaron un total de 41.826,8 millones de euros en toda España, una

cifra que superó el 3,5% del Producto Interior Bruto. La **figura 1** presenta la proporción de cantidades jugadas de forma agregada, que permite apreciar de manera muy intuitiva el peso relativo de cada segmento. Como puede verse, la mayor parte se centró en el juego *online* en sus diversas modalidades. El otro gran paquete correspondió a los juegos más tradicionales como la Lotería Nacional y similares. Las máquinas B, que se sitúan mayoritariamente en bares y cafeterías (pero también en bingos), fueron el otro sector destacado, seguidos de los tres segmentos de locales de juego (casinos, bingos y salones de juego). Los márgenes de los operadores estimados para las modalidades de juego presencial parecieron superiores a los del juego *online*.

La **tabla 2** presenta la oferta de locales de juego por CCAA, según la tipología de los locales, con una estimación de su densidad por población (que globalmente ascendió a 75,5 locales por cada millón de habitantes). Con respecto a la oferta total de locales de juego, destacó por su alta densidad la situación de la región de Murcia, seguida por Canarias, Islas Baleares y País Vasco. Esta situación se debió a que eran también las que tenían mayor densidad de salas de juego por habitante, la tipología más frecuente. La densidad de bingos fue mayor en La Rioja y las Canarias, que también destacaron por la de casinos. Contrariamente, las menores densidades de locales se registraron en Cataluña, Asturias y Galicia, y lo que generaba esta situación era la menor densidad de salas de juego. Como aproximación a la valoración de las diferencias de densidad, se estimó la razón entre la mayor y la menor densidad, que era de 9,78: en Murcia había casi diez veces más locales que en Cataluña, lo que mostró la gran heterogeneidad de su distribución.

En la **tabla 3** se presenta la distribución de las 203.100 máquinas B registradas por CCAA, así como su densidad en términos de población

Tabla 1 Importes anuales jugados por los participantes y márgenes estimados (<i>Gross Gaming Revenue</i>) de los operadores según modalidad de juego (millones de euros). España, 2017.		
Juego y operador	Cantidades jugadas (millones)	Márgenes estimados (millones)
Lotería Nacional	5.144,9	1.477,4
Otras SELAE	3.772,9	1.796,2
EAJA	199,5	32,2
ONCE	1.992,2	980,4
Casinos	1.872,9	350,6
Bingos	1.973,0	602,3
Salones de juego	2.755,9	621,0
Máquinas B	8.879,0	2.663,7
Otras presenciales	1.742,7	348,1
Apuestas deportivas online estado	5.359,4	305,0
Apuestas deportivas online CCAA	195,3	19,7
Otras online	7.939,1	254,6
Total	41.826,8	9.451,2

SELAE: Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado; EAJA: *Entitat Autònoma de Jocs i Apostes* (Cataluña); ONCE: Organización Nacional de Ciegos Españoles. Fuente: elaboración propia a partir de datos incluidos en la referencia⁽⁷⁾.

Figura 1
Proporción de los importes anuales jugados, por tipología del juego. España, 2017.

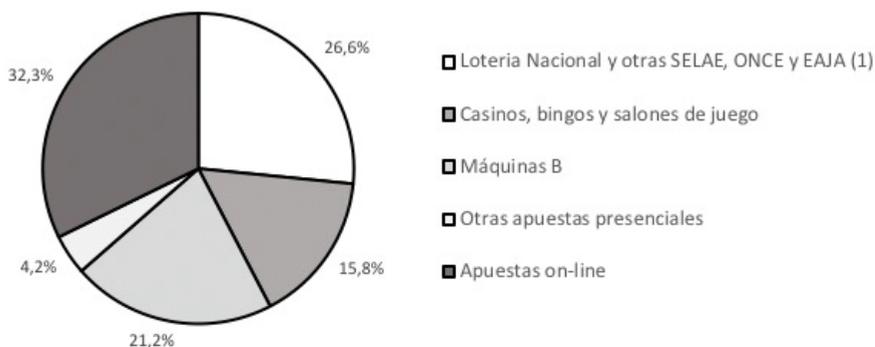


Tabla 2
Casinos, bingos, salas de juego y total de locales de juego presencial según Comunidad Autónoma. España, 2017.

Comunidades	Casinos ⁽¹⁾	Bingos	Salas de juego	Total locales ⁽²⁾	Población (millones)	Casinos / Pobl. ⁽³⁾	Bingos / Pobl. ⁽³⁾	Salas de juego / Pobl. ⁽³⁾	Total locales / Pobl. ^(2,3)
Andalucía	5	35	746	786	8,38	0,60	4,18	89,02	93,79
Aragón	1	14	114	129	1,31	0,76	10,69	87,02	98,47
Asturias	2	6	22	30	1,03	1,94	5,83	21,36	29,13
Baleares	3	6	121	130	1,12	2,68	5,36	108,04	116,07
Canarias	8	27	260	295	2,11	3,79	12,80	123,22	139,81
Cantabria	1	4	28	33	0,58	1,72	6,90	48,28	56,90
Castilla-La Mancha	2	7	161	170	2,03	0,99	3,45	79,31	83,74
Castilla y León	3	21	76	100	2,42	1,24	8,68	31,40	41,32
Cataluña	4	43	127	174	7,56	0,53	5,69	16,80	23,02
Extremadura	1	8	64	73	1,08	0,93	7,41	59,26	67,59
Galicia	2	12	75	89	2,71	0,74	4,43	27,68	32,84
La Rioja	1	4	20	25	0,32	3,13	12,50	62,50	78,13
Madrid	4	44	385	433	6,51	0,61	6,76	59,14	66,51
Murcia	1	5	325	331	1,47	0,68	3,40	221,09	225,17
Navarra	0	2	39	41	0,64	0,00	3,13	60,94	64,06
País Vasco	2	13	206	221	2,19	0,91	5,94	94,06	100,91
Comunidad Valenciana	5	58	382	445	4,94	1,01	11,74	77,33	90,08
Total	45	309	3.151	3.505	46	0,97	6,66	67,91	75,54

Fuente: elaboración propia a partir de datos de las referencias (7) y (8), y población según cifras oficiales de la revisión del padrón proporcionadas por el INE; (1) Incluye los locales considerados como satélite de casinos en alguna comunidad autónoma, pero no incluye los locales de apuestas que cuentan con algunos juegos de casino en Castilla-La Mancha y que están incluidos en su propia categoría; (2) Esta categoría suma de las anteriores, incluye por tanto todos estos locales de apuestas presenciales; (3) Densidad por 1.000.000 habitantes.

Tabla 3
Máquinas B según Comunidad Autónoma. España, 2017.

Comunidades	Máquinas B	Población (millones)	Máquinas B / Pobl. ⁽¹⁾
Andalucía	30.166	8,38	359,98
Aragón	6.428	1,31	490,69
Asturias	5.401	1,03	524,37
Baleares	5.029	1,12	449,02
Canarias	7.403	2,11	350,85
Cantabria	2.531	0,58	436,38
Castilla-La Mancha	8.730	2,03	430,05
Castilla y León	13.932	2,42	575,70
Cataluña	38.661	7,56	511,39
Extremadura	5.223	1,08	483,61
Galicia	8.618	2,71	318,01
La Rioja	1.718	0,32	536,88
Madrid	22.832	6,51	350,72
Murcia	7.075	1,47	481,29
Navarra	1.965	0,64	307,03
País Vasco	11.802	2,19	538,90
Comunidad Valenciana	25.586	4,94	517,94
Total	203.100	46	437,72

Fuente: elaboración propia a partir de datos de las referencias (7) y (8), y población según cifras oficiales de la revisión del padrón proporcionadas por el INE. (1) Densidad por 100,000 habitantes.

(que globalmente fue de 4,38 máquinas por cada 1.000 habitantes). Su densidad era máxima en Castilla y León y el País Vasco, y mínima en Navarra y Galicia. La densidad fue más homogénea que para los locales de juego, ya que la razón entre la mayor y la menor densidad era de 1,88: en Castilla y León había casi el doble de máquinas B por habitante que en Navarra.

En la **tabla 4** se presenta el importe jugado en algunas modalidades de juego presencial para las que se encontró información desagregada por CCAA, aunque para Andalucía y Baleares faltaban datos (estas CCAA regularon esta modalidad de juego a finales de 2017). Se trata del

gasto en los casinos, del importe de los cartones jugados en bingos, y del importe jugado en máquinas de apuestas presenciales. Se presenta el gasto bruto por modalidad y el importe por habitante. Por lo que respecta a los casinos, destacó el importe bruto en Madrid y Cataluña, aunque en términos poblacionales Baleares y Canarias las superaban. Galicia y Murcia registraron el menor gasto por habitante (en Navarra no existe casino). En cartones de bingos, el gasto fue mayor en Aragón y Canarias, siendo muy superiores al más bajo de Castilla-La Mancha. Los importes de las apuestas eran máximos en el País Vasco y Navarra, y mínimos en Asturias y Cataluña.

Tabla 4
Importes anuales jugados en algunas modalidades de juego, según Comunidad Autónoma. España, 2017.

Comunidades	Gasto bruto (millones de €)			Población (millones)	Gasto por población (€)		
	Casinos	Cartones bingo	Apuestas deportivas		Casinos / Pobl.	Cartones / Pobl.	Apuestas / Pobl.
Andalucía	207,2	232,8	Nd	8,38	24,73	27,78	Nd
Aragón	13,3	85,4	62,7	1,31	10,15	65,19	47,86
Asturias	20,9	25,6	15	1,03	20,29	24,85	14,56
Baleares	94,8	33,5	Nd	1,12	84,64	29,91	Nd
Canarias	156,9	173,4	73,7	2,11	74,36	82,18	34,93
Cantabria	14,7	18,7	13,6	0,58	25,34	32,24	23,45
Castilla-La Mancha	21,2	18,7	67,3	2,03	10,44	9,21	33,15
Castilla y León	24,8	80,7	52,9	2,42	10,25	33,35	21,86
Cataluña	503,3	300,6	128,6	7,56	66,57	39,76	17,01
Extremadura	26,2	28,1	35,7	1,08	24,26	26,02	33,06
Galicia	18	59,6	145,9	2,71	6,64	21,99	53,84
La Rioja	5,1	11,8	21,8	0,32	15,94	36,88	68,13
Madrid	467,2	381,9	384,8	6,51	71,77	58,66	59,11
Murcia	14	35,1	72,2	1,47	9,52	23,88	49,12
Navarra	0	14,7	57,8	0,64	0	22,97	90,31
País Vasco	55,2	88,1	218,1	2,19	25,21	40,23	99,59
Com. Valenciana	221	359,9	320,6	4,94	44,74	72,85	64,90

Fuente: elaboración propia a partir de datos de las referencias (7) y (9), y población según cifras oficiales de la revisión del padrón proporcionadas por el INE; Nd: datos no disponibles.

DISCUSIÓN

Los resultados muestran el importante volumen de dinero gastado en juegos de azar en España, y cómo el juego *online* se convierte en el mayor segmento de negocio en este campo. Reflejan también el relevante papel de las modalidades de juego más tradicionales, y probablemente con menos potencial adictivo, como son las loterías, sorteos y apuestas deportivas gestionadas por la Sociedad Estatal Loterías y Apuestas del Estado, la *Entitat Autònoma de Jocs i Apostes* de Cataluña y la Organización Nacional de Ciegos Españoles⁽¹⁰⁾. Estas formas de juego siguen teniendo una presencia

muy relevante, aunque los registros muestran que su peso disminuye en los últimos años^(7,8). Asimismo, los resultados presentados permiten apreciar cómo la oferta de juego presencial muestra cierta heterogeneidad entre CCAA, especialmente en lo que respecta a los salones de juego, cuya densidad es diez veces mayor en la comunidad con más oferta con respecto a la que tiene menos (muy superior a la que se registra en la distribución de las máquinas tipo B).

La distribución por CCAA del conjunto de locales de juego presencial presenta diferencias sorprendentes. Se deben en buena parte a los locales de juego, pues las diferencias en la distribución de

casinos y bingos, aunque apreciables, no explican esta variabilidad extrema. El turismo podría tener alguna influencia, al aportar potenciales usuarios no residentes, pero la comunidad con más densidad de locales no es precisamente de las más turísticas. Lo cierto es que, más allá de las dinámicas del mercado, las CCAA pueden condicionar su distribución, al tener competencias en esta materia. Cataluña adoptó con el *Decreto 240/2004* una regulación limitante del número total de locales, la cual parece haber tenido un efecto importante, evitando la espectacular expansión de este sector de negocio que se registra en otras CCAA. Contrariamente, su crecimiento es muy importante en Madrid y otras comunidades, concentrándose además en determinados barrios (a menudo de nivel socioeconómico más desfavorecido), lo que en algunos casos ha generado protestas de la ciudadanía recogidas en los medios de comunicación⁽¹¹⁾. Los tardíos intentos de regulación iniciados para paliar esta situación se encuentran con una oferta ya consolidada. Hay formas de regulación orientadas a disminuir la oferta (como las distancias mínimas entre locales), las cuales han sido derogadas en diversos casos por los tribunales a petición de los sectores afectados, tanto en Cataluña como en otras CCAA.

Más allá de la distribución territorial entre unidades administrativas, preocupa la concentración de esta oferta en barrios y grupos de población desfavorecidos, documentada en Madrid⁽⁶⁾ y también en otros países, contribuyendo a aumentar las desigualdades sociales. Por ejemplo, en Finlandia se observa que la distribución de la densidad de máquinas electrónicas de juego es de 3,68 por cada 1.000 habitantes (cifra algo inferior a la nuestra), pero que su número es superior en las zonas más pobres⁽¹²⁾. En Alemania se estima que las personas en el quintil de ingresos más bajo gastaban un 12% de sus ingresos en juegos de azar⁽⁴⁾. Las regulaciones pueden evitar este efecto: la falta de regulación autonómica en Madrid lleva a

que se cuenten hasta 73 casas de apuestas en un solo distrito, el de Carabanchel, mientras que en Barcelona, cubierta por la regulación catalana, hay 53 locales de juego en toda la ciudad (35 salones, 17 bingos y un casino)⁽⁶⁾. Es cierto que los tribunales han suspendido algunos intentos de regulación, pero también que ésta es posible. También sería deseable regular la publicidad del negocio del juego, cuyo marco actual es muy permisivo⁽¹³⁾.

Las máquinas B, que representan una parte muy importante del negocio del juego, muestran discretas diferencias entre CCAA. Hay que tener en cuenta que el grueso de estas máquinas (el 80%) se sitúa en establecimientos de hostelería, y las demás en salones de juego y bingos⁽⁷⁾. Actualmente, esta modalidad de juego, que representa un 20% del negocio, está consolidada y no parece generar la preocupación social que generan los salones de juego o el juego *online*, si bien en su día fue controvertida y se relacionó con casos de corrupción⁽¹⁴⁾.

Los datos territorializados de algunas modalidades de juego presentados previamente sugieren que la oferta es un factor condicionante del juego, aunque no el único. Por ejemplo, la alta densidad de casinos y de bingos en las Canarias se acompaña de mayores importes jugados, y la baja oferta de salas de juego en Cataluña y Asturias se traduce en un menor gasto en apuestas por habitante. Pero no se aprecia una relación unívoca y mecánica, ya que es probable que otras variables también influyan. La región de Murcia tiene la mayor densidad de oferta de salones de juego, con importes relativamente bajos de apuestas deportivas. Es probable que la densidad de oferta por CCAA sea una aproximación muy grosera sobre la accesibilidad.

Aunque internacionalmente parece haber una tendencia general a la desregulación del negocio del juego⁽¹⁵⁾, hay algunas experiencias interesantes a seguir. Así, el modelo regulatorio

de Noruega parece haber conseguido una disminución de la oferta, lo que se ha traducido en un menor gasto en juegos de azar y menos juego problemático⁽¹⁶⁾.

El juego *online*, que actualmente maneja importes que representan un tercio del negocio, se reguló tardíamente en España mediante la *Ley 13/2011*. Las series de datos disponibles sugieren que su peso no ha dejado de crecer desde entonces (de 2.726 millones en 2012 a 13.493 en 2017). Es posible que este crecimiento sea en parte un artefacto, y que ahora se registre una actividad que antes existía de manera opaca. Lo cierto es que existen 54 operadores de juego *online* activos, y anualmente se cierran unas 200 webs por infringir las normativas⁽⁹⁾. Internet es un entorno complejo para hacer cumplir las regulaciones, y el afán de lucro es un factor poderoso. El margen estimado de los operadores para el juego *online*, que es hecho público por la autoridad reguladora, parece sorprendentemente bajo en comparación con otras tipologías de juego.

Las personas con un patrón problemático de juego o con un trastorno son una parte pequeña de la población: el *Plan Nacional sobre Drogas* estimó que en 2017 eran el 0,4% y el 0,3% de las personas de 15 a 64 años, respectivamente, cifras inferiores a las observadas internacionalmente^(4,17). Sin embargo, se trata de una proporción relevante de las personas que juegan (en España, 15,4% y 9,3% respectivamente)⁽¹⁷⁾, y se estima que un 50% del gasto total en juego lo realizan estas personas⁽⁴⁾. A nuestro juicio, hay que ver el juego problemático y el juego patológico en el continuo de esta conducta: hay personas que juegan a menudo, otras que lo hacen sólo ocasionalmente, y también las que nunca juegan. Pensamos que hay que enfocar este tema en términos de salud pública. Con una óptica salubrista, habría que constatar que las personas pueden sufrir consecuencias negativas del juego, tanto en los obvios términos económicos como

también en los sociales (que afectan a las relaciones personales, laborales, del estudio, e incluso culturales en algunos contextos), sin olvidar el impacto en la salud y su frecuente asociación con otras conductas de riesgo. Además, el juego lleva a algunas personas apremiadas por la necesidad de dinero a implicarse en actividades delictivas. Naturalmente, las personas que juegan más a menudo las sufrirán con mayor frecuencia, pero no parece apropiado centrarse sólo en las personas con un patrón patológico, pues buena parte del daño causado por el juego afecta a otras personas. Parte del daño va más allá de la persona que juega, al afectar potencialmente a sus descendientes a largo plazo. Parece útil valorar las distintas dimensiones del daño que causa el juego, que algunos autores han analizado recientemente⁽³⁾.

Reconstruir una información básica sobre el negocio del juego para este manuscrito fue una labor compleja por la división de roles entre CCAA y Gobierno central, pero posible asumiendo la bondad de los datos publicados. Estimar el espectro del daño que el juego causa a nuestra sociedad es algo para lo que actualmente apenas existe información. Para poder avanzar, se debería disponer de una organización que recogiera los datos de forma sistemática y elaborara información relevante. Más allá del Consejo Asesor del Juego Responsable del Ministerio de Justicia, creemos que sería deseable contar en España con un organismo con presupuesto propio que cubriera las funciones de analizar la situación y los problemas asociados, y de proponer acciones orientadas a la reducción de los daños. Sería un organismo financiado con recursos públicos, libre de la influencia de los promotores del juego y sus intereses, como ya sucede en otros países. Deberían integrarse en él tanto las CCAA como el Gobierno central, que tienen repartidas competencias exclusivas en este terreno, y se podrían buscar fórmulas imaginativas ya usadas para otras instituciones y organismos, como una vinculación al Senado

como cámara territorial. En todo caso, la preocupación por el negocio del juego y sus consecuencias se ha convertido en materia de salud pública, y los profesionales del sector sanitario deberemos desarrollar un rol más activo en este campo, ya anunciado por algunos actores profesionales^(2,18,19) o institucionales^(17,20), partiendo del marco de los determinantes sociales de la salud y de las desigualdades sociales en salud.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott M. (2017). The epidemiology and impact of gambling disorder and other gambling-related harm. Discussion paper for the 2017 WHO Forum on alcohol, drugs and addictive behaviours, WHO Headquarters, Geneva, 26-28 June 2017. 1–11.
- Chóliz M, Sáiz Ruiz J. Regular el juego para prevenir la adicción: hoy más necesario que nunca. *Adicciones*. 2016; 28: 174-81.
- Langham E, Thorne H, Browne M, Donaldson P, Rose J, Rockloff M. Understanding gambling related harm: a proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms. *BMC Public Health*. 2016; 16:80.
- Latvala T, Lintonen T, Konu A. Public health effects of gambling – debate on a conceptual model. *BMC Public Health*. 2019; 19:1077.
- St. Pierre R, Walker D, Derevensky J and Gupta R. (2014). How Availability and Accessibility of Gambling Venues Influence Problem Gambling: A Review of the Literature. *Gambling Law Review and Economics*. 18(2), 150–172. <https://doi.org/10.1111/add.12232>.
- Pérez-Oliva M. A más oferta, más ludopatía. La oferta de juego crece ahora de forma alarmante. *El País*, 19 de septiembre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/09/18/opinion/1568826229_477464.html.
- Gómez-Yáñez JA, Lalanda-Fernández C. Anuario del juego en España. Madrid: Universidad Carlos III Y CODERE, 2018. Disponible en: <https://www.grupocodere.com/informe-anual-2018/index.html>.
- Dirección General de Ordenación del Juego. Ministerio de Hacienda. <https://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes>.
- Poveda C, Marly A. El sector del joc privat a Catalunya 2018. Barcelona: Cambra Oficial de Comerç, Indústria, Serveis i Navegació de Barcelona, 2019. Disponible en: <http://patrojoc.cat/files/Estudi%20sector%20joc%20privat%20a%20Catalunya%202018.pdf>.
- Ronzitti S, Soldini E, Lutri V, Smith N, Clerici M, Bowden-Jones H. Types of gambling and levels of harm: a UK study to assess severity of presentation in a treatment seeking population. *J Behav Addictions*. 2016; 5: 439-47.
- Cadenas JF. Casas de apuestas: barrio pobre, juego asegurado. *El País*, 30 de octubre de 2019. Disponible en: https://elpais.com/ccaa/2019/10/29/madrid/1572343772_032014.html.
- Raisamo S, Toikka A, Selin J, Heiskanen M. The density of electronic gambling machines and area-level socioeconomic status in Finland. *BMC Public Health*. 2019; 19: 1198.
- Lopez-Gonzalez H, Estevez A, Griffiths MD. Marketing and advertising online sports betting: a problem gambling perspective. *J Sport & Social Issues*. 2017; 41(3):1-17. <https://doi.org/10.1177%2F0193723517705545>.
- Ruiz de Azua V. Máquinas dignas de toda sospecha. *El País*, 21 de enero de 1990. Disponible en: https://elpais.com/diario/1990/01/21/espana/632876407_850215.html.
- Atkinson, G, Nichols M, Oleson T. The menace of competition and gambling deregulation. *J Economic Issues*. 2000; 34: 621-34.
- Rossow I, Bang Hansen M. Gambling and gambling policy in Norway – an exceptional case. *Addiction*. 2016; 111: 593-8.
- Brime B, Llorens N, Molina M, Sánchez E, Sendino R. Informe sobre adicciones comportamentales. Juego

y uso compulsivo de internet en las encuestas de drogas y adicciones en España EDADES y ESTUDES. Madrid: Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones, 2019. Disponible en: http://www.pnsd.mscbs.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2019_Informe_adicciones_comportamentales.pdf.

18. Asociación de Residentes de Medicina Preventiva y Salud Pública. Posicionamiento ARES MPSP sobre las casas de apuestas y juegos online. Granada: ARES, 2019. Disponible en <http://arespreventiva.es>.

19. Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria. Posicionamiento de SESPAS sobre el negocio de los juegos de azar. Mataró: SESPAS, 2019.

20. Clotas C, Bartroli M, Pasarín M. Informe de recomanacions per abordar el joc patològic a la ciutat de Barcelona. Agència de Salut Pública de Barcelona: Barcelona 2019. Disponible en: <https://www.aspb.cat/documents/recomanacions-joc-patologic/>.