



**ESTRATEGIA VALENCIANA INTEGRAL DE
PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO DEL JUEGO
PATOLÓGICO**

2023-2027

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	3
Proceso de elaboración	4
2. SITUACIÓN DEL SECTOR DEL JUEGO EN LA COMUNITAT VALENCIANA	5
Sistemas de información	5
Oferta de juego en la Comunitat Valenciana	6
Dimensión económica del juego en la Comunitat Valenciana	8
3. EL JUEGO RESPONSABLE Y EL TRASTORNO DE JUEGO	10
Las políticas de prevención de la adicción al juego	10
¿Qué es el trastorno de juego?	11
Prevalencia del juego en España y en la Comunitat Valenciana	13
Perfil de la persona jugadora en España	14
Juego en personas menores de edad.....	15
4. MISIÓN Y PRINCIPIOS RECTORES	22
Misión	22
Visión	22
Principios rectores	22
5. LÍNEAS ESTRATÉGICAS	23
Línea estratégica 1. Mejorar la prevención del trastorno de juego en la sociedad.	24
Línea estratégica 2. Potenciar la intervención con las personas afectadas por el trastorno de juego.....	27
Línea Estratégica 3. Impulsar la gestión del conocimiento	29
Línea estratégica 4. Regular la actividad del juego con criterios científicos	32
6. PLANES DE ACCIÓN	35
Coordinación, evaluación, seguimiento y control	35
Frecuencia de la evaluación	36
Presupuesto/Financiación	36
7. EVALUACIÓN Y PUBLICIDAD DE LA ESTRATEGIA	38
8. CONCLUSIONES	39
9. BIBLIOGRAFÍA	41
10. COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	42

1. INTRODUCCIÓN

En España los juegos de suerte, envite o azar y las apuestas estuvieron prohibidos hasta 1977, año en el que fueron despenalizados, dando lugar a la autorización de apertura de casinos, salas de bingos y permitió la instalación de máquinas recreativas o de tipo B en determinados locales. Esta nueva oferta de juego se vino a sumar a aquellos otros que estaban ya permitidos, como la lotería nacional y las apuestas mutuas deportivo-benéficas. A ellos, tras unos años de debate sobre su legalización, se añadieron las “slot online”, finalmente aprobadas en 2015, dando lugar con ello a una amplia oferta de juego.

El Estado, conforme a la Constitución Española de 1978 y el reparto de competencias con las Comunidades Autónomas, se reservó su labor regulatoria en el ámbito nacional (loterías, apuestas deportivas online y los sorteos de la ONCE), mientras que, en virtud de lo establecido en el artículo 49.1. 31ª de su Estatuto de Autonomía, la Comunitat Valenciana asumió las competencias exclusivas sobre el juego presencial (casinos, salas de bingo, salones, máquinas de tipo B, etc.) y, también, sobre el practicado a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivo, cuando el mismo se desarrolle totalmente en el ámbito de su territorio.

En ejercicio de esta competencia, la Generalitat Valenciana dictó la Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunitat Valenciana, cuya vigencia se ha extendido durante más de 30 años, hasta la aprobación de la nueva Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (en adelante, Ley 1/2020).

Entre ambas leyes se produjeron cambios sustanciales en las modalidades y tipos de juego, propiciándose el crecimiento exponencial de los salones de juego y locales de apuestas. Aquellos afectaron especialmente al juego por dinero (juegos de azar y apuestas), pudiendo realizarse diversas modalidades en formato electrónico, incluyendo las apuestas deportivas (con accesibilidad individual, a través de teléfonos móviles, tabletas u ordenadores personales), máquinas de juego y máquinas auxiliares de apuestas en locales de juego y apuestas o establecimientos de hostelería. Todas estas modificaciones, según señalan las más modernas y recientes investigaciones, contribuyen al incremento del juego problemático y del juego patológico en la población valenciana y española.

Ante ese nuevo escenario, la Ley 1/2020, que tiene presente las modernas tecnologías y formas de juego, pero también responde a nuevas necesidades sociales, al objeto de prevenir las conductas adictivas vinculadas al juego patológico, sobre todo en los colectivos de personas más vulnerables, ha encomendado al Consell la adopción

de medidas de carácter general para la prevención de la ludopatía, entre las que ha de incluirse una Estrategia Valenciana Integral de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico, de carácter plurianual, para la Comunitat Valenciana.

Proceso de elaboración

La actividad del juego implica e involucra a tantos y a tan diversos actores y sectores - transversalidad - que se hace necesaria la participación conjunta de todos y cada uno de ellos; no solo a la hora de elaborar la Estrategia quinquenal general de prevención y tratamiento del juego y sus Planes de Acción de desarrollo, sino con la finalidad de controlar el grado cumplimiento de los objetivos señalados, así como el grado de eficacia frente a las necesidades que los motivaron y la eficacia de los recursos dispuestos.

El órgano encargado de iniciar la elaboración y seguimiento de la Estrategia Valenciana Integral de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico y los planes de acción correspondientes es la Comisión Técnica de Coordinación Interadministrativa en Materia de Juego –presidida por la persona titular de la dirección general competente en materia de juego y compuesta por los centros directivos en materia de salud pública y asistencia sanitaria, servicios sociales, protección de niños, niñas, adolescentes, juventud y educación, así como por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias– de conformidad con la Ley 1/2020.

En el seno de la Comisión Técnica, para el desarrollo de los trabajos preparatorios se constituyó un Grupo de Trabajo, compuesto por la mayoría de los miembros de aquella y varias personas expertas, que elaboró un borrador de Estrategia, que fue sometido posteriormente a debate y análisis por parte de la Comisión Técnica de Coordinación Interadministrativa en Materia de Juego, con carácter previo a su traslado a la Comisión de Juego de la Comunitat Valenciana y posteriormente al Consell, para su aprobación.

2. SITUACIÓN DEL SECTOR DEL JUEGO EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Sistemas de información

Actualmente, se cuenta con fuentes de información fiables que sirven de punto de partida para un análisis adecuado de la situación del juego y permiten aproximarse a una comprensión de su impacto en la sociedad.

En lo que respecta a los sistemas de información autonómicos, en atención a lo dispuesto en el artículo 14.2.e) de la ley 1/2020 y en el artículo 2.e) del Decreto 94/2022, de 15 de julio, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Juego de la Comunitat Valenciana, se aprueba cada año el Informe Anual de Juego de la Comunitat Valenciana, basado en los datos obtenidos del departamento de la conselleria con competencia en materia de Juego. Este Informe cuenta, también, con los datos aportados por la Unidad de la Policía Nacional Adscrita a la Comunitat Valenciana, la Guardia Civil y la Policía Local de algunos municipios, así como por la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE) y la ONCE.

Los Informes anuales de Juego de la Comunitat Valenciana contienen información fiable, revisada y actualizada, que permite acceder a una imagen global del sector del juego y conocer las actividades que se han llevado a cabo por el departamento de la conselleria con competencia en materia de juego. Es a partir de los datos extraídos de dicho Informe que se evidenció un ascenso de la actividad del juego, en comparación con los datos aportados en el Informe 2020, en el cual se demostró un descenso de la actividad del juego, como consecuencia de la pandemia del Covid-19, que no sólo afectó a la apertura y horarios de los distintos establecimientos del sector del juego, sino que a su vez puede presumirse que influyó en el incremento del juego online.

Además, la Generalitat cuenta con dos Registros importantes. Uno de ellos es el Registro General del Juego de la Comunitat Valenciana, gestionado por la Dirección General de Tributos y Juego, que contiene la información relacionada con la organización, gestión y explotación de juegos, así como con la fabricación, importación, comercialización, distribución o explotación de material de juego, ya que como actividad empresarial está sujeta a una inscripción y autorización previa, por la misma. Para estos fines, la administración cuenta con la herramienta informática Joc-er, por medio de la cual se facilita la tramitación telemática de los trámites relativos a las máquinas de juego y que contiene la información que sirve de base para los datos ofrecidos en los Informes de Juego y que permite conocer la situación del juego anualmente.

El otro registro, es el Registro de Personas Excluidas de Acceso al Juego en la Comunitat Valenciana que contiene información sobre aquellas personas que no pueden acceder a los establecimientos autorizados de juego de tipo bingo, casino, salones de juego y locales de apuestas. En este se incluyen a las personas que voluntariamente lo han solicitado, por sí o por su representante, así como a quienes se encuentren prohibidos por resolución judicial, y a quienes, como consecuencia de expediente sancionador, queden expresamente sancionadas con prohibición de entrada por un tiempo determinado.

Desde la perspectiva a nivel nacional y sobre la problemática del trastorno de juego, desde mediados de la década de los noventa se realizan periódicamente dos tipos de encuestas por parte de la Delegación del Gobierno del Plan Nacional sobre Drogas que permiten generar un análisis de la situación de las conductas relacionadas con el trastorno de juego: encuesta domiciliaria sobre alcohol y drogas en España (EDADES); y, la encuesta estatal sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias (ESTUDES). Ambas incluyen módulos relacionados con el trastorno de juego y son una valiosa fuente de información.

En el caso de EDADES 2020, el ámbito de la encuesta fue todo el territorio nacional, con un trabajo de campo llevado a cabo a través de entrevista personales en el domicilio a persona de entre 15 y 64 años. Como resultado del trabajo de campo el tamaño de la muestra fue de 17.899 encuestas. En el caso de ESTUDES 2021, realizada también a nivel nacional, estuvo dirigida a estudiantes de 14 a 18 años y fue realizado en los centros educativos. Como resultado del trabajo de campo el tamaño de la muestra es de 22.321 encuestas.

Oferta de juego en la Comunitat Valenciana

Para referirse al juego, según la legislación vigente, ha de estarse a la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que señala lo siguiente:

“Se entiende por juego toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o especie dependiendo de la modalidad de juego.”

No obstante, conviene destacar que, en esta definición, no se hace referencia al juego como una conducta inherente a los seres humanos, que interviene en el proceso de maduración, de aprendizaje y de socialización, en general. Por ello, el juego al que alude esta Estrategia si bien es una actividad social, es principalmente una actividad económica, en la que jugadores y empresas llevan a cabo acciones que tienen como objetivo transacciones económicas.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana las modalidades de juego presencial permitidas son los juegos de lotería y boletos, los casinos, los bingos, los juegos de apuestas, las rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias y los juegos de máquinas recreativas o de azar, entre las que están a las máquinas tipo A, las de tipo B con premio programado, y las de tipo de C o de azar.

Según el Informe Anual de Juego en la Comunitat Valenciana 2021 (en adelante, Informe 2021), en dicho año en la Comunitat Valenciana se encontraban inscritas en el Registro de Juego 763 empresas, cuyas actividades comprendían la de fabricación de material de juego, comercialización de juego, etc. Es de mencionar que este número global no ha tenido grandes alteraciones ya que en el año 2020 se encontraban inscritas 767 y en el año 2019, 766 empresas.

Ahora bien, tal como se señala en el Informe 2021, las empresas operadoras de juego mostraron un descenso, mientras que las empresas operadoras de salas de Bingo y de Salones de juego pusieron de manifiesto un ascenso, considerable en este último caso, ya que en lo que respecta al año 2021 se produjo un aumento de casi el 10% con relación al año 2020, pasando de 135 a 146.

Tal como se adelantaba en el apartado anterior, de los datos reflejados en el Informe 2021 se desprende un evidente ascenso de la actividad del juego en la Comunitat Valenciana, todo ello a pesar de la entrada en vigor de algunas de las medidas incorporadas por la Ley 1/2020, que pretendían dar atención a la preocupación social generada por el crecimiento de salones de juego y locales específicos de apuestas en el tejido urbano.

Es de mencionar que los salones de juego son establecimientos abiertos al público, autorizados específicamente a la explotación de máquinas tipo B o recreativas con premio, aunque también pueden explotar máquinas tipo A y practicarse juegos de apuestas. Este tipo de establecimiento se mantiene en ascenso desde el año 2019, cuando se encontraban en funcionamiento 456 salones, mientras que en 2020 la cifra ascendió a 484 y en 2021 se alcanzaron los 523, a pesar de que la Ley 1/2020 introdujo limitaciones para que no puedan ubicarse a menos de 850 metros de centros educativos y de 500 metros de otro local de juego.

Las salas de bingo son establecimientos abiertos al público en los cuales se practica el bingo en sus distintas modalidades y también pueden instalarse máquinas de juego, y que también han mostrado un ascenso desde el año 2018, cuando se encontraban registrados 59, mientras que en el año 2021 se contó con 64.

El conjunto del parque de máquinas Tipo B, durante el año 2021, ha descendido a 24.750 frente a las 25.705, en 2020, lo que ha supuesto una disminución del 3,72%. Mayoritariamente se encuentran ubicadas en Salones y Salas de Bingo y en Hostelería, representando este último el 76% del parque, aunque es de mencionar que durante el año 2021 decreció el número de máquinas instaladas en hostelería en un 4,99% respecto del año 2020.

Dimensión económica del juego en la Comunitat Valenciana

El juego, además de ser una actividad social, lo es también económica y mueve decenas de millones de euros anualmente, aunque no genera producto que tenga valor añadido. No obstante, como cualquier sector empresarial, está sujeto a los impuestos competencia de la Comunitat Valenciana y tiene impacto positivo en el erario.

La Generalitat según el Informe 2021 recaudó, de los impuestos propios sobre el juego, un total de 102.958.825,88 €, en el ejercicio 2021, un 0,66 % menos que el año 2020 y un 34,42 % menos que en el año 2019, año en el que ascendió a un total de 156.999.009,57 €.

Tal como se presentó en el Informe 2021, desglosado por sectores del juego, las cantidades aportadas fueron las siguientes:

- Máquinas recreativas y de azar: 69.471.838,50 €
- Apuestas, Rifas y Combinaciones aleatorias: 13.207.675,35 €
- Bingos: 17.587.413,40 €
- Casinos: 2.691.898,63 €
- Juego online de competencia estatal: 17.055.006 €

Tal como se puede apreciar, la recaudación más importante provino de las máquinas recreativas y de azar.

Otro punto que tener en consideración para valorar la dimensión económica del juego es el flujo de dinero existente, el cual se puede apreciar por un lado por las cantidades jugadas y por otro, por las ganancias que ha generado en el sector.

En la Comunitat Valenciana las cantidades jugadas en 2021 en los juegos presenciales, ascendió a 2.210 millones de euros, un 26,51% superior al total del 2020, que fue de 1.747 millones de euros, y un 23,28 % inferior al total del 2019, que fue de 2.881 millones de euros. Ahora bien, si a este dato se agrega el volumen de ventas de los juegos dependientes de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (en adelante, SELAE), se concluye que el flujo de dinero que utilizaron los jugadores para jugar en la Comunitat Valenciana, supuso un total de más de 3.586 millones de euros, porcentaje un 25,79 % superior al del ejercicio 2020, cuyas cifras globales de juego ascendieron a 2.851 millones de euros.

De los datos del Informe 2021, se evidenció que existe un aumento porcentual importante en las máquinas tipo “B” y “C”, con un 40,51% y un 53,70% respectivamente en relación con el ejercicio 2020. A este dato se puede agregar que el valor medio de las cantidades jugadas por habitante en la Comunitat Valenciana, en el ejercicio 2021, en el juego privado es 527 euros, de los cuales 408 euros fueron jugados en máquinas.

A este respecto se ha podido comprender la evolución que ha venido teniendo las cantidades jugadas por habitante en los últimos cinco años, y los datos permiten apreciar que el juego privado en el que más se gasta en la Comunitat Valenciana es en el de las máquinas de azar y de ellas, en las máquinas tipo “B”.

En cuanto a los juegos de competencia estatal, comercializados en la Comunitat Valenciana, gestionados por la Entidad Pública Empresarial de Loterías y Apuestas del Estado, las cantidades jugadas en la Comunitat Valenciana en el año 2021 ascendieron a un total de 1.118, lo que supone un aumento del 21,26% en comparación con el 2020. Por su lado, los juegos gestionados por la ONCE, en sus distintas modalidades, sumaron un total de ventas de 258 millones en la Comunitat Valenciana, lo que representa un aumento del 41,76% con relación al 2020, equiparable a la cifra del 2019. Es de mencionar que, las cantidades jugadas en la Comunitat Valenciana, representan un total del 12% de las ventas en todo el territorio nacional.

Finalmente, con la información extraída del Informe anual, se puede afirmar que, en el año 2021, con un periodo corto de restricciones derivadas de la Pandemia de COVID-19, los datos en el sector del juego se fueron acercando a los que había en tiempos previos a la misma, sobre todo en lo que respecta al valor medio de dinero.

3. EL JUEGO RESPONSABLE Y EL TRASTORNO DE JUEGO

Las políticas de prevención de la adicción al juego

En el año 2012, la Dirección General de Ordenación del Juego, en colaboración con la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas y la participación del sector del juego, las asociaciones de los afectados por la adicción al juego, centros de tratamiento y expertos en la ludopatía, la Administración del Estado y los responsables del sector de las distintas Comunidades Autónomas, tomaron la iniciativa de establecer una estrategia común de juego responsable, creando en el año 2013 el Consejo Asesor de Juego Responsable.

No obstante, el juego responsable es actualmente un concepto controvertido dentro del ámbito científico, clínico y social por varios motivos.

En primer lugar, porque se ha demostrado que la prevención de los problemas de salud pública debe ir más allá de proveer información. Se deben tomar medidas eficaces de control conductual, que las políticas de juego responsable actualmente no disponen.

En segundo lugar, porque la información tal y como se plantea mediante el juego responsable puede tener como consecuencia que las personas que tengan problemas con el juego asuman que son ellos los responsables del desarrollo de su enfermedad por no haber jugado “responsablemente”, lo cual no solamente no es cierto, sino que dificulta su posterior recuperación.

Finalmente, porque puede dar la sensación de que si se juega siguiendo las recomendaciones que se plantean por parte de la industria y la administración, el juego es una actividad sin riesgo, lo cual no solamente no es cierto, sino que es contrario a los principios en los que se basan los programas de prevención de los problemas de salud pública.

Actualmente, lo que se plantea en los programas de prevención acreditados como buenas prácticas es, precisamente, evitar la exposición al juego, más que hacerlo de una forma “responsable”. De esta manera, atendiendo al espíritu de la propia Ley 1/2020, de 11 de junio, se entiende que, en la medida en que el juego es una actividad que puede provocar adicción, ha de ser atendida con responsabilidad social corporativa y con actuaciones preventivas. Investigaciones realizadas señalan que la sobreexposición de las personas adolescentes y jóvenes vinculada con la proliferación de salones de juego y locales específicos de apuestas en el tejido urbano, en interacción con la publicidad del juego, constituyen factores de riesgo para el desarrollo de

conductas adictivas asociadas al juego, especialmente en la adolescencia, dada la vulnerabilidad psicológica de las personas en esta fase de la vida.

En ese sentido, la Ley 1/2020 ha incorporado medidas que procuran prevenir estos posibles problemas sociales y, en ese mismo sentido, esta Estrategia debe enfocarse, en cualquier caso, a informar, concienciar y sensibilizar sobre los efectos de la práctica inapropiada del juego, en general, pero incidiendo especialmente en determinados colectivos de personas, como niños, niñas, adolescentes o jóvenes, y a quienes tengan problemas de adicción al juego, por su mayor vulnerabilidad.

¿Qué es el trastorno de juego?

La Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de Salud de la Comunitat Valenciana, define al Trastorno Adictivo como: “Un trastorno adictivo constituye un patrón inadaptado de comportamiento que puede provocar una dependencia psíquica, física o de ambos tipos, a una o más sustancias o a una o más conductas determinadas, repercutiendo negativamente en las esferas psicológica, física o social de la persona”. Y a su vez determina que “Las adicciones no químicas, también denominadas comportamentales, como el juego patológico, la adicción a las nuevas tecnologías u otras, se definen como aquellas conductas que son inicialmente no perniciosas, pero que su uso continuado y abusivo puede generar dependencia, de tal forma que la persona se siente incapaz de abandonar dicha conducta, sufriendo sus consecuencias negativas de forma individual, familiar y sociolaboral”.

La Asociación Americana de Psiquiatría, en la Guía de Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM-5), incluye entre los trastornos relacionados con sustancias y otros trastornos adictivos al juego patológico y considera como tal al “juego patológico problemático persistente y recurrente, que provoca un deterioro o malestar clínicamente significativo y se manifiesta porque el individuo presenta cuatro (o más) de los siguientes criterios durante un periodo de 12 meses:

1. Necesidad de apostar cantidades de dinero cada vez mayores para conseguir la excitación deseada.
2. Está nervioso o irritado cuando intenta reducir o abandonar el juego.
3. Ha hecho esfuerzos repetidos para controlar, reducir o abandonar el juego, siempre sin éxito.
4. A menudo tiene la mente ocupada en las apuestas (p. ej. reviviendo continuamente con la imaginación experiencias de apuestas pasadas, condicionando o planificando su próxima apuesta, pensando en formas de conseguir dinero para apostar).
5. A menudo apuesta cuando siente desasosiego (p. ej. desamparo, culpabilidad, ansiedad, depresión).
6. Después de perder dinero en las apuestas, suele volver otro día para intentar ganar (“recuperar” las pérdidas).

7. Miente para ocultar su grado de implicación en el juego.
8. Ha puesto en peligro o ha perdido una relación importante, un empleo o una carrera académica o profesional a causa del juego.
9. Cuenta con los demás para que le den dinero para aliviar su situación financiera desesperada provocada por el juego.”

Sobre la base de la aparición de los criterios se pasará a calificar la gravedad del paciente: se considerará leve si cumple con 4 o 5 criterios, moderado si cumple con 6 o 7, y grave si cumple con 8 o 9 criterios. A este respecto es de mencionar que el Informe sobre Trastornos Comportamentales 2022, Juego con dinero, uso de videojuegos y uso compulsivo de internet en las encuestas de drogas y otras adicciones en España EDADES y ESTUDES (elaborado por el Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones y la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas) hace una diferenciación entre juego problemático y trastorno de juego, a partir del número de criterios. Así pues, señala que se considera, por un lado, como posible juego problemático en población de 15 a 64 años a aquellas personas que alcanzan una puntuación 1-3 en la escala DSM-5 y, por otro lado, se considera como posible trastorno del juego en población de 15 a 64 años, a aquellas personas que alcancen una puntuación igual o mayor de 4 en dicha escala.

La Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) por su lado, coincide en lo referido a esta categoría en la Clasificación Internacional de las Enfermedades Mentales (CIE-10, OMS, 2012) y califica al juego patológico como el trastorno “que consiste en episodios frecuentes e iterativos de juego, que dominan la vida de la persona en detrimento de sus obligaciones y de sus valores sociales, ocupacionales, económicos y familiares.” Por su lado el CIE-11, 2022 especifica que el Trastorno por juego de apuestas, se manifiesta por:

- “1. deterioro en el control sobre el juego de apuestas (por ejemplo, con respecto al inicio, frecuencia, intensidad, duración, terminación, contexto);
2. incremento en la prioridad dada al juego de apuestas al grado que se antepone a otros intereses y actividades de la vida diaria; y
3. continuación o incremento del juego de apuestas a pesar de que tenga consecuencias negativas.”

Se señala además que este patrón de conducta de juego da como resultado una angustia o un deterioro significativos en las áreas de funcionamiento personal, familiar, social, educacional, ocupacional u otras áreas importantes.

Ahora bien, tal como se señala en el Informe Trastornos Comportamentales 2022, se estima que el posible juego problemático o trastorno de juego entre el total de la población es de 1,6% en juego presencial y 0,7% en juego online, pero si nos referimos

a las posibilidades de desarrollar un juego problemático o trastorno de juego entre quienes dicen haber jugado en los últimos 12 meses, el porcentaje asciende a 2,9 en juego presencial y a 13,6 en juego online, siempre bajo los criterios establecidos en el DSM-5. Es por este motivo que, teniendo en consideración los posibles efectos nocivos del juego en la salud pública se hace necesario la elaboración de esta Estrategia basada en las evidencias con las que se cuentan a la fecha.

Prevalencia del juego en España y en la Comunitat Valenciana

En Base a la Estrategia 2017-2024 del Plan Nacional sobre Drogas (en adelante, PNSD), en la encuesta EDADES 2020, y posteriores, se incluyeron una serie de preguntas relacionadas con las adicciones comportamentales, como el trastorno por juego con dinero, tal como se presentan en el Informe sobre Trastornos Comportamentales 2022, dónde se muestra como resultado de las encuestas EDADES, practicadas a la población de 15 a 64 años, que el 58,1% de la población de 15 a 64 años ha jugado con dinero online y/o presencial en los últimos 12 meses, de los cuales el 57,4% de forma presencial (59,2% de los hombres y 55,5% de las mujeres).

Con esos datos se puede observar un descenso de la prevalencia de juego con respecto a 2020, cuando los resultados de las encuestas practicadas mostraron que el 64,2% de los encuestados había jugado con dinero en los últimos 12 meses. La determinación de esta prevalencia, que no es más que una medida que permite indicar la frecuencia de un evento, nos puede aportar información respecto de la normalización del juego, ya que más del cincuenta por ciento de los encuestados han jugado alguna vez en los últimos meses.

Otro factor relevante para hacer un análisis de la prevalencia del juego es la frecuencia: con ello se quiere distinguir entre jugador esporádico y jugador regular/frecuente, ya que la frecuencia con la que se participa en los juegos es una de las principales variables que favorecen la adicción. No es lo mismo una participación esporádica -jugar de vez en cuando a algún juego- que hacerlo de forma más o menos frecuente, ya que el desarrollo de la adicción al juego está directamente relacionado con la frecuencia con la que se participe en el juego.

Respecto a ello, según los datos del Informe sobre Trastornos Comportamentales 2022, distingue en la población de 15 a 64 años entre quienes han jugado de manera presencial anualmente (50,5%), mensualmente (37,6%), semanalmente (10,6%) y diariamente (1,2%), cifras que ha aumentado en comparación con los años 2020 y 2018.

Se estima que el posible juego problemático o trastorno de juego entre el total de la población es de 1,6% en juego presencial y 0,7% en juego online, pero si nos referimos a las posibilidades de desarrollar un juego problemático o trastorno de juego

entre quienes dicen haber jugado en los últimos 12 meses, el porcentaje asciende a 2,9 en juego presencial y a 13,6 en juego online, siempre bajo los criterios establecidos en el DSM-5. Ahora bien, cuando el análisis se efectúa sobre la posibilidad de juego problemático o trastorno de juego, el porcentaje de la población con más posibilidades de padecerlo se centra entre quienes juegan semanal (27,3) y mensualmente (37,1).

En lo que respecta a la frecuencia del juego en la Comunitat Valenciana, a partir de los datos extraídos de las encuestas EDADES, son las loterías (tanto de SELAE como de la ONCE) los juegos en los que se participa con mayor frecuencia (65.9% en los años 2019-2020 y 72% en los años 2021-2022) algo que es común en todo el territorio español, ya que se trata de juegos en los que participa la mayoría de la población ocasionalmente, especialmente en algunos de los principales sorteos. En el caso de las máquinas de juego, la frecuencia de juego es del 4.5% según EDADES 2019-2020 y 5.4% según EDADES 2021-2022: no obstante, cabe destacar el alto porcentaje de personas que presentan juego problemático o trastorno de juego entre quienes dicen haber jugado a las máquinas, ya que representan un 9.4% quienes pueden padecer trastorno de juego y un 14.4% juego problemático.

Perfil de la persona jugadora en España

La aproximación al perfil de la persona jugadora es un punto relevante, en tanto permite conocer el escenario y a partir de ello elaborar las medidas adecuadas para la población que pueda encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad.

En lo que se refiere a las diferencias por género, tal como se aprecia de los datos proporcionados por el Informe sobre Trastornos Comportamentales 2022, los hombres gastan más en cualquier juego (presencial y online) y también hay una mayor proporción de hombres que de mujeres con problemas de adicción. Afirmaciones que se ratifican con los resultados presentados por la Encuesta EDADES, dónde se establece que la prevalencia de juego con dinero presencial, en la población de 15-64 años, es mayor entre los hombres que en las mujeres, puesto que en el año 2022 el porcentaje de hombre era de 59,2, mientras que el de mujeres de 55,5. Si se hace una revisión de los resultados de los años anteriores se puede apreciar que esta prevalencia mayor en los hombres se ha mantenido en el tiempo.

No obstante, las mujeres con adicción al juego sufren un mayor estigma social que los hombres, motivo por el cual el género resulta relevante a la hora de prevenir e intervenir en esta patología.

Otro factor importante para conocer el perfil de la persona jugadora es la edad, pudiéndose apreciar que, al igual que en años anteriores, la prevalencia va creciendo según aumenta la edad de los encuestados. Así pues, tal como se extrae de los datos

aportados por la Encuesta EDADES, en la franja de edades de 15-24 la prevalencia de juego con dinero es del 24%, mientras que entre los 25 y 34 años es del 50,6%, entre los 35 y los 44 es del 61%, y entre los 45 y los 54 aumenta al 67,2%, para llegar al 71,8%, en la franja de edades de 55 a 64.

En lo referente a la edad de inicio, según el referido Informe se sigue apreciando una menor edad de inicio en el juego presencial que en el juego online entre la población de 15 a 64 años. Así pues, tenemos que, según los datos arrojados por las encuestas practicadas en 2022, la edad en la que por primera vez se ha jugado con dinero de manera presencial es de 23,3, mientras que la edad en la que por primera vez se ha jugado dinero online es 26,3.

El Informe sobre Trastornos Comportamentales 2022 muestra otro dato relevante vinculado con el tipo de consumo en España, que puede dar información para comprender el perfil de la persona jugadora, puesto que denota que la cantidad mayor de dinero gastada en un solo día por aquellas que han jugado con dinero online o presencial se sitúa, en la mayoría de los casos, por debajo de los 30 euros (entre 6 y 30 euros), con lo cual no hace falta la disposición de grandes cantidades de dinero. Más aún si se tiene en cuenta que, según el mismo Informe, los posibles jugadores problemáticos o con trastorno de juego se concentran en este tipo de personas (quienes gastan en un solo día entre 6 y 30 euros).

Otro aspecto importante radica en la elevada concurrencia de comorbilidad de otros trastornos psiquiátricos, incluyendo el uso de sustancias en aquellas personas con juego patológico, lo que se conoce como patología dual. Tal como ha mostrado un amplio metaanálisis (Dowkins et al, 2015), aproximadamente un 75% de personas con juego patológico en tratamiento presentan otro trastorno psiquiátrico comórbido, incluyendo un trastorno por uso de sustancias. Con respecto a estos últimos, son especialmente frecuentes el tabaquismo (56,4%), el trastorno por uso de alcohol (33,4%) y el trastorno por uso de cannabis (11,5%). Los pacientes con juego patológico también presentan tasas muy elevadas de otros trastornos psiquiátricos, incluyendo el trastorno depresivo mayor (29,9%), el trastorno por déficit de atención con hiperactividad (9,3%), trastorno adaptativo (9,2%), trastorno bipolar (8,8%) y trastorno obsesivo-compulsivo (8,2%). Los trastornos de ansiedad, como la fobia social (14,9%), el trastorno de ansiedad generalizada (14,4%), el trastorno de pánico (13,7%) o el trastorno por estrés post-traumático (12,3%) también son mucho más frecuentes en pacientes con juego patológico que en población general.

Juego en personas menores de edad

La adolescencia es una etapa evolutiva de especial relevancia en lo que se refiere al desarrollo de las adicciones en general, y del juego en particular. Ello se debe tanto a

cuestiones propias del desarrollo cerebral (el proceso de maduración cerebral no se completa hasta los 25 años), como psicológicas o sociales, ya que la adolescencia es un periodo evolutivo en el que suelen tener gran relevancia la referencia del grupo de iguales y se presenta una especial autoafirmación respecto a las figuras paternas.

La legislación española establece que solamente los mayores de 18 años pueden participar en juegos de apuestas y azar. Sin embargo, desde siempre, menores de edad han participado en juegos como loterías, quinielas o lotería instantánea o presorteada, debido a que se trata de juegos enraizados culturalmente en nuestra sociedad y de fácil acceso, sobre los que no se practica un control especialmente rígido. Además, tradicionalmente, se han utilizado los sorteos de loterías para financiar viajes de estudios o se han echado quinielas en algún momento para ver si acertaban los resultados de las competiciones. Se trata, en cualquier caso, de juegos con un bajo poder adictivo, además de que no se llevan a cabo tanto para ganar a la casa o a otros jugadores, como para obtener un beneficio de la compra de boletos o dedicar una cantidad de dinero por si se aciertan los resultados de las competiciones deportivas, en el caso de la quiniela.

La Encuesta ESTUDES también valora la situación general del juego con dinero online y/o presencial en la población de estudiantes de 14-18 años y muestra que, en el año 2021, el 20,1% de los estudiantes de 14 a 18 años jugó con dinero online y/o presencial. De ello resulta que, en dicho año, en un contexto de restricciones sociales asociadas al control de la pandemia por COVID-19, el 17,2% de este grupo de la población manifestó haber jugado presencialmente.

En lo que respecta a la edad de inicio, no se muestran variaciones con relación a los resultados arrojados por las encuestas del año 2019, así pues, en ambos años, ante la pregunta de “en qué edad has jugado por primera vez con dinero, presencialmente”, la edad media es de 14,6 años.

Otro dato relevante es que, si bien en todos los tramos de edad existe una mayor prevalencia en los hombres que en las mujeres, en las edades de 14 a 18 años, la diferencia es aún más marcada puesto que hasta el 27,6% de hombres han jugado alguna vez, frente al 12,6% de las mujeres. A este respecto es pertinente mencionar lo recogido en el Estudio “Adicción al juego en la juventud de la Comunitat Valenciana” elaborado en 2020 por el Consell Valencià de la Joventut, que señala:

“El hecho de que haya más hombres jugadores que mujeres es una cuestión de género, al igual que la preferencia diferencial que tienen ellas y ellos por ciertos tipos de juegos. (...) Estas diferencias de género se presentan en todas las personas, pero se da la circunstancia de que las modalidades de juego

preferidas por los jóvenes son las más adictivas, lo cual hace que los varones se encuentren con mayor vulnerabilidad a padecer problemas de juego.

Las diferencias de género están presentes en la literatura científica sobre los riesgos de hombres y mujeres asociados a problemas de juego y se evidencia una combinación diferente de factores culturales, de desarrollo y de socialización durante la infancia y la adolescencia temprana. Así, las mujeres son más propensas desde la infancia a elegir juegos de simulación relacionados con los cuidados, la comunicación y el establecimiento de vínculos mientras que los hombres prefieren juegos competitivos donde puedan demostrar habilidad y ganar, que es de lo que se trata en los juegos de apuesta.”

Las nuevas modalidades de juego han transformado la esencia del juego lúdico, transformándolo en un producto comercial, por lo cual es un factor relevante para conocer el perfil de la persona jugadora aproximarse con detenimiento a la motivación para jugar y que se distinga entre aquellos factores que inciden en la primera toma de contacto (la motivación inicial para iniciarse en el juego) de las motivaciones que mantienen este comportamiento, una vez que la persona ya se ha iniciado y se ha visto afectada por la dependencia que provoca el juego. Los motivos que mantienen el juego deben ser diferentes de los que están implicados al principio, cuando se comienza con esta actividad.

La motivación es un constructo hipotético que intenta dar cuenta del porqué de la conducta, es decir, qué es lo que hace que las personas se inicien en una actividad y qué es lo que determina que se mantengan en ella. Aunque la motivación es algo personal, esto no quiere decir que no influyan muchos factores externos. Más bien al contrario, los inicios de una conducta suelen ser movidos (motivare, que es el término del que deriva etimológicamente la palabra motivación, quiere decir “mover a la acción”) por agentes externos a la persona.

En este sentido es relevante el citado estudio “Adicción al juego en la juventud de la Comunitat Valenciana”, que aborda el tema de la motivación, a partir de varios estudios con diferente metodología: cuantitativa y cualitativa, tanto de forma presencial como online; y diferencia, además, entre la motivación de inicio y la motivación para seguir jugando. De ello se concluye que, entre los motivos para iniciarse en el juego, los jóvenes encuestados señalaban que era un espacio para expresarse libremente y el conseguir ganar dinero, que es una de las principales variables que diferencia los juegos de apuesta de los juegos lúdicos y que parece que es especialmente relevante en el inicio de la conducta.

Por su parte, la motivación para seguir jugando difiere de las motivaciones iniciales, ya que el jugar llega a convertirse en un hábito y este tiene consecuencias muy

relevantes en la persona y su entorno, todo lo cual condiciona al jugador para mantenerse jugando, a pesar de las pérdidas. Los principales motivos que relataron los encuestados para continuar jugando fueron el hábito, ganar dinero, escape y nueva cultura de deporte, por orden de relevancia.

En lo referente a la frecuencia de juego, la mayoría de las personas estudiantes encuestadas que ha jugado lo ha hecho un día al mes (61,7%), siendo el 13,4% de las y los estudiantes que han jugado con dinero los que lo han hecho semanalmente o con más frecuencia (cifra que es especialmente relevante teniendo en consideración que la legislación española prohíbe a las personas menores de edad el acceso a los juegos de apuestas y azar).

A ese respecto es de resaltar lo que se señala en el Informe, ya que de los tipos de juego utilizados entre las y los estudiantes de 14 a 18 años que han jugado de manera presencial con un posible juego problemático, un 47,2% de quienes han jugado presencialmente en loterías, primitivas, bonoloto, presentan un posible juego problemático, mientras que, en el caso de las apuestas deportivas, es un 43,3% de los y las jugadoras; y, en el caso de los slots, máquinas de azar, un 33,2%.

El tipo de juego más utilizado por los y las adolescentes que reconocieron haber jugado de manera presencial son las loterías, primitiva y bonoloto (43,3% hombres y 58,5 % mujeres); en segundo lugar, las apuestas deportivas (41,2% hombres y 11,8% mujeres); y la prevalencia de juego en máquinas de azar es de 20,5% en hombres y 12,2% en mujeres.

Tal como se señala en el Informe sobre Trastornos Comportamentales 2022, hasta el año 2019 se apreciaba una tendencia ascendente; sin embargo, en el año 2021, cuando todavía persistían algunas de las medidas restrictivas asociadas al control de la pandemia por COVID-19, el porcentaje de estudiantes de 14 a 18 que había jugado, descendió con respecto a años anteriores, de modo que en el año 2019 el total que afirmaba haber jugado con dinero en los últimos 12 meses era de 25,5%, mientras que, tal como se mencionaba líneas atrás, en el año 2021 el porcentaje era del 20,1.

La Encuesta ESTUDES, tal como se señala en el Informe de Trastornos Comportamentales 2022, ha mostrado que el 17,9% de jóvenes que jugaron con dinero en el último año serían candidatos para el descarte de un posible juego problemático. A lo que se agrega que:

“extrapolando estos datos al total de la población de estudiantes de 14 a 18 años, supondrían que el 3,4% de los estudiantes serían candidatos para descartar un posible juego problemático, y por sexo, la prevalencia sería superior entre los chicos que entre las chicas”

También es importante la elevada prevalencia de conductas de riesgo que presentan los estudiantes con posible juego problemático o trastorno del juego al incluir episodios de intoxicación o borracheras (45,1%), episodios de atracones o *binge drinking* (52,4%), consumo de riesgo de alcohol (35,2%), o consumo diario de tabaco (21,3%).

Tal como se señala en el citado estudio “Adicción al juego en la juventud de la Comunitat Valenciana”, la adicción al juego es uno de los principales problemas relacionados con la actividad de juego, con mayor intensidad en las y los adolescentes, distinguiéndose entre juego de riesgo y trastorno de juego, en función del número de criterios diagnósticos que se presenten; resultando que, en la Comunitat Valenciana presentan adicción al juego el 1,9% y al juego de riesgo el 14,5%. Y, discriminando por razón de sexo, las niñas en adicción al juego un 0,5% y en juego de riesgo, un 7,1%, mientras que los niños, un 3,3% y 22%, respectivamente.

En lo que respecta a datos sobre la Comunitat Valenciana, es de mencionar los resultados arrojados por las encuestas practicadas en el programa de prevención de adicción al juego Ludens, desarrollado por la Universitat de València, durante el periodo de 2016 a 2020 y que cuenta con una muestra amplia de 6.053 adolescentes entre 15 y 17 años a los cuales se les administraron cuestionarios validados científicamente de acuerdo con los criterios de trastorno de juego del DSM-5.

A partir de estas encuestas, en las cuales se evaluó tanto el juego ocasional (han jugado alguna vez en la vida) como el juego regular (1-2 veces al mes, o más), se refleja que las y los adolescentes de la Comunitat Valenciana han jugado a la mayoría de los juegos alguna vez en la vida, destacando las loterías (18.82% han jugado alguna vez, y 2.63% con frecuencia), apuestas deportivas (26.22% han jugado alguna vez y 10.89% con frecuencia) y máquinas tipo B (13.77% han jugado alguna vez y 3.4% con frecuencia).

En definitiva, las personas menores de edad no solamente apuestan, sino que tienen problemas con el juego, tanto de adicción como de juego de riesgo. Es relevante indicar que la prevalencia de adicción al juego en aquellas es mayor que la de la población general española de personas entre 18-65 años, según la encuesta de la Dirección General de Ordenación de Juego. El porcentaje de adicción al juego en adolescentes de la Comunitat Valenciana se encuentra en torno al 1,9%, mientras que el de la población general en la encuesta realizada por dicha Dirección General en 2015, el porcentaje de prevalencia de adicción al juego para personas de la Comunitat Valenciana de entre 18 y 91 años es de 0,4%.

Corresponde indicar que los porcentajes hacen referencia a la incidencia de juego patológico en todas las personas encuestadas, tanto si juegan, como si no, que, en el caso de la adolescencia, suele ser aproximadamente la mitad de ellas. Esto hace que los datos sean más preocupantes, si cabe, ya que con un porcentaje de jugadores

menor que el que se presenta en población general, la incidencia de problemas adictivos es mayor, máxime teniendo en cuenta, como es conocido, que es ilegal el juego practicado por las personas menores de edad. Esto obliga a que la principal medida preventiva sobre las mismas sea impedir su acceso al juego.

En el Estudio “Adicción al juego en la juventud de la Comunitat Valenciana”, antes referido, se efectúa un análisis destinado a determinar cuáles son los juegos más peligrosos, entendiendo por ello los juegos en los cuales se observa un mayor porcentaje de jugadores patológicos o jugadores en riesgo. En todos los casos, se seleccionaron a jugadores habituales, es decir, que jugaban a algún juego 1-3 veces al mes, o más y que, por lo tanto, el juego no es una actividad esporádica sino regular, asumiendo que cuanto más frecuentemente se juegue a los juegos de azar, mayor es la probabilidad de desarrollar problemas con el juego. De lo que se concluye que los juegos privados (juegos de casino, bingo y slot), especialmente su versión online (tanto telemática como presencial) son los juegos que tienen mayor relación con el desarrollo de trastornos adictivos y juego de riesgo. Escasamente un 20% de los jugadores de casino y slot online puede decirse que no tengan problemas con el juego, pudiéndose destacar el slot online, en las cuales más de la mitad de las personas que apuestan a este tipo de juego con relativa frecuencia desarrollan adicción al juego.

Debe señalarse que, si bien todo el juego puede provocar problemas adictivos, no es menos cierto, conforme se ha indicado, que los de mayor riesgo de provocar adicción en los jugadores son los juegos online (presenciales y telemáticos), especialmente slot online, juegos de casino y bingo online. Se trata de los juegos que tienen las características estructurales más adictivas, como son:

- Se pueden jugar en intimidad (el jugador patológico es, en esencia, un jugador solitario). Además, al realizarse en intimidad posibilita el consumir alcohol y sustancias psicótropas.
- Se favorece el rejuego (al conceder un alto porcentaje de premios, 97% según los últimos datos, lo que provoca un incremento de la disponibilidad).
- Tiene una elevada disponibilidad (365 días al año, las 24 horas al día) y accesibilidad (se puede jugar desde cualquier lugar y en cualquier momento).
- Los controles de los jugadores participantes no son seguros (permite que participen los colectivos más vulnerables).
- No hay control del gasto que realiza el jugador.
- Tienen una elevada publicidad, incluso superior a la de las loterías.
- Respecto a las estrategias de marketing, cuyo objetivo principal es el consumo excesivo, tienen las más agresivas: bonos, tarjetas de fidelización, etc.

El referido estudio del Consell Valencià de la Joventut, en lo que se refiere a la incidencia de la adicción al juego y al juego de riesgo en los jóvenes, aporta información valiosa a partir de las 322 entrevistas personales (cara a cara) a jóvenes de entre 15 a 30 años, a la salida del salón de juego después de haber apostado, realizadas por personal identificado como personal colaborador de la Universidad de Valencia. Se llevaron a cabo tres oleadas de encuestas, 2015, 2017 y 2020, en las que, además de las principales características sociodemográficas, se preguntaba sobre la motivación por el juego, riesgos percibidos, estrategias utilizadas para prevenir el juego patológico, etc.

Los resultados fueron que muchos de los y las jóvenes entrevistadas, en proporción mucho mayor a la de la población general, fueron diagnosticados como jugadores patológicos con las herramientas de evaluación utilizadas (Cuestionario NODS: National Opinion Research Center DSM Screen for Gambling Problems), llegando a 32,5% en la última de las encuestas realizadas, en 2020.

Este incremento en la proporción de jugadores patológicos de jóvenes de entre 15-30 años es estadísticamente significativo y notablemente más alto que el que ocurre en la población general, que no supera el 2%. Es decir, la proporción de jugadores patológicos en los salones de juego es entre 15-20 veces superior.

También resulta significativo el hecho de que se constató un incremento en la incidencia de juego patológico entre 2015 y 2020, así como en la cantidad de salones de juego en la Comunitat Valenciana, por lo que cabe relacionar ambos aumentos y concluir que ha podido tener un efecto multiplicador de la adicción al juego en la juventud.

Estos datos, que corresponden a personas jóvenes, evidencian la necesidad de que se adopten medidas tendentes a disminuirlos, a partir de la misión, visión, principios rectores y líneas estratégicas que la presente Estrategia establece.

4. MISIÓN Y PRINCIPIOS RECTORES

Misión

La prevención y el tratamiento del trastorno de juego, protegiendo principalmente a niñas, niños, adolescentes, jóvenes y a aquellas personas que lo necesiten por motivos de salud, y a la ciudadanía en general.

Visión

La Generalitat Valenciana, comprometida con la ciudadanía y los colectivos organizados en el sector del juego, ofrecerá un marco que les dote de mayor seguridad, prestando especial atención a la población más vulnerable frente a los posibles efectos nocivos de la actividad del juego, así como previniendo y reduciendo los daños y contribuyendo a construir una sociedad más informada y sensible a esta problemática.

Principios rectores

- Prevención del juego patológico y de los perjuicios a las personas usuarias y, en especial, a los colectivos sociales más vulnerables.
- Protección de niñas, niños, adolescentes jóvenes y de aquellas personas que tengan reducidas las capacidades intelectuales y volitivas, o se encuentren incapacitadas legal o judicialmente, así como aquellas personas inscritas en el Registro de Personas Excluidas de Acceso al Juego de la Comunitat Valenciana o en el Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego, impidiendo su acceso a la práctica y a los establecimientos de juego en cualquiera de las modalidades.
- Respeto a las reglas básicas de una política de juego responsable.
- Medidas de intervención y control por parte de la administración en sus distintos ámbitos de actuación.

5. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

La actividad del juego es una actividad económica y social que, dadas sus características, tiene un impacto en toda la sociedad y afecta diversos ámbitos de la realidad, hecho que resulta de gran importancia en el momento de elaborar políticas públicas que pueden ir dirigidas a cuestiones más específicas o por el contrario abordar la problemática de modo transversal.

En el caso de la actividad del juego, efectuado el análisis de la situación, se ha puesto en evidencia que el desarrollo de la actividad del juego y su impacto en la sociedad, con los posibles efectos adversos que puede acarrear, constituye un fenómeno social y económico que tiene impacto en distintos ámbitos de la realidad. No obstante, ha de recalcar el del ámbito sanitario, puesto que los problemas adictivos sin sustancia (como el trastorno de juego) conllevan efectos asistenciales, como enfermedades comunes con repercusiones en la esfera biológica, psicológica y social de la persona (modelo biopsicosocial, propuesto por la OMS).

Situación similar corresponde al ámbito educativo, ya que diversas investigaciones lo señalan como uno de los lugares donde implementar programas de prevención y detección precoz del trastorno de juego. Los motivos principales son que la mayoría de la población adolescente está escolarizada, y es precisamente la adolescencia un periodo de especial vulnerabilidad para el desarrollo de adicciones, como es el caso de la adicción al juego. Así mismo, es importante considerar que el entorno escolar es idóneo para la implementación de los programas de prevención de adicciones.

Del análisis del estado de la situación se concluyó que dadas las características del fenómeno que se pretende abordar, resulta más procedente efectuarlo estableciendo Líneas Estratégicas que permitan alcanzar la misión de esta Estrategia. Así pues, estas líneas, que tienen un carácter global y transversal, son concretadas en objetivos generales y específicos, concretos, medibles y de cumplimiento comprobable, desde las distintas perspectivas para abordar la materia en cada uno de los ámbitos que se consideren afectados por cada una de dichas líneas.

Como resultado, la Estrategia se estructura en cuatro Líneas que se concretan en mejorar la prevención del trastorno de juego en la sociedad; potenciar la intervención con las personas afectadas por el trastorno de juego; impulsar la gestión del conocimiento; y regular la actividad del juego con criterios científicos.

Línea estratégica 1. Mejorar la prevención del trastorno de juego en la sociedad.

La evidencia científica más reciente presenta un ascenso de la prevalencia de juego problemático y de trastorno de juego en la población española, y señala como factores que favorecen este crecimiento -especialmente, en adolescentes y jóvenes- la implantación de las distintas modalidades de juego en formato electrónico y el incremento exponencial de la presencia de salones de juego y casas de apuestas –en muchos casos en las proximidades de centros educativos– en los tejidos urbanos. Siendo otro de los factores señalados, la ausencia de regulación eficaz de la publicidad y de la promoción del juego que prevenga comportamientos de juego compulsivo.

Ello, sin obviar el insuficiente desarrollo de las políticas de juego responsable y de los programas de prevención de la ludopatía; o la insuficiente oferta de ocio educativo, espacios recreativos, deportivos y culturales, en particular, dirigida a personas adolescentes y jóvenes, tal como se recogió en el preámbulo de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana.

Con tal motivación, la Ley 1/2020 pretendió dar respuesta a esta situación, considerando entre los principios rectores de la actividad del juego a la prevención del juego patológico y de los perjuicios a las personas usuarias, y, en especial, a los colectivos sociales más vulnerables: en ese sentido, en el artículo 5 de la norma, se disponen un conjunto de medidas de carácter general para la prevención del trastorno de juego, las cuales han sido recogidas en esta Estrategia con la intención de verse materializadas en los Planes de Acción.

En la Comunitat Valenciana existe una oferta variada y estructurada de programas de prevención. En la actualidad, la promoción de la salud y la prevención de las adicciones, y por tanto del trastorno de juego, se viene realizando a través de las Unidades de Prevención Comunitaria en Conductas Adictivas (UPCCA) pertenecientes a la administración Local y que se gestionan desde la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública, desde la Dirección General de Salud Pública y Adicciones, existiendo en estos momentos 85 UPCCA. Ello, sin perjuicio de la deseable intervención de otros ámbitos o sistemas de la administración e incluso de otras administraciones o entes públicos, en consonancia con lo pretendido por esta Estrategia.

Sin embargo, se necesita actuar más sobre las condiciones sociales que favorecen el desarrollo del juego como un trastorno comportamental, a través de medidas que impliquen a la ciudadanía en general y a los agentes clave en especial, entendiendo como agentes clave a quienes se encuentran directamente relacionados

con la población que padece o puede padecer el trastorno de juego patológico. Como tales, se han considerado a los y las profesionales del sistema sanitario, del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, del sistema educativo y a quienes trabajan con la población joven, considerándose también importante contar con las familias, ya que resulta fundamental implicarlas al ser el principal factor de protección frente a los riesgos de las niñas, niños y adolescentes.

En esa dirección se han fijado, dentro de esta línea estratégica, tres objetivos generales, siendo el primero de ellos el concienciar y sensibilizar a la ciudadanía de los riesgos y daños derivados del trastorno de juego, puesto que se parte de la premisa de que los problemas relacionados con el juego patológico suponen un problema global que afecta, directa o indirectamente, a toda la sociedad. Por ello es necesario implicar a toda la ciudadanía en el abordaje del fenómeno del juego, para que la sociedad en su conjunto sea parte en su solución, prestando especial atención desde un enfoque de derechos a la identificación, motivación e implicación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, por ser colectivos de mayor vulnerabilidad. Así pues, con este objetivo se pretende alcanzar a través, de los Planes, las acciones de sensibilización social que suponen una herramienta fundamental para la prevención de los problemas relacionados con el juego, mediante el fomento de una conciencia crítica de la sociedad en su conjunto.

El segundo objetivo general pretende promover la formación de los agentes clave, ya que una capacitación especializada en el trastorno del juego favorecerá la labor de prevención, al permitir por parte de las y los profesionales la detección de conductas que se encuentren relacionadas con una fase incipiente del desarrollo del trastorno de juego.

El tercer objetivo que resulta fundamental en materia preventiva tiene que ver con la necesidad de fomentar habilidades y conductas alternativas al juego de azar, ya que se considera necesario promover conductas y hábitos de vida sana, así como ofrecer alternativas de ocio saludable. El trabajo en habilidades sociales para niñas, niños, adolescentes y jóvenes también es un factor preventivo importante, especialmente en la población adolescente y joven, que es la más expuesta a la presión social, y que puede conllevar al desarrollo de conductas vinculadas con el trastorno de juego. Resulta, pues, fundamental dar un enfoque de derechos a la implicación activa de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en el impulso de alternativas de ocio.

La consolidación del juego como un hábito es más fácil en lugares con una menor oferta de ocio educativo. Por ello es necesario promover conductas y hábitos de vida sana y un uso saludable de las nuevas tecnologías, complementado con el ofrecimiento de alternativas de ocio, que resulten incompatibles con el desarrollo de patologías relacionadas con el juego patológico. Ello hace importante el fomento del deporte en el

tiempo de ocio de los y las jóvenes, de acuerdo con la Estrategia Valenciana de Juventud 2019-2023, que apuesta por la inclusión activa y el empoderamiento de las personas jóvenes, que incluye como uno de sus ejes de actuación la cohesión, socialización y ámbito relacional de los y las jóvenes, y fija como uno de sus objetivos potenciar el ejercicio de actividades de ocio educativo y facilitar el acceso a todos los colectivos, así como mejorar los hábitos de la población joven, en términos de vida saludable y bienestar emocional.

Objetivo general	Objetivos específicos
Obj.1.1 Concienciar y sensibilizar a la ciudadanía de los riesgos y daños derivados del trastorno de juego.	1.1.1. Concienciar y sensibilizar a la población sobre los riesgos de la normalización de las conductas de trastorno de juego y la importancia de identificar comportamientos y actitudes relacionadas con el mismo en la ciudadanía.
	1.1.2. Fomentar iniciativas que promuevan la participación social en las estrategias dirigidas a la prevención del trastorno de juego.
Obj.1.2 Promover la formación de los agentes clave en detección del trastorno de juego.	1.2.1. Potenciar la formación al personal docente de los centros educativos.
	1.2.2. Fomentar la formación en los y las profesionales del ámbito social y sanitario.
	1.2.3 Potenciar la formación de los y las profesionales, así como otras personas implicadas del sistema de protección de la infancia de la Comunitat Valenciana ante las conductas de juego patológico identificadas en los niños, niñas y adolescentes de su ámbito de actuación.
	1.2.4. Impulsar la formación de los y las profesionales de las Unidades de Prevención Comunitaria de Conductas Adictivas.
	1.2.5. Potenciar la formación de los y las profesionales de juventud.
Obj.1.3 Fomentar habilidades y conductas alternativas, impulsando la aplicación de programas de prevención de trastorno de juego basados en la evidencia.	1.3.1 Promover la participación infantil, adolescente y juvenil en el impulso y formulación de iniciativas de ocio saludable y campañas informativas desde las estructuras autonómicas valencianas de participación infantil, adolescente y juvenil.
	1.3.2 Impulsar actividades de ocio saludable/educativo, para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en coordinación con otras administraciones públicas y entidades de la Comunitat Valenciana.
	1.3.3 Implementar programas de prevención del trastorno de juego y promoción de habilidades, actitudes y comportamientos saludables incompatibles con el mismo.

Línea estratégica 2. Potenciar la intervención con las personas afectadas por el trastorno de juego.

El tiempo medio que transcurre desde que aparece el juego patológico hasta que las personas afectadas acuden a tratamiento es de nueve años, tal como se señala en algunos estudios. Durante este tiempo, la desatención de las primeras conductas vinculadas al trastorno de juego tiende a agravarlas, provocando tanto en la persona jugadora como en su familia serios trastornos y un importante deterioro sociolaboral y económico.

En ese sentido, es fundamental potenciar la intervención y establecer objetivos que lleven a acciones orientadas a fortalecer las labores de detección precoz, ya que es un aspecto crucial para establecer, cuanto antes, las medidas oportunas en casos en los que ya se ha iniciado un comportamiento nocivo en relación con el juego, así como para detectar factores de riesgo y prevenir futuras situaciones.

El sistema sanitario de la Comunitat Valenciana cuenta actualmente con una red asistencial para el tratamiento de las adicciones, con sustancia y comportamentales.

Sobre la base de esa red pública, ya existente, se ha fijado el primer objetivo de esta línea: fomentar la formación de los y las profesionales especializados en el tratamiento del trastorno de juego, con la finalidad de afianzar los conocimientos ya adquiridos y mantenerlos actualizados con las nuevas variantes o conductas vinculadas con esta enfermedad.

Ahora bien, la visión integral de esta Estrategia conlleva a que la intervención con las personas afectadas por el trastorno de juego no puede verse limitada a acciones de detección precoz en el sistema sanitario, sino que implica a otros sectores del sistema público que también tienen relevancia, tales como los sistemas de protección y sistemas de educación y aquellos que involucran a la población joven de la Comunitat Valenciana u otros.

Así pues, se ha fijado, como segundo objetivo, promover la detección precoz de conductas de riesgo en las personas que se encuentran en los sistemas de la Comunitat Valenciana, entendiéndose dentro de ellos a los previamente mencionados. De este modo, se buscará dotarlos de instrumentos que les permitan actuar ante conductas vinculadas con el trastorno de juego, pretendiendo así generar una reducción de daño.

Y, como tercer objetivo, se ha considerado necesario adecuar los recursos y programas con los que cuenta actualmente la administración, para que atiendan a las necesidades específicas del trastorno de juego, con la intención de promover acciones de atención al trastorno de juego que se incorporen a las estructuras ya existentes, tanto en atención primaria como en UPCCA.

Objetivo general	Objetivos específicos
Obj. 2.1 Fomentar la formación de los y las profesionales del ámbito social y sanitario especializadas en el tratamiento del trastorno de juego.	2.1.1. Potenciar la formación de los y las profesionales del ámbito social y sanitario de la red pública
	2.1.2. Impulsar la formación de los y las profesionales de los centros concertados o subvencionados con fondos públicos de la red social y sanitaria.
Obj. 2.2 Promover la detección precoz de conductas de riesgo en las personas que se encuentran en el ámbito de los sistemas de la Comunitat Valenciana.	2.2.1. Dotar de instrumentos que contengan estrategias y protocolos de actuación sobre la detección e intervención de conductas de juego patológico dirigidos a los y las profesionales que trabajan en los sistemas de la Comunitat Valenciana.
Obj. 2.3 Adecuar los recursos y programas de la red asistencial de drogodependencias y otros trastornos adictivos a las necesidades específicas del trastorno de juego.	2.3.1 Desarrollar e implementar protocolos de tratamiento basados en la evidencia
	2.3.2. Desarrollar protocolos para evaluar la eficacia de los tratamientos implementados en centros públicos y en centros concertados o subvencionados con fondos públicos.

Línea Estratégica 3. Impulsar la gestión del conocimiento

La gestión del conocimiento es esencial para conocer las características y la prevalencia del trastorno de juego, así como su impacto en la sociedad. También es fundamental para determinar las necesidades de la población afectada -y a su vez de la población en riesgo, y sus familiares- y la capacidad de los sistemas de la Generalitat para poder dar respuesta a las mismas. En esa medida, el impulso de la gestión del conocimiento se ha constituido en una de las líneas de esta Estrategia.

Actualmente se cuenta con fuentes de información fiables para comprender la situación del juego. A nivel autonómico la Comunitat Valenciana cuenta con sistemas de información de carácter continuado que aportan datos sobre aspectos relacionados con las adicciones, tales como prevalencia de consumo y perfil de consumidores; actitudes y percepciones de diversos sectores sociales; números y características de las personas en tratamiento o atendidas de urgencias. Así pues, se cuenta con el Sistema de Información y Notificación en Prevención (SISNOP), para la actuación en Prevención de los trastornos relacionados con y sin sustancias; y, también, con el sistema “Alumbra-SIA”, que efectúa la preparación de salida de datos de citas, consultas, pacientes o interconsultas.

Dichos sistemas de información se ven complementados con la información aportada por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas -con la colaboración de las comunidades y ciudades autónomas- que realiza dos encuestas nacionales periódicas: la Encuesta sobre Alcohol y Drogas en España (EDADES) y la Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES), que se realizan en año alternos. Ambas encuestas han incluido una serie de módulos para conocer el alcance que el uso compulsivo del juego con dinero tiene sobre la población general.

Ahora bien, si tal como se evidencia, actualmente existen fuentes de información fiables para comprender la situación del juego en la Comunitat Valenciana, es a partir de la información que estas fuentes nos otorgan que se pretende alcanzar el primer objetivo fijado para esta línea: identificar la frecuencia del trastorno de juego en la población en general en la Comunitat Valenciana.

En este contexto, se ha considerado, como primer objetivo de esta tercera línea estratégica, identificar la prevalencia del trastorno de juego en la Comunitat Valenciana, pues resulta fundamental conocer el perfil del jugador de riesgo; pero dado que ello no resulta suficiente para comprender la problemática en su sentido amplio, se ha considerado pertinente incorporar los objetivos siguientes que pretenden dar a conocer

los factores que predisponen al desarrollo del trastorno de juego o la eficacia de las medidas de prevención, considerando que se trata de un ámbito en constante cambio y evolución.

Es necesario disponer de un sistema de información más integrado que permita dar una atención integral al trastorno de juego. En ese sentido, es preciso avanzar en la calidad y la integración de datos provenientes de otras fuentes de información, pero aprovechando recursos ya existentes, que puedan constituir fuente relevante de información en el análisis de la situación.

Un tercer objetivo, esencial como los restantes, consiste en identificar, precisando su intensidad, las variables ambientales que pueden favorecer el trastorno de juego, que permitirá adoptar criterios relativos a la ordenación del juego en la Comunitat Valenciana, para racionalizarla en la mayor medida posible.

La investigación sobre el trastorno del juego es clave para encontrar formas más eficaces y eficientes de abordar esta problemática, motivo por el cual se ha fijado como cuarto objetivo general el promover la colaboración entre los agentes clave en la prevención del trastorno de juego, con la finalidad de que, fruto de estas acciones, se lleguen a acuerdos para la realización de investigaciones que permitan conocer más la realidad del trastorno del juego en la Comunitat Valenciana. Este objetivo se alinea con el III Plan Estratégico de Drogodependencias y otros trastornos adictivos de la Comunitat Valenciana, que ha contemplado, entre sus objetivos estratégicos para la perspectiva de desarrollo futuro, potenciar la investigación en materia de trastornos adictivos para hacer frente a problemas actuales y adelantarse a situaciones futuras, ya que se aspiraría a una revisión periódica de las nuevas conductas adictivas emergentes, con el fin de establecer medidas de revisión de las acciones y en actuaciones propuestas.

Objetivo general	Objetivos específicos
Obj. 3.1 Identificar la frecuencia del trastorno de juego en la población en general en la Comunitat Valenciana.	<p>3.1.1. Medir la prevalencia de comportamientos y actitudes relacionadas con el juego patológico en la ciudadanía.</p> <p>3.1.2. Medir la incidencia en las personas que acceden a los locales y establecimientos en los que se practica el juego.</p> <p>3.1.3. Identificar la incidencia del trastorno de juego en las personas usuarias de la red asistencial y preventiva de los servicios sociales y sanitarios.</p>
Obj. 3.2 Implementar y actualizar los sistemas de información de la red asistencial y preventiva.	<p>3.2.1. Implementar y actualizar el Sistema de Información y Notificación en Prevención.</p> <p>3.2.2. Optimizar el Sistema de Evaluación de la Calidad Asistencial en Adicciones.</p>
Obj. 3.3 Identificar las variables ambientales que favorecen el trastorno de juego.	<p>3.3.1. Conocer la distribución geográfica de los diferentes juegos en el territorio de la Comunitat Valenciana.</p> <p>3.3.2. Establecer criterios para delimitación de las áreas de especial vulnerabilidad.</p>
Obj. 3.4 Promover la colaboración y cooperación entre los agentes clave en la prevención del trastorno de juego.	<p>3.4.1 Impulsar la realización de investigaciones sectoriales periódicas.</p> <p>3.4.2 Promover la realización de investigaciones científicas subvencionadas con fondos públicos</p>

Línea estratégica 4. Regular la actividad del juego con criterios científicos

La elaboración de la Estrategia Valenciana Integral de Prevención y Tratamiento del Juego Patológico forma parte una política iniciada por la Generalitat Valenciana con la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana, que asumió la nueva realidad económica y social del juego y las apuestas, que ponían en evidencia la necesidad de ofrecer un nuevo marco jurídico que promoviera y favoreciera el juego seguro, al mismo tiempo que protege y defiende a la ciudadanía de posibles efectos perjudiciales.

Sin embargo, la realidad del juego se encuentra en constante cambio, es por esto por lo que en esta Estrategia se ha incluido una línea vinculada con la regulación del juego que se basa en el análisis de los efectos y la eficacia de la regulación ya vigente. En ese sentido se ha fijado como primer objetivo analizar el impacto que han tenido medidas como la suspensión de nuevas autorizaciones de establecimientos de juego y de explotación de máquinas de tipos B o recreativas con premio, destinadas a ser instaladas en locales de hostelería o similares, así como también el impacto de las limitaciones de la publicidad y promoción del juego en la Comunitat Valenciana.

Otro aspecto relevante consiste en analizar las actuaciones de inspección, vigilancia y control de las actividades de juego, desarrolladas por la conselleria competente en materia de juego, quien actúa con medios propios a través de funcionarios de la Generalitat titulares de puestos que tienen encomendadas dichas tareas, así como por los agentes de la policía autonómica con la colaboración, cuando proceda, de los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y policía local. Este trabajo de análisis resultará de suma relevancia porque permitirá valorar la eficacia de las normas y de las actuaciones inspectoras, así como también conocer aquellos espacios que necesitan ser reformulados, en pro de mejorar la protección de la ciudadanía de los posibles efectos perjudiciales del juego de azar.

Actualmente, la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana, dispone que los salones de juego y los locales específicos de apuestas no pueden situarse en espacios vulnerables, haciendo referencia a los así delimitados de acuerdo con la aplicación del artículo 25 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana. Ahora bien, a partir de la elaboración de esta Estrategia se hace necesario efectuar un análisis del estado de la situación del juego en el entorno autonómico para, a partir de este, establecer las características de un “espacio vulnerable” del trastorno de juego, y dar lugar a las modificaciones más eficaces en beneficio de la ciudadanía que habita en dichos espacios.

El segundo objetivo de esta línea se centra en la proposición de medidas regulatorias que lleven a la reducción del trastorno de juego, ya que diversos estudios han puesto en evidencia que los factores ambientales tienen una gran importancia en el mismo, pues influyen en la aparición de las conductas vinculadas con esta patología. En ese sentido, la administración pública valenciana ha de velar porque los establecimientos preserven el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser protegidos del acceso y la publicidad de juegos de azar o apuestas, teniéndose en cuenta que asegurar entornos libres de riesgo favorece el control necesario para la eficacia de aquellas situaciones en las que estas personas ya se encuentran inmersa en un proceso de tratamiento.

Este objetivo comportará la aprobación de las medidas normativas que resulten necesarias, de acuerdo con los principios de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana, para incidir: sobre Salones de Juego y Locales específicos de apuestas, aplicando cuanto antes las previsiones de tal ley (control acceso, distancias respecto de centros educativos y respecto de otros establecimientos similares) y, en su caso, la eliminación de las ruletas electrónicas; sobre locales de hostelería y similares, eliminando las máquinas de apuestas; y sobre las máquinas de tipo B y C, con medidas restrictivas acerca de la interconexión de máquinas en salones de juego, los tiempos para la realización de apuestas y el importe de las apuestas y de los premios.

Respecto a los juegos que se desarrollen a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia, competencia de la Administración General del Estado, proponer que se:

- a) modifique la fiscalidad de los juegos online, estableciendo un sistema similar al que recoge los artículos 100 a 104 de la Ley 1/2020, incrementándola para desincentivar el juego, pues con ello se persigue reducir las cantidades destinadas a premios y evitar el llamado rejuego;
- b) establezca la obligatoriedad de que, para acceder a estos juegos, se realice a través de firma digital;
- c) eliminen los denominados bonos promocionales;
- d) eliminen los slots online;
- e) restrinja en la mayor medida la publicidad de estos juegos.

Objetivo general	Objetivos específicos
Obj. 4.1. Analizar el impacto de las modificaciones normativas incorporadas en la Ley del Juego.	4.1.1. Analizar la distribución geográfica de los locales y establecimientos en los que se practica el juego, en el territorio de la Comunitat Valenciana.
	4.1.2. Analizar la eficacia de las medidas vigentes en la Comunitat Valenciana sobre la publicidad en el juego.
	4.1.3 Analizar el régimen sancionador y las actuaciones inspectoras en materia de juego.
	4.1.4 Establecer una delimitación de áreas de especial vulnerabilidad en la Comunitat Valenciana
Obj. 4.2. Proponer medidas regulatorias con la finalidad de reducir el trastorno de juego.	4.2.1. Potenciar la modificación de las principales variables estructurales que contribuyan al trastorno de juego.
	4.2.2 Analizar la necesidad de la reducción de oferta de juego en zonas de especial densidad.
	4.2.3 Promover la mejora de la eficacia del Registro de personas excluidas al acceso al juego y el control de admisión en determinados establecimientos de juego.
	4.2.4 Impulsar la mejora de la regulación de salones recreativos y salones de juego.
	4.2.5 Promover la mejora de la organización y ordenación del juego para disminuir las conductas relacionadas con el trastorno de juego.
	4.2.6. Proponer medidas regulatorias frente al juego de azar como alternativa de ocio.
	4.2.7. Proponer a la Administración General del Estado la modificación de la regulación correspondiente a los juegos online, incluida su fiscalidad.

6. PLANES DE ACCIÓN

Conforme a su regulación, cada Estrategia debe contar con dos Planes de Acción, uno trienal y otro bienal, cualquiera que sea su orden, en los que se abordarán las medidas coordinadas de prevención y tratamiento de la ludopatía entre las diversas administraciones públicas.

Así pues, a partir de las Líneas y Objetivos, generales y específicos, que ya se hayan recogido en la Estrategia, los Planes de Acción deberán fijar, cuanto menos, las acciones o medidas, el periodo temporal al que deban extenderse las mismas, los medios económicos necesarios y los órganos responsables de su ejecución, así como los indicadores que permitan su seguimiento y evaluación para, posteriormente a su finalización, hacer público el grado de cumplimiento y resultados.

Para ello, cada Plan deberá contar con un Informe de Seguimiento sobre el periodo trienal o bienal que haya abarcado, que se elaborará agregando los datos de cada anualidad de las que lo integren. Las conclusiones de estos informes habrán de servir de base y permitir definir el contenido del Plan siguiente, adecuándolo al nuevo escenario.

Los Planes de Acción quieren entrañar, pues, un proceso de trabajo continuo y abierto que suponga, además de la ejecución de las medidas previstas, un marco flexible para revisar su adecuación y promover, o facilitar, el refuerzo de la intervención de otras administraciones e, incluso, de actores ajenos a las mismas.

Tal secuencia tendrá como finalidad que la Estrategia sea objeto de un Informe de Evaluación Final de la Estrategia, que tendrá que incluir las recomendaciones que se consideren necesarias para su continuidad o para introducir cuantas modificaciones se valoren relevantes o sustanciales sobre las Líneas o los Objetivos Generales, ya que, sobre los Específicos, Medidas, Órganos, etc., podrán efectuarse por medio de los Planes de Acción.

Coordinación, evaluación, seguimiento y control

Bajo la coordinación de la conselleria competente en materia de sanidad y salud pública, corresponde a la Comisión Técnica de Coordinación Interadministrativa en Materia de Juego elaborar y realizar el seguimiento de los Planes de Acción de la Estrategia Valenciana, debiendo contarse, en tal elaboración, con las administraciones públicas, organizaciones, entidades y asociaciones vinculadas o afectadas por la actividad de juego en la Comunitat Valenciana y con la colaboración, por lo menos, de las partes miembro de la Comisión de Juego.

Frecuencia de la evaluación

Siendo la finalidad última de la Estrategia el reducir, prevenir y rehabilitar las consecuencias y aspectos problemáticos asociados a la ludopatía, la complejidad y transversalidad de los factores que influyen en las conductas adictivas y la pluralidad de los sectores implicados no facilitan la identificación de los resultados obtenidos sobre las acciones desarrolladas. No obstante, se hace imprescindible extraer conclusiones objetivas, por lo que ha de recopilarse información para revisar los Planes de Acción y el acierto de las decisiones adoptadas, partiendo de los conocimientos obtenidos sobre sus medidas para, en los siguientes planes o estrategias, valorar la conveniencia de implementar nuevas medidas o mantener o suprimir las previas, contando con los objetivos cumplidos y los que no hayan sido logrados.

Teniendo en cuenta que la duración de cada plan debe extenderse a dos o tres años, su evaluación se realizará tras la finalización del periodo correspondiente – mediante un Informe de Seguimiento - si bien es conveniente que, en la medida de lo posible, las medidas se intenten ligar a uno de los ejercicios – sin perjuicio de que alcancen a dos o tres, si hubieran de mantenerse – para que, aún no llegado el momento formal de su evaluación, los órganos puedan ir percibiendo la efectividad en la ejecución y prever la deseable continuidad entre el que vaya a acabar y el próximo.

Dicha secuencia permitirá afrontar la elaboración y aprobación de la siguiente Estrategia, si hubiere de modificarse la anterior, abriéndose la posibilidad, desde el punto de vista presupuestario, de contemplar y dotar nuevas medidas, coexistiendo, en ese ejercicio, su mera previsión con la ejecución de las que se considere que deben mantenerse.

De resultar necesarios, podrán establecerse otros controles de seguimiento sobre la Estrategia y los Planes de Acción que la ejecuten, cuya frecuencia se acordará por la Comisión Técnica Interadministrativa, oídas la experiencia y recomendaciones de sus miembros y de las personas expertas.

Presupuesto/Financiación

La ejecución de esta Estrategia parte, para el cumplimiento de los objetivos fijados, de la eficacia, como principio general de actuación de la administración de la Generalitat, pero con la aspiración de añadir la eficiencia y la efectividad, contribuyendo a la optimización en el uso de los recursos y medios disponibles para, así, cumplir las medidas y alcanzar aquellos en el menor tiempo posible. Pero, ello, sin perjuicio de que los siguientes programas anuales de gasto puedan contemplar la agregación de los

créditos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones específicas y actividades asignadas para la atención de los Planes de Acción.

Ha de tenerse en cuenta que la duración de cada Plan de Acción debe extenderse como mínimo a dos años, engarzándose con su programa y escenario presupuestario plurianual, a su vez ligados a la correspondiente Estrategia Valenciana que será sujeta a una evaluación final cada cinco ejercicios, con independencia de que, valorada su idoneidad, pueda acordarse su prórroga, permitiendo que los nuevos Planes de Acción recojan modificaciones en cuanto a los objetivos específicos, medidas, etc.

Es de reseñar que esta Estrategia no nace con un horizonte temporal final, pues una gran parte de sus medidas tendrán carácter estructural y habrán de continuar desarrollándose indefinidamente, habiéndose concebido para ir alcanzando y, sobre todo, profundizando en las acciones que lleven a permeabilizar a la sociedad sobre los riesgos que el juego puede llegar a entrañar.

Las circunstancias temporales y presupuestarias que concurren en la aprobación de esta primera Estrategia condicionan la duración de sus Planes de Acción, de forma que el primero deberá extenderse a los ejercicios de 2023 a 2025, ambos inclusive, y el segundo a los de 2026 y 2027. De esta forma, aprobada aquella por el Consell, los objetivos y medidas a desarrollar durante el 2023 deberán acometerse con las dotaciones existentes, recogidas en los presupuestos ya aprobados para el ejercicio, pudiendo, para las anualidades de 2024 y 2025, contemplarse las nuevas necesidades.

Aunque esta Estrategia es transversal, en estos momentos no parece hacerse necesario contemplarla de forma diferenciada, desde la técnica presupuestaria. Por ello se ha previsto que las dotaciones para el cumplimiento de lo que se recoja en los planes queden enmarcadas en los programas presupuestarios correspondientes a cada sección y centro gestor, cuyas previsiones de necesidades se trasladarán a los proyectos de presupuestos anuales, con el fin de dotar de los créditos presupuestarios necesarios para desarrollar y ejecutar los diferentes planes de acción.

Así pues, en el ámbito de la administración de la Generalitat, la repercusión de las medidas recogidas en los Planes quedará sujeta, en cada anualidad, a la disponibilidad de los créditos asignados al centro gestor que haya de ejecutarlas.

7. EVALUACIÓN Y PUBLICIDAD DE LA ESTRATEGIA

El proceso de evaluación de la Estrategia se desarrollará en diferentes fases que se materializarán en la recopilación y análisis de la información, los Informes de Seguimiento y el Informe Final de Evaluación, difundiéndose después los resultados.

La recopilación y el primer análisis de la información, respecto de las medidas que les conciernan, deberá practicarse por los centros o entidades intervinientes, trasladándose a la Comisión Técnica Interadministrativa, para la integración, tratamiento conjunto, revisión y valoración inicial de las medidas propuestas, con las conclusiones y recomendaciones que aquellas hayan considerado oportunas. Ello, sin perjuicio de que cada centro o entidad pueda ampliar la recogida de datos, en orden a futuras medidas a contemplar. Esta metodología resultará aplicable tanto a los Informes de Seguimiento, como al Informe Final.

Con carácter previo a la aprobación del Informe Final de Evaluación, se remitirá un borrador de este a los centros o entidades intervinientes, para que puedan formular las observaciones que consideren procedentes.

El Informe Final de Evaluación, con los anexos necesarios, deberá englobar un resumen ejecutivo, con información suficiente y lenguaje claro para su fácil comprensión por la ciudadanía.

Tanto la Estrategia, como el Informe Final, se publicarán, cuanto menos en el Portal de Transparencia de la Generalitat y en la página web de la Comisión de Juego, correspondiendo a la conselleria a la que esté adscrita la Comisión Técnica promover la publicación del Informe Final de Evaluación de la Estrategia.

En el plazo de dos meses desde la publicación del Informe Final de Evaluación, y a partir de sus contenidos, cada centro o entidad participante en la Estrategia deberá elaborar un Informe de Resultados que indicará las medidas que se van a adoptar, en base a las conclusiones y recomendaciones, y las razones que expliquen la inaplicación de aquellas que no se vayan a adoptar.

Deberán observarse las obligaciones en materia de publicidad activa, sobre programas plurianuales, recogidas en la Ley 1/2022, de 15 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana.

Si, como consecuencia de la Estrategia o los Planes de Acción, hubiera de producirse acceso, intercambio, cesión o comunicación de datos, ello deberá efectuarse de acuerdo con lo previsto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos, así como en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

8. CONCLUSIONES

El juego es una actividad potencialmente adictiva. Si bien no todas las personas son igualmente vulnerables, ni tampoco todas las jugadoras desarrollan un problema de adicción, la causa última de la adicción es el propio juego y las condiciones en las que se presenta en la sociedad.

La información sobre el juego y los riesgos que éste tiene no resultan suficientes para prevenir los problemas que ocasiona en la sociedad y, mucho menos, si se tiene en cuenta que el juego es adictivo. Esto es algo que la psicología científica conoce desde hace tiempo, especialmente cuando se trata de prevenir conductas de riesgo, lo cual rebate absolutamente el principal argumento del juego responsable.

Una de las consecuencias más negativas de la asunción del juego responsable es cargar con la culpa de los problemas del juego al propio jugador. Esta idea es absolutamente incorrecta desde un punto de vista científico ya que, en la toma de decisiones, la información es necesaria pero no suficiente. Además, en el caso de las adicciones, la información tiene un peso mucho menor que otras variables, de las que la principal son las condiciones en las que se realiza el juego, aunque, evidentemente no todas las personas tienen la misma vulnerabilidad de desarrollar una adicción al juego.

Debe superarse el concepto de juego responsable, buscando otra formulación como la del juego seguro o la que doctrina científica acuñe, que resulte más acorde con los factores que propician la ludopatía.

Hay variables que favorecen la adicción, como es el caso de ser impulsivo, padecer un problema mental, sufrir episodios vitales estresantes, tener problemas familiares, etc., que no pueden evitarse y que aparecen en la sociedad en la práctica totalidad de las personas a lo largo de la vida. Es decir, siempre habrá personas que las padecerán en mayor o menor medida y, por lo tanto, estarán expuestas al potencial adictivo que tiene el juego. A las que, en cualquier caso, se añade la especial vulnerabilidad en la adolescencia.

Por lo tanto, los efectos negativos del juego en la sociedad siempre van a existir, porque siempre habrá personas expuestas al juego que se encuentren en un elevado grado de vulnerabilidad. La única forma efectivamente viable de prevenir la adicción al juego es actuar sobre las condiciones en las que éste se presenta.

No existe ningún juego que no tenga riesgo, si bien no todos los juegos tienen el mismo potencial adictivo, de manera que las condiciones regulatorias deberán ser diferentes, en función de su potencial peligrosidad.

El avance en la prevención hace necesaria la regulación por los poderes públicos, lo cual incluye desde medidas generalmente aceptadas - como establecer un listado de

juegos permitidos, las condiciones en las que deben presentarse (tasa de retorno de premios, inmediatez del premio, etc.), limitación o prohibición de la publicidad, prohibición del acceso al juego a determinadas personas, como niños, niñas y adolescentes o personas autoexcluidas - hasta otras más controvertidas, económica o jurídicamente, como puedan ser la identificación fehaciente de la persona jugadora o la posibilidad de sacar del juego a las personas que pierdan una cantidad de dinero, etc.

Ha de procurarse añadir, a la actual regulación ordinaria del juego, unas medidas específicas tendentes a prevenir la adicción, buscando evitar el juego impulsivo, como el propiciado por la obtención inmediata de dinero en los mismos locales de juego o por el pago directo mediante las tarjetas de crédito y otros medios alternativos de pago similares, excepto en los casos que la normativa valenciana ya contempla expresamente. Y ello, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS 2030), sostenido por el FADAB (Fórum de la OMS sobre alcohol, drogas y comportamientos adictivos, Ginebra, junio 2017), que concluyó que una de las fórmulas más eficaces para limitar los daños y la caída o recaída en las diversas formas de ludopatía es limitar el acceso al efectivo "prohibiendo el uso de tarjetas de crédito y la instalación de cajeros automáticos".

9. BIBLIOGRAFÍA

Asociación Americana de Psiquiatría. *Guía de consulta de los criterios diagnósticos del DSM 5*. Arlington VA: Asociación Americana de Psiquiatría, 2013.

Consell Valencià de la Joventut. *Adicción al juego en la juventud de la Comunidad Valenciana*. Madrid: 2020.

Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas. *Estrategia Nacional sobre Adicciones 2017-2024*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2018. 69 p.

Dirección General de Ordenación del Juego. *Estrategia de Juego Responsable en España*. Madrid: Ministerio de Consumo, 2013.

Dirección General de Tributos y Juego. *Informe Anual de Juego en la Comunitat Valenciana 2021*. Valencia: Conselleria de Hacienda y Modelo Económico, 2022.

Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones. *Informe sobre Trastornos Comportamentales 2022: Juego con dinero, uso de videojuegos y uso compulsivo de internet en las encuestas de drogas y otras adicciones en España EDADES y ESTUDES*. Madrid: Ministerio de Sanidad. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, 2022.

Organización Mundial de la Salud. *Décima Revisión de la Clasificación Internacional de las Enfermedades. Descripciones Clínicas y pautas para el diagnóstico*. Ginebra: 1992.

10. COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

La Comisión Técnica de Coordinación Interadministrativa en Materia de Juego acordó constituir un Grupo de Trabajo, en el que se integraron expertos y técnicos de varios centros de la Generalitat, al que se le encomendó la síntesis de las aportaciones y la elaboración del documento base de esta Estrategia. Fueron sus miembros:

PERSONAS EXPERTAS

Mariano Chóliz Montañés. Catedrático de Psicología Básica. Universitat de València.

José Francisco López y Segarra. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Profesor asociado, Universidad Jaime I de Castellón.

José Martínez Raga. Psiquiatra. Jefe de Sección de Psiquiatría del Hospital Universitario Doctor Peset. Profesor Asociado, Universidad de Valencia.

Francisco Salvador Pascual Pastor. Doctor en Medicina. Responsable de la Unidad de Conductas Adictivas de Alcoy

Nicolás Ruiz Robledillo. Doctor en Psicología de la Salud. Profesor Titular de la Universidad de Alicante

PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT

Vicepresidencia y conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas.

Raúl Puerta Lorenzo. Subdirector General del Institut Valencià de la Joventut.

Fernando Monfort Costa. Jefe del Servicio de Promoción de los derechos de la infancia y adolescencia. Dirección General de Infancia y Adolescencia

Eva María Latorre Latorre. Jefa del Servicio de Procedimientos Jurídicos Especiales. Dirección General de Atención Primaria y Autonomía Personal.

Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

Fco. Javier Ortega Escós. Subdirector General de Juego. Dirección General de Tributos y Juego.

M^a Amparo Nogués Vicent. Jefa del Servicio de Normas, Estudios y Procedimientos de Juego. Dirección General de Tributos y Juego.

Jeanette Lozano Tello. Técnico del Servicio de Normas, Estudios y Procedimientos. de Juego Dirección General de Tributos y Juego.

Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.

M^a Francisca Ripoll Mora. Subdirectora General de Inclusión Educativa. Dirección General de Inclusión Educativa.

Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública.

Enrique Soler Bahilo. Subdirector General de Actividad Asistencial Integrada. Dirección General de Asistencia Sanitaria.

M^a Jesús Mateu Aranda. Jefa del Servicio de Promoción de Conductas Saludables y Prevención de Adicciones y Drogodependencias. Dirección General de Salud Pública y Adicciones.