



La distancia, ¿importa? (II): la legislación sobre las distancias entre casas de apuestas y centros educativos: escenarios criminológicamente plausibles

PEDRO CAMPOY TORRENTE

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

Title: “The distance, does it matter? (II): the legislation on the distances between betting houses and educational centers: criminologically plausible scenarios”

Abstract: The theory of public policy decision-making shows that the incrementalism is the main tactic to face some phenomena that provokes social alarm processes. This approach could conceal some potential perverse effects of the legislation and its application. This work continues to explore some of the possible consequences of Decreto-Ley 1/2019, February 5th., of urgent measures to promote responsible gambling in the Autonomous Community of Extremadura application. In this work we try to verify if: a) the normative changes regarding the police response are in a good direction; b) if the gambling establishments are located in neighborhoods or towns with certain socio-economic characteristics; c) the apparent concentration of gambling establishments in Extremadura towns near the border with Portugal.

Key words: Public Policy; Betting shops; Rural Criminology; Decision-Making.

Resumen: La toma de decisiones para afrontar fenómenos que generan alarma social suele tener un carácter incrementalista, lo que deja fuera del foco de análisis posibles efectos perversos de la legislación y de su aplicación. Este trabajo continúa explorando algunas de las posibles consecuencias del Decreto-Ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura. En este estudio se pretende comprobar: a) si son acertados los cambios normativos en cuanto a la respuesta policial; b) si la ubicación de los establecimientos de juego se produce en barrios o localidades con determinadas características socio-económicas; c) la concentración aparente de establecimientos de juego en poblaciones extremeñas próximas a la frontera con Portugal.

Palabras clave: políticas públicas; casas de apuestas; Criminología rural; toma de decisiones.

Recepción del original: 28 septiembre 2021

Fecha de aceptación: 20 enero 2022

Cómo citar este artículo: CAMPOY TORRENTE, Pedro “La legislación sobre las distancias entre casas de apuestas y centros educativos: escenarios criminológicamente plausibles”, en Boletín Criminológico, artículo 2/2022 (nº 214).

Contacto con el autor: 4cconsultor@gmail.com

Sobre el autor: Pedro Campoy Torrente es doctorando de la Universidad de Málaga.

Sumario: 1. Introducción. 2. Un mundo rural. 3. Objetivos y metodología. 4. Resultados. 5. Discusión y conclusiones. 6. Referencias.

1. Introducción¹

El fenómeno de las casas de apuestas ocupa y preocupa a muchos actores, desde la patronal del juego hasta el ciudadano medio. En función de nuestra percepción, prejuicios, intereses y un largo etcétera de posibles condicionantes, los análisis efectuados tienden a intentar validar, antes que falsar, las hipótesis que nos planteamos. Ante el panorama mediático que se ha venido planteando desde 2018 en torno al fenómeno de las casas de apuestas y debido a algunas apresuradas respuestas de carácter legal, se plantean ciertas cuestiones que creemos interesante analizar desde el prisma criminológico.

En el trabajo de Ortiz (2020) se planteó si se cumple la previsión legal del Decreto-Ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura, en relación con la distancia que debe haber entre casas de apuestas entre sí y entre éstas y los centros educativos, habida cuenta de la irretroactividad de la legislación aprobada (disposición transitoria quinta)².

En dicho trabajo también se aborda el hecho de que los menores no suelen (según declaran, como muestra el Informe del Consejo de la Juventud de Cáceres, 2019) realizar apuestas en los locales de manera física, con las implicaciones que ello, *per se*, presenta. Unido a este hecho, hay también particularidades de la región que afectan no sólo a la posibilidad de cumplimiento normativo, sino también a las posibilidades de ubicar futuros negocios: Extremadura es una región predominantemente rural, mientras que las medidas sobre la distancia parecen haber tomado referencias de carácter urbano para su adopción.

1. Este trabajo es el segundo de varios trabajos sobre las implicaciones de la distancia de las casas de apuestas a los centros educativos y forma parte de la investigación que se lleva a cabo en la Universidad de Extremadura sobre las implicaciones criminológicas de las normativas sobre casas de apuestas que están surgiendo en los últimos tiempos, coordinado por los Prof. Jordi Ortiz y Pedro Campoy.

2. Ambos trabajos y estudios se realizaron antes de que la COVID-19 llegara a nuestras vidas, por lo que el escenario que planteamos corresponde a una realidad que no sabemos afirmar a ciencia cierta si volverá. Por tanto, las implicaciones que se plantean deben considerarse en términos de una vuelta a la normalidad o de una “nueva normalidad” que permita hacer uso de estas instalaciones de manera igual o similar a como se venía haciendo antes de esta situación sanitaria.

De las conclusiones del trabajo de Ortiz (2020) se desprende que esta particularidad ha sido escasamente tenida en cuenta, lo cual, en su opinión (que comparto), permite afirmar que las decisiones tomadas al respecto no responden a un análisis previo de la situación, sino que intentan calmar una situación de alarma social a través del llamado incrementalismo en la toma de decisiones en políticas públicas (véase, Becerra, 2013, 2014)³.

Quizá fruto de la presión mediática, vía *agenda setting* (McCombs y Shaw, 1972), o quizá debido a la escasa cultura de la fiscalización ciudadana sobre la toma de decisiones del legislador (Maroto, 2016), lo cierto es que las medidas estrella para abordar el fenómeno de las casas de apuestas han supuesto medidas de carácter físico: alejar las casas de apuestas entre sí y de los centros educativos.

Es interesante observar que el Decreto-Ley 1/2019 contempla (también) otra suerte de medidas, pero el traslado a la prensa por parte de los actores políticos, los titulares y las opiniones de los ciudadanos se centran en las medidas ya aludidas. De ahí, por tanto, que se refuerce el hecho de pensar que antes que solventar el fenómeno, podríamos estar ante la voluntad de calmar a la ciudadanía y, por qué no, apaciguar los titulares sobre los riesgos de las casas de apuestas y la supuesta inacción gubernativa⁴.

Otro foco de atención mediática ha sido el supuesto hecho de que las concentraciones de las casas de apuestas se dan en los llamados barrios vulnerables (Ortiz, 2020). De este trabajo se desprende, al menos para el caso de la ciudad de Cáceres, que esto no es así.

No obstante, no son pocas las noticias que señalan este aspecto⁵, especialmente, referidas a ciudades como Madrid. Sin embargo, estos análisis suelen referirse a zonas

3. Cfr. Lindblom (1959, 1965, 1979). Sobre la confrontación de modelos de toma de decisiones y los problemas a los que se enfrenta la Administración, Lindblom (1959: 84 y ss.) especialmente se refiere a la necesidad de simplificación como nefasto mecanismo de respuesta. Las consecuencias detalladas de este modelo de toma de decisiones pueden hallarse en Lindblom (1965: 143 y ss.), mientras que en el trabajo de 1979 (Lindblom, 1979: especialmente 520 y ss.) corrobora cómo la incapacidad de los gestores públicos en Europa y EEUU a la hora de tomar decisiones genera toda una corriente de decisiones públicas destinadas a salir del atolladero ante cualquier problema como mecanismo de supervivencia (política).

4. Como ejemplo, esta noticia de febrero de 2020, en la que el partido político Unidas-Podemos, quien auspició el Decreto-Ley 1/2019, acusa a la Junta de Extremadura de ir en contra de los intereses de los ciudadanos en la ciudad de Almendralejo. <https://www.hoy.es/almendralejo/podemos-preocupado-proliferacion-20200206003707-ntvo.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

5. Véase esta noticia en El Salto, por ejemplo, de 2019: <https://www.elsaltodiario.com/casas-de-apuestas/proliferacion-casas-apuestas-barrios-humildes-movilizacion>.

eminentemente urbanas, olvidando que, quizá, y sólo quizá, en entornos de carácter rural estas cuestiones pueden ser sustancialmente distintas habida cuenta de las particularidades del mundo rural.

También es posible que estas consideraciones no se den en ciudades de comunidades autónomas de predominio rural, como Extremadura, en tanto en cuanto las ciudades son de tamaño sustancialmente menor en términos de urbanización y, también, en términos de habitantes.

Del mismo modo, estas diferencias también pueden estar presentes en otras esferas importantes para nuestra ciencia, como es la actividad policial. Como se verá, la decisión de alejar las casas de apuestas de determinados entornos puede, quizá, dificultar la capacidad de respuesta policial. No obstante, esta realidad puede ser únicamente de aplicación en entornos urbanos y no en los rurales, dada la configuración urbanística de estas localidades.

Para dimensionar las cuestiones introductorias planteadas, creo necesario recurrir al marco de la llamada “criminología rural”, con una prevención: esta rama de estudio ha venido desarrollándose al abrigo de la conocida criminología crítica. El reto en el que desde el grupo de investigación nos hemos embarcado es el de intentar conciliar algunas de las propuestas críticas que analizan el mundo rural con el análisis científico y sistemático, desde un punto de vista positivo, que en ocasiones es denostado por la criminología crítica por considerar que perpetúa las estructuras de poder a través del “saber” (e. g., Elbert, 2010).

Una última cuestión que requiere atención es el hecho de que la Comunidad Autónoma de Extremadura es fronteriza con Portugal. Esta cuestión no tendría mayor enjundia habida cuenta de que el tránsito de personas y bienes es libre entre Portugal y España, como miembros de la Unión Europea y, además, siendo países del espacio Schengen.

No obstante, la regulación en Portugal sobre establecimientos de juego es sustancialmente distinta a la regulación española y extremeña, por lo que veremos si, realmente, las localizaciones de las casas de apuestas en el plano regional se sitúan preferentemente en localidades cercanas al país vecino, en la línea de lo apuntado por Ortiz (2020).

2. Un mundo rural

La desconfianza en la ciencia no es un fenómeno nuevo y ha traído aparejados no pocos problemas tanto para científicos como para la ciudadanía. Sin ir más lejos, el movimiento anti-vacunas o las corrientes homeopáticas (algunas de las cuales incluso animan a consumir lejía para curar diferentes enfermedades) generan no pocos problemas sanitarios y perjuicios para científicos y ciudadanía (Alonso y Cortiñas, 2014).

Estas corrientes se suelen envolver en dos características fundamentales para difundir su mensaje y convencer a las personas: la conspiración (en gran medida, económica) de las estructuras médicas y farmacéuticas en connivencia con los Estados para imponer la medicina científica, de una parte; de otra, la alusión a complejas tramas explicativas (v.g., la medicina cuántica) que convergen con experiencias personales de ciertos gurús para difundir el mensaje, con una mezcla entre misticismo (Bunge, 2010) y naturalismo aderezada con la aserción de que “lo natural es bueno por definición”.

Estos dos componentes no escapan a nuestra ciencia especialmente cuando intentamos analizar el mundo rural. De una parte, la criminología crítica siempre ha desconfiado de los análisis científicos como punto de partida de la toma de decisiones en materia de prevención, control y supresión de las conductas problemáticas y/o delictivas (como ya he mencionado, para un análisis detallado, Elbert, 2010). Unido a este hecho, los mitos que circulan sobre el mundo rural (Entrena, 2012) coadyuvan al pensamiento de que la delincuencia, las conductas antisociales o las conductas de riesgo sólo aparecen en entidades urbanas, siendo lo rural una suerte de escenario bucólico y fantástico en el que el retiro espiritual de unos pocos urbanitas cobra tintes místicos que sanan el espíritu en tanto en el campo “nunca pasa nada”, construyendo una narrativa de seguridad, paz y tranquilidad en el mundo rural.

En nuestro campo han sido Donnermeyer y DeKeresedy (2014: 6 y ss.) quienes han venido a situar el eje del debate en unos pocos focos. Así, los cuatro mitos que identifican los autores al respecto son:

- a) La dicotomía rural/urbano, la cual presupone una heterogeneidad mayor para las comunidades urbanas y mayor homogeneidad para las rurales, con las connotaciones de cara a la desorganización social que ello ha traído aparejado desde la Escuela de Chicago.

b) Mayor índice de eficacia colectiva en el entorno rural y, por tanto, menores tasas de conductas antisociales versus menor índice en el entorno urbano y, por ende, mayores tasas. En el ámbito anglosajón, sin embargo, diferentes estudios vienen señalando tasas similares o mayores que en contextos urbanos en fenómenos como la violencia contra la pareja y agresiones sexuales (e. g., DeKeresedy y Schwartz, 2009) o índices de consumo y tráfico de drogas similares a otros entornos (e. g., Kaylen y Pridemore, 2013). Este mito es altamente relevante en lo que concierne al patrullaje y a la manera de orientar la actividad policial, en tanto en cuanto se sugiere que los sesgos a la hora de llevar a cabo detenciones o investigaciones se relacionan con las actividades que los agentes de policía llevan a cabo con las personas que conforman las comunidades rurales (y, por tanto, con las relaciones de amistad/enemistad) (Owen, 2012; Rockell, 2013).

c) Las tasas delictivas en entornos rurales siempre han sido bajas, hasta ahora, cuestión puesta en entredicho en diferentes estudios en el plano comparado, presentando tasas superiores incluso para diferentes tipos de delitos que las zonas urbanas (DeKeresedy et al., 2013; Hunt, 2012).

d) Por último, como adelanté unas líneas antes, el mito del entorno rural como un lugar idílico y, a la vez, un entorno hostil propenso a ser hogar de sociópatas e inadaptados, consecuencia, seguramente, de ciertos tratamientos mediáticos (mito señalado como *Jekyll y Hide* por los autores).

Como Entrena (2012) ha comentado, pese a que estamos en un momento en el que el entorno rural parece revalorizarse debido a su riqueza natural y a que cada vez le damos más importancia a la biodiversidad y los recursos naturales, el estigma de la época del desarrollismo ha fomentado los mitos señalados y, también, otros de naturaleza socio-cultural generalmente peyorativos.

Aunque algunos estudios de corte histórico-narrativo han tratado sobre la delincuencia en entornos rurales en épocas pasadas en nuestro país (Fernández, 2005; Montero, 2001), más profusamente sobre el bandolerismo (e. g., Serrano-Gómez, 2007) e incluso alguno ha versado sobre formas delictivas propias (necesariamente, claro) de este entorno (Bascuñán, 2013), poco o nada sabemos en el plano científico-académico sobre qué sucede en estos entornos con datos fehacientes. De cualquier

manera, la escasa atención a los datos relativos a la especificidad de los fenómenos que se dan en entornos rurales no afecta a las creencias que la ciudadanía tiene sobre estos entornos, aunque la realidad pueda ser muy diferente.

En el plano urbano, parecidas creencias circundan sobre las zonas desfavorecidas de las ciudades, las cuales pareciera que concitan todos los comportamientos antisociales y desviados de éstas, un hecho especialmente deudor de los postulados de la Escuela de Chicago.

En relación con nuestro objeto de estudio, han sido bastante comunes los artículos de prensa que han destacado la presencia de casas de apuestas en zonas socio-económicamente desfavorecidas⁶. En apariencia, la perspectiva de que las personas “vulnerables” tienden más al juego (y otras conductas problemáticas) sitúa el eje del análisis en dos planos: el de que las personas con menos recursos económicos tienden a desarrollar comportamientos problemáticos (cuestión ampliamente desmentida por nuestra ciencia) y el de que los operadores del juego buscan este perfil de personas en lugar de criterios económicos en los que situar los locales.

Sin embargo, este posible criterio no parece cumplirse en el caso de Extremadura, como Ortiz (2020) ha señalado. Antes bien, parece que el criterio de exposición del local a buen precio pesa más que el criterio de localización de personas económicamente vulnerables.

A mayor abundamiento, este planteamiento perverso nos llevaría también a considerar que las regiones rurales, más pobres, deberían concitar la mayoría de las casas de apuestas; sin embargo, la concepción de lo rural como un entorno ideal podría explicar por qué en estos entornos existen menos casas de apuestas que en entornos urbanos, tendiendo por tanto a considerar que las personas habitantes de estos entornos son seres de luz que no apuestan o juegan.

Una plausible respuesta a esta cuestión puede tener que ver con lo señalado también por Ortiz (2020) sobre la modalidad de juego preferido por los/as jóvenes de

6. Por ejemplo, esta noticia de El Confidencial (https://www.elconfidencial.com/espana/madrid/2018-01-28/sportium-codere-luckia-salones-de-juego-ludopatia_1512360/) y ésta otra de El País (https://elpais.com/ccaa/2019/10/29/madrid/1572343772_032014.html).

Extremadura: la mayoría juega en la modalidad *online*⁷, por lo que importa más bien poco dónde se sitúan las casas de apuestas.

Sobre estas premisas, planteamos algunos escenarios que pueden ser consecuencia de la legislación recientemente aprobada sobre las casas de apuestas en nuestra Comunidad, con la premisa de poder aportar elementos de juicio a la hora de seguir tomando decisiones en la temática de las casas de apuestas y su situación en el medio físico.

3. Objetivos y metodología

Los objetivos que persigo en este trabajo son:

- a) Conocer si la introducción de las policías locales como elemento de control en la nueva regulación es acertada, habida cuenta de las características de la Comunidad Autónoma;
- b) comprobar si, efectivamente, la ubicación de los establecimientos de juego se produce en barrios con determinadas características socio-económicas, corroborándose la visión perversa que se posee de las empresas de juego;
- c) conocer si existe una concentración de establecimientos de juego en poblaciones extremeñas próximas a la frontera con Portugal, para atraer a jugadores de nuestro país vecino;
- d) y observar si pueden existir efectos diferenciales de la normativa de juego en poblaciones rurales en contraposición a las zonas urbanas de Extremadura.

7. Tradicionalmente, el juego se ha asociado al espacio en el que se desarrolla la actividad, ya fuera ésta la modalidad de apostar (e. g., hipódromos) o de juegos de azar (e. g., bingo, tragaperras, etc.). Sin embargo, la irrupción de las TIC permite desarrollar estas actividades online, esto es, a través de dispositivos diversos (móvil, Tablet, etc.). Pese a ello, las actividades que se desarrollan en las casas de apuestas son híbridas, dado que existe la posibilidad de jugar físicamente a algún juego (tragaperras) mientras se apuesta virtualmente a cualquier competición (resultados de la liga de fútbol profesional de México, por ejemplo). Así, en este trabajo me refiero a “juego presencial” cuando aludo al hecho de acudir a las casas de apuestas, mientras que hago referencia al “juego online” cuando se trata de actividades realizadas desde los dispositivos de las personas involucradas en estas actividades, sin necesidad de acudir a las casas de apuestas y otros establecimientos de juego (tales como bingos, por ejemplo, en los que también se pueden desarrollar actividades similares a los ofrecidos por las casas de apuestas). En todo caso, estos locales permiten realizar un conjunto de actividades que no necesariamente están vinculadas a las apuestas deportivas, aunque éstas sean el reclamo principal de las casas de apuestas frente a la oferta de otros establecimientos de juego.

Para ello, hemos utilizado datos procedentes de:

- La Dirección General de Tributos de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de la Junta de Extremadura.
- Policías Locales de diferentes municipios de Extremadura.
- Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG).
- Cartociudad.
- Excmo. Ayuntamiento de Cáceres.

Para el análisis del tiempo de respuesta se han efectuado mediciones en dos tiempos con la variable “distancia”, manejando los escenarios actuales.

En lo referente al segundo objetivo, profundizando una de las premisas del trabajo anterior (Ortiz, 2020), hemos realizado un mapeo de las zonas de la ciudad de Cáceres en función de los ingresos medios de cada zona, superponiendo las casas de apuestas actuales, así como algunas zonas rurales de referencia en la Comunidad Autónoma.

En relación con el tercer objetivo, hemos medido las distancias entre la frontera y las localizaciones más cercanas, analizando también la configuración de la red viaria de Extremadura y las particularidades de la regulación portuguesa. Para ello, hemos utilizado el software informático QGis (versión 3.16) y la herramienta Qneat3.

Por último, hemos configurado un marco analítico a partir de las particularidades rurales y de los estudios sobre juego, que consideramos que pueden aportarnos un espacio teórico referencial para interpretar los resultados que se están obteniendo a lo largo de este proyecto.

4. Resultados

4.1. Respuesta policial frente al juego

La principal herramienta de control que tienen las distintas administraciones para vigilar y evitar que los menores accedan a las casas de apuestas y atender los problemas de seguridad que puedan generarse dentro y fuera de estos establecimientos de juego,

son las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esta competencia de control de estos locales la tiene el Cuerpo Nacional de Policía⁸.

Sin embargo, la preocupación por el aumento y auge del juego entre la población más joven, unido a un territorio cuyos municipios se encuentran muy diseminados, ha obligado a la Junta de Extremadura a introducir a las policías locales para hacer cumplir lo previsto en el Decreto-Ley 5/2019, de 5 de febrero⁹.

Esta medida tiene como objetivo aparente el mantenimiento de un mayor control y vigilancia de estos locales. Para comprobar la necesidad de esta medida, hemos llevado a cabo un análisis geoestadístico en las dos provincias de la región extremeña (Cáceres y Badajoz).

El motivo de realizar el análisis en ambas provincias es que, tanto en la Comisaria del Cuerpo Nacional de Policía de Cáceres, como en la Jefatura Provincial del Cuerpo Nacional de Policía en Badajoz, cuentan con efectivos dentro de la unidad de delincuencia especializada y violenta, responsables del control, vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa sobre el juego e investigación de los delitos que se generen en este ámbito¹⁰, pero no en el resto de la región. Por lo tanto, la colaboración de otros cuerpos policiales parece algo más que necesario.

Para comprobar la necesidad de esa colaboración, se ha realizado una medición del tiempo y la distancia que supondría trasladarse desde las dos sedes en las que se encuentran las unidades del CNP a municipios que tienen establecimientos de juego más alejados de éstas. Se han seleccionado a tales efectos las dos localidades más alejadas de cada provincia con casas de apuestas. Como se puede comprobar, el tiempo en realizar la ruta por parte de los responsables no permitiría una intervención de manera urgente, y de ahí la necesidad de una colaboración por parte de otros cuerpos (tabla 1):

8. Art. 12. A) 1.d) de la L. O. 2/1986, de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Serán competencias del Cuerpo Nacional de la Policía, la vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.

9. Art. 48 : La inspección, vigilancia y control de las actividades de juego, corresponde a la Consejería competente en materia de juego, quien las desarrollará con medios propios a través de los funcionarios de la Junta de Extremadura titulares de puestos que tengan encomendadas dichas tareas, así como por los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y policía local.

10. https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_estructura_dao_cgpoliciajudicial.php.

Tabla 1. Tiempo y Distancia desde las Comisarias Policía (CNP) hasta municipios con casas de apuestas extremadamente alejados

Provincia	Municipios	Distancia (Km.)	Tiempo (min.)
Cáceres	Cáceres – Valencia de Alcántara	91,33 Km	60 min.
Cáceres	Cáceres – Valverde del Fresno	115 Km.	88 min.
Badajoz	Badajoz – Villanueva del Fresno	64,58 Km.	48 min.
Badajoz	Badajoz – Azuaga	146,56 km.	94 min.

Fuente: elaboración propia.

Para este cálculo se han respetado los límites de las vías de circulación, dado que con frecuencia la mayoría de intervenciones son de carácter no prioritario, como es el control de la edad de las personas dentro de los establecimientos u otras cuestiones administrativas. Sin embargo, ante hechos como la detección de menores por parte de los empleados, cierta premura es necesaria para poder realizar las acciones pertinentes, por lo que, si la legislación no hubiera permitido operar a otras fuerzas de seguridad, estas intervenciones no tendrían sentido ni éxito.

Así pues, si las administraciones quieren controlar el acceso de menores en estos lugares necesitan de esa cooperación y colaboración accesoria de las policías locales extremeñas. Esto puede verse ilustrado si atendemos a la distancia entre las policías locales y los establecimientos en los municipios reseñados.

Tabla 2. Tiempo y distancia entre las casas de apuestas y la policía local en los municipios señalados

Municipio	Distancia (metros)	Tiempo (min.)
Valencia de Alcántara	450 m.	2 min.
Valverde del Fresno	100 m.	-1 min.
Villanueva del Fresno	200 m.	- 1 min.
Azuaga	750 m.	2,5 min.

Fuente: elaboración propia.

A la vista de los resultados, considero que la medida propuesta por la Junta de Extremadura parece adecuada en términos de control, atendiendo a la peculiaridad de la región.

4.2. *Juego y barrios vulnerables*

Otra de las principales polémicas que existen con respecto al juego en España es la ubicación de las casas de apuestas en barrios de grandes ciudades con rentas bajas¹¹. La apertura de casas de apuestas en barrios vulnerables, ha generado una enorme polémica en grandes ciudades como Madrid o Barcelona¹².

Desgraciadamente, y al igual que sucede con otros problemas, desconocemos si estas circunstancias también se repiten en ciudades medias o municipios más pequeños en España, motivo principal por el que hemos decidido tratarlo en este artículo. Para ello, hemos actualizado el trabajo elaborado por el profesor Ortiz entre los años 2019 y 2020 en la ciudad de Cáceres, con un análisis de los barrios donde se ubican las casas de apuestas, a partir del estudio elaborado por el Instituto Nacional de Estadística en colaboración con Agencia Tributaria en el año 2019¹³.

En la actualidad, la ciudad de Cáceres cuenta con una población de 96.126 habitantes (IDEEX, 2020)¹⁴ y la renta media por habitante en el año 2019 según datos de la Junta de Extremadura es de 14.470 habitantes. Sin embargo, de las catorce casas de apuestas que se encontraban abiertas en el año 2019 -periodo de la primera investigación- hoy, sólo permanecen abiertas un total de ocho. La pandemia y la consecuente crisis económica, ha llevado al cierre de este y otro tipo establecimientos. Por lo tanto, la ciudad cuenta actualmente con la siguiente distribución de casas de apuestas según la zona y la renta media por persona:

11. A modo de ejemplo, encontramos los trabajos llevados a cabo por la Federación Regional de Asociaciones Vecinales de Madrid en el año 2019, que identifica el número de casa de apuestas en la comunidad autónoma de Madrid. El estudio concluye que existe un patrón sobre la ubicación geográfica de estos locales en barrios con rentas más bajas. Disponible en: <https://stopcasasdeapuestas.com/#/>. [última consulta, 11 de noviembre de 2021].

12. La ciudad de Barcelona ha prohibido desde el año 2019 la apertura de nuevos establecimientos de juego de y un plan de prevención de juego patológico. Disponible en: https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/tema/urbanismo-e-infraestructuras/medidas-para-frenar-la-apertura-de-locales-de-juego-y-apuestas-en-la-ciudad_1020790.html. [última consulta, 11 de noviembre de 2021].

13. Mapa interactivo de renta media por persona. Disponible en: <https://elpais.com/economia/2021-04-29/el-mapa-de-la-renta-de-los-espanoles-calle-a-calle.html>.

14. Datos obtenidos en el Instituto Estadístico de Extremadura.

Tabla 3. Distribución geográfica de las casas de apuestas según la renta media de los habitantes en la ciudad de Cáceres

Distrito	Nº de casas de apuestas	Renta media
Sur	1	Menor de 7.000,00 euros
Norte	1	Menor de 10.500,00 euros
Oeste	1	Menor de 12.500,00 euros
Centro	5	Mayor de 12.500,00 euros

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo al trabajo llevado a cabo por el Ministerio de Fomento sobre ciudades vulnerables, la ciudad de Cáceres sólo contaría con un único establecimiento de juego en un barrio vulnerable¹⁵. Por lo tanto, sólo un 12% de los establecimientos de juego de la ciudad se encontraría en zonas vulnerables. Una situación muy diferente a la que, aparentemente, sucede en otras ciudades de mayor población y superficie como Madrid o Barcelona.

En cuanto a las zonas rurales seleccionadas, parece que las lógicas empleadas para realizar estos análisis sobre el criterio socio-económico no concuerdan tampoco con las realidades de la región extremeña. Así:

Tabla 4. Renta per cápita en los municipios seleccionados de menos de 20.000 habitantes

Municipio	Población	Renta media per cápita ¹⁶ (euros)
Miajadas	9.607	16.175
Coria	12.478	16.647
Trujillo	9.012	16.814
Navalmoral de la Mata	17.129	20.855
Valverde del Fresno	2.309	13.461
Herrera del Duque	3.482	14.901
Jerez de los Caballeros	9.303	17.634
Montijo	15.457	15.746
Villanueva del Fresno	3.397	14.384
Zafra	16.797	19.685

Fuente: elaboración propia.

15. Sobre esta cuestión, debemos tener en cuenta que la última actualización se remonta al año 2011. En todo caso, sirve para tener un elemento de juicio.

Véase: <https://portalweb.mitma.es/aplicaciones/portalweb/BarriosVulnerables>.

16. Datos correspondientes al último año disponible, ejercicio 2018/2019.

En relación con la renta per cápita, con la excepción de los tres municipios con menos habitantes (Herrera del Duque, Valverde del Fresno y Villanueva del Fresno), el resto de municipios no está muy alejado de la renta per cápita media para la región en el año analizado (2019), que fue de 19.454 euros.

Aunque puede argüirse que debería valorarse que la renta per cápita de los municipios rurales debería ser el indicador con el que comparar, en lugar de la renta media de la región, lo cierto es que los municipios rurales suponen el 99% de los municipios extremeños, abarcando el 90% del territorio¹⁷, por lo que considero que es un indicador fiable para realizar este análisis.

Por tanto, no parece que el criterio para localizar las casas de apuestas cumpla el parámetro económico propuesto para realizar los análisis críticos con este tipo de locales.

4.3. Juego y frontera

Para la Comunidad Autónoma de Extremadura, junto a las políticas públicas a nivel regional o nacional, también resultan de enorme interés las políticas públicas llevadas a cabo en Portugal sobre el juego y las apuestas. Actualmente, se ha iniciado un proyecto de investigación por parte de un grupo de investigadores de la Universidad de Extremadura en colaboración con el Consejo de la Juventud de Extremadura, para conocer datos concretos sobre el juego en Extremadura por parte de ciudadanos portugueses y los efectos criminológicos en casas de apuestas próximas a la frontera, entre otros objetivos¹⁸.

Por todo ello, se han seleccionado cuatro importantes vías de comunicación que unen España y Portugal a través de Extremadura. Los resultados muestran que los cuatro principales municipios más próximos a la frontera con Portugal cuentan con establecimientos de juego, un hecho relevante si tenemos en cuenta que, de los 388

17. Véase la información ofrecida al respecto por la Red Extremeña de Desarrollo Rural (REDEX), en <https://redex.org/informacion-territorial> [último acceso, 19/01/2022].

18. Estudio de investigación por la Universidad de Extremadura sobre la influencia de las casas de apuestas y apuestas on-line en la Juventud Extremeña financiado por el Consejo de la Juventud de Extremadura, con una duración de 10 meses. El estudio no sólo aborda el juego por parte de ciudadanos portugueses en la región. También se analizan los posibles problemas de seguridad que se han generado dentro y fuera de estos locales en municipios que cuentan con establecimientos de juego próximos a la frontera. El estudio cuenta con la colaboración de las policías locales de Extremadura.

municipios que tiene Extremadura, sólo 38 contaban con establecimientos de juego en el año 2019, lo que supone un 9% de los municipios de Extremadura.

Tabla 3. Municipios con establecimientos de juego próximos a Portugal

Vía de Comunicación	Provincia	Primer municipio extremeño	Población	Casa de Apuestas (S/N)
Ex 108	Cáceres	Moraleja	6.750 hab.	S
N-521	Cáceres	Valencia de Alcántara	5.397 hab.	S
A-5	Badajoz	Badajoz	150.702 hab.	S
Ex - 107	Badajoz	Villanueva del Fresno	3.397 hab.	S

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, las principales vías de comunicación no necesariamente concitan el grueso de las casas de apuestas, como se aprecia en la siguiente figura. De hecho, llama la atención que no sigan la lógica de la vertebración territorial de la región (AA.VV., 2007), la cual se ha venido realizando sobre el eje norte-sur (vía de la Plata, coincidente con la A-66 y la N-630) y el eje Este-Oeste, coincidente con la A-5 Badajoz-Madrid.

A la vista de la distribución de los establecimientos en toda la Comunidad Autónoma (Ortiz, 2021:18) y de que la ubicación de estos establecimientos no coincide con los parámetros antes aludidos, parece que ha existido cierto interés por situar algunas de estas casas de apuestas de manera cercana a la frontera portuguesa.

4.4. Juego y ámbito rural

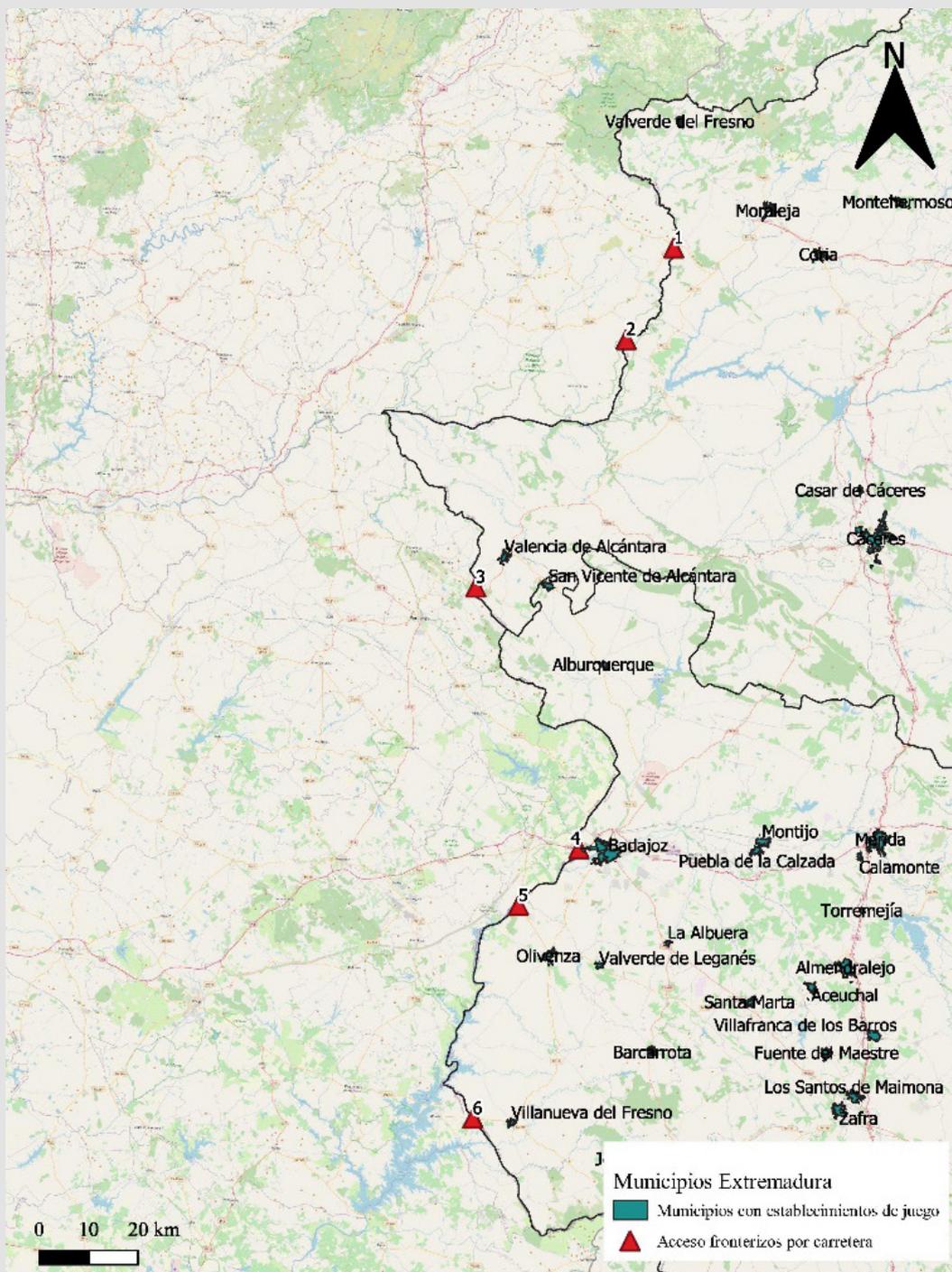
Como se ha indicado anteriormente, el juego no es sólo un problema característico de las grandes ciudades de nuestro país. Parece obvio que la apertura de establecimientos de juego se ha producido por todos los rincones de nuestra geográfica y sin ningún criterio aparente¹⁹. En una región como Extremadura, este elemento adquiere más fuerza aún, principalmente por el número tan elevado de pequeños municipios que tiene esta región²⁰. Tiene especial interés la entrada en vigor del Decreto-Ley 1/2019, de 5 de febrero, sobre medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la

19. Según datos de la Dirección General de Tributos de la Junta de Extremadura en el año 2021, el número de establecimientos de juego en Extremadura es de 139 locales.

20. La Comunidad Autónoma de Extremadura cuenta con un total de 388 municipios. Un 90 por ciento son municipios de menos de 20.000 habitantes.

Comunidad Autónoma de Extremadura, y la entrada en vigor de la norma que prohíbe la autorización para instalar establecimientos de juego cerca de centros educativos a menos de 300 metros y a menos de 250 metros entre establecimientos de juego²¹. Por lo tanto, analizar este aspecto en municipios pequeños que tienen casas de apuestas resulta de gran interés académico y científico.

Figura 1. Vías de comunicación, localidades con casas de apuestas y pasos fronterizos



Fuente: Fuente: Ortiz y Campoy-Torrente (2021).

Para llevar a cabo este análisis, se han seleccionado los 5 municipios de la provincia de Cáceres y los 5 municipios de la provincia de Badajoz que seleccionamos antes para el análisis (Ortiz, 2020). La selección se ha hecho de un total de 32 municipios de menos de 20.000 habitantes que contaban con establecimientos de juego en el año 2019²². De los 10 municipios analizados, un 70 por ciento no cumplen con la normativa actual que obliga a no abrir ninguna casa de apuestas a menos de 300 metros de un centro educativo.

Tabla 4. Distancia mínima entre casas de apuestas y centros educativos en municipios de menos de 20.000 hab

Provincia	Municipio	Población	Distancia entre casa de apuestas y centro educativo (metros)
Cáceres	Miajadas	1.323 habitantes	700,00 m.
Cáceres	Coria	12.478 habitantes	196,94 m.
Cáceres	Trujillo	9.012 habitantes	67,00 m.
Cáceres	Navalmoral de la Mata	17.129 habitantes	160,00 m.
Cáceres	Valverde del Fresno	2.309 habitantes	355,00 m.
Badajoz	Herrera del Duque	3.482 habitantes	240,00 m.
Badajoz	Jerez de los Caballeros	9.303 habitantes	180,00 m.
Badajoz	Montijo	15.457 habitantes	50,00 m.
Badajoz	Villanueva del Fresno	3.397 habitantes	512,55 m.
Badajoz	Zafra	16.797 habitantes	180,00 m.

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, dada la naturaleza eminentemente rural de la Comunidad Autónoma extremeña, es evidente que resulta muy complicado adecuar la norma a la realidad de la región. Este hecho hace que sea deseable que las problemáticas atribuidas a las casas de apuestas tengan en cuenta el factor diferencial que supone el mundo rural.

5. Discusión y conclusiones

Con respecto a la participación de las policías locales de Extremadura en el control y vigilancia de las casas de apuestas, los resultados muestran que la medida adoptada por la Junta de Extremadura puede ser acertada. La colaboración y cooperación entre fuer-

21. Art. 45.

22. Atendiendo a la situación actual, se ha seleccionado una muestra de aquellos locales de juego que se encuentran aún abiertos tras la pandemia.

zas de seguridad es un elemento importante en la prevención de conductas delictivas o antisociales. Sin embargo, esta medida puede quedarse a medias si las policías locales de municipios extremeños con establecimientos de juego no cuentan con recursos materiales para llevar a cabo este control y vigilancia, por ejemplo, el acceso a la base de datos de personas que tienen prohibido el acceso a estos locales²³.

En cuanto a la ubicación de locales de juego, en el caso de la ciudad de Cáceres, los resultados muestran que su ubicación no se ajusta a criterios socio-económicos. De las ocho casas de apuestas de la ciudad de Cáceres, sólo una de ellas estaría dentro de los criterios que la administración entiende como “barrio vulnerable”, mientras que las siete restantes se encontrarían en barrios denominados como de clase media o alta.

Estos datos muestran las diferencias que existen entre grandes ciudades y el resto de municipios, a la hora de generalizar los problemas y las soluciones, ya que como se ha ilustrado, las características socio-económicas de los municipios de menos de 20.000 habitantes no son muy diferentes a la media regional, que con seguridad se ve afectada por los valores de los municipios grandes (e. g., Badajoz, Cáceres o Mérida, entre otros).

Con respecto al elemento geográfico de la frontera con Portugal, los municipios más importantes por donde pasan las principales vías terrestres a Portugal cuentan con establecimientos de juego. Una cuestión que no es menor, si tenemos en cuenta que existen otras comunidades autónomas en España que también poseen zonas fronterizas con Portugal (Galicia, Castilla y León o Andalucía) con unas características similares a las extremeñas que, en ningún caso, pasa por la localización de grandes ciudades en ese entorno.

Están por considerar, en este sentido, los posibles efectos económicos que suponen en estas localidades o los eventuales efectos dañinos que pudieran suponer en la ciudadanía portuguesa que van a estos municipios para realizar apuestas deportivas, así como los efectos para la población autóctona.

En último lugar, debe indicarse que los efectos que pudiera tener la entrada en vigor del Decreto-Ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento de juego

23. Registro General de Interdicciones de Acceso al Juego (RGIAJ).

responsable, en municipios más pequeños de la región extremeña es similar al que ya se analizó anteriormente en la ciudad de Cáceres. En primer lugar, porque un porcentaje de establecimientos de juego ya se encontraban próximos a centros educativos y, por lo tanto, no pueden cerrarse, como ya se indica en la propia norma. Y, en segundo lugar, porque se trata de municipios pequeños y aparentemente no resulta de gran interés para el empresario tener más de un local de juego dados sus costes. Así, el cumplimiento de no tener un establecimiento de juego a menos de 250 metros de distancia de otro para evitar concentración de estos locales es relativamente complicado de cumplir en estos municipios.

Como corolario, parece que el tratamiento de los municipios rurales en Extremadura no merece una consideración diferencial en relación con las ciudades. Esta cuestión puede tener dos lecturas: en primer lugar, puede proceder de un análisis sesgado en torno a los efectos que un mismo hecho puede tener sobre los entornos rurales, dado que se le atribuyen características similares a las urbanas, pero poco o nada se analiza en la norma al respecto de esta cuestión, asumiéndose que las medidas a implementar van a tener el mismo efecto en ambos entornos.

En segundo lugar, también puede suponerse que se obvia la realidad de este tipo de entornos, dado que los problemas asociados a estas localidades tendrían que ver con “cómo es el mundo rural”, en lugar de “qué efectos provocan hechos similares en entornos diferentes”. Esta brusca conclusión parece chocar con el hecho de que, en términos de control, se ha optado por aproximarlos en estas localizaciones por parte de las distintas policías locales, pero se asume que las problemáticas surgidas en dichos entornos son iguales que en la ciudad, sin conocerse si, efectivamente, dichos problemas son similares o, por ejemplo, los patrones de juego son iguales en entornos urbanos y rurales.

Por tanto, además de que es necesario seguir ahondando en el análisis de estos entornos desde el punto de vista de la seguridad de una manera diferencial, también resulta aparente que las normativas en materia de juego en regiones eminentemente rurales siguen un patrón urbanita, lo cual, además de imposibilitar el cumplimiento, dificulta la evaluación de su eficacia y eficiencia.



6. Referencias

- Alonso, F. y Cortiñas, S. (2014). La Pseudociencia y el poder de los medios de comunicación: la problemática ausencia de bases teóricas para afrontar el fenómeno. *Historia y Comunicación Social*. 2014; 19: 93-103.
- AA.VV. (2007). *El territorio imaginado. 15 años de desarrollo rural en Extremadura (1991-2006)*. Mérida: Red Extremeña de Desarrollo Rural.
- Bascuñán, Ó. (2013). ¿Resistencia campesina o delincuencia? Los ilegalismos en los Montes de la Sierra de Cuenca. *Historia Social*, 95-111.
- Becerra, J. (2013). La toma de decisiones legislativas penales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 99, 125-158.
- Becerra, J. (2014). La toma de decisiones en política criminal. Bases para un análisis multidisciplinar. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bunge, M. (2010). *Matter and Mind. A Philosophical Inquiry*. Nueva York: Springer.
- DeKeseredy, W. S., Muzzatti, S. L., & Donnermeyer, J. F. (2013). Mad men in bib overalls: Media's horrification and pornification of rural culture. *Critical Criminology*, 22(2), 179-197.
- Donnermeyer, J.F., DeKeseredy, W.S., 2014. *Rural Criminology*. Routledge, London.
- Elbert, C. A. (2010). *Manual básico de Criminología (4ª edición)*. Buenos Aires: Edubeba.
- Entrena, F. (2012). La ruralidad en España: de la mitificación conservadora al neorruralismo. *Cuadernos de desarrollo rural*, 9(69), 39-65.
- Fernández, A. (2005). Franquismo, delincuencia y cambio social. *Espacio Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, (17).
- Kaylen, M. T. y Pridemore, W. A. (2013). Social disorganization and crime in rural communities: The first direct test of the systemic model. *British Journal of Criminology*, 53(5), 905-923.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy. Decision Making Through Mutual Adjustment*. Nueva York: Free Press.
- Lindblom, C. E. (1979). Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- Maroto, M. (2016). Punitive decriminalisation? The repression of political dissent through administrative law and nuisance ordinances in Spain. En N. Persak (Ed.), *Regulation and Social Control of Incivilities* (pp. 69-88). Londres: Routledge.
- Montero, A. M. (2001). Los derechos de los menores abandonados y delincuentes en España. Perspectiva histórica. En V. Llorent (Coord.), *Derechos y educación*



- de niños y niñas. Un enfoque multicultural (pp. 505-516). Sevilla: Grupo de Investigación y Educación Comparada de Sevilla.
- McCombs, M. E. y Shaw, D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public opinion quarterly*, 36(2), 176-187.
- Ortiz, J. (2020). La distancia, ¿importa? (I): el grado de cumplimiento normativo de la legislación sobre las distancias entre casas de apuestas y centros educativos. *Boletín Criminológico*, 192, 1-27.
- Ortiz, J. y Campoy-Torrente, P. (2021). Algunas cuestiones sobre las políticas públicas en el entorno rural de Extremadura: un estudio desde la Criminología. *Revista de Estudios Económicos y Empresariales*, 33, 71-90.
- Owen, S. (2012). Integrated response policy to domestic violence in NSW: A critical analysis (doctoral dissertation). Queensland University of Technology, School of Justice. (Disponible en: <https://eprints.qut.edu.au/180772/>).
- Rockell, B.A. (2013). Women and crime in the rural- urban fringe. *International Journal of Rural Criminology*, 2, 24-45.
- Serrano-Gómez, A. (2007). *Historia de la Criminología en España*. Madrid: Dykinson.