

## INFORME DE LA DEFENSORA DE LA CIUTADANIA SOBRE LES ACTUACIONS DUTES A TERME QUANT A LES CASES D'APOSTES I ALTRES NEGOCIS RECREATIUS A PALMA

Atesa la reunió mantinguda en el marc de la necessària coordinació entre administracions públiques, en la conjuntura de la modificació actual de l'Ordenança municipal de regulació horària de les activitats – OREHO –, entre les àrees municipals de Model de ciutat i Sanitat del nostre ajuntament i amb la Direcció general de Consum del Govern de les Illes – GOIB i ateses les conclusions inicials dels assistents, des de la Defensora de la Ciutadania es redacta el següent informe per exposar els antecedents reconeguts per la nostra institució que fan palesa, des d'un enfocament de drets fonamentals, la necessitat de regulació dels espais anomenats cases d'apostes i altres tipus de negocis recreatius amb experiència de joc amb premi.

Igualment s'exposa en aquest informe la legitimació de la institució de la Defensora quant a la proposta d'actuacions i a continuació es relacionen una sèrie de consideracions amb caràcter de propostes que ja s'havien compartit en algun moment per part de la Defensora en el context de reunions i espais de treball amb les diferents administracions.

### ANTECEDENTS

En data 19.06.2017 s'admetia a tràmit, amb número d'expedient DC 060/2017, la primera de les reclamacions relacionades amb les molèsties causades per l'activitat d'un "Punt de Joc" ubicat al camí de Son Rapinya, dins el Centre Comercial de "Los Almendros" amb expedient CO 2004/000\*\*\* de Llicència d'Activitats.

Les molèsties expressades per la ciutadania estaven associades amb renous i inseguretat ocasionada pel tipus de clientela i per l'extensió de l'activitat a la via pública amb consumició de begudes a la mateixa porta i presumpte consum d'estupefaents i prostitució a les rodalies del negoci, entenent que es podria identificar aquell negoci com el focus causant.

Acreditades les denúncies prèvies de la ciutadania a la Policia Local, el mateix 19.06.2017, es sol·licitava informe a l'Àrea de Seguretat ciutadana sobre l'estat de la situació i les actuacions dutes a terme en aquell indret.

En data 01.02.2018, mitjançant NI-19\*\*\*/17, l'inspector de la CPSL informava sobre les molèsties causades pel negoci "Punt de Joc" del camí de Son Rapinya, indicant que existien un total de 13 denúncies relacionades amb les queixes: GE1\*\*\*/17, GE1\*\*\*/17, GE\*\*\*/17, GE\*\*\*/17, GE\*\*\*/17, GE\*\*\*/17, GE\*\*\*/17, GE10\*\*\*/16, GE10\*\*\*/16, GE100\*\*\*/16, GE9\*\*\*/16, GE9\*\*\*/16 i GE9\*\*\*/16. A més de 5 queixes/DMS amb referència RE27.\*\*\*/16, RE34.\*\*\*/16, RE36.\*\*\*/16, RE28.\*\*\*/17 i RE28.\*\*\*/17.

Tota la informació rebuda constata els problemes de molèsties i aldarulls per la concentració de petits grups que consumien begudes i altres substàncies a la via pública. En ocasions s'identificaven grups de menors d'edat que també consumien substàncies estupefaents i causaven algunes destrosses en les rodalies, sobre propietat pública i privada.

L'informe policial conclou informant sobre la disposició d'actuacions de seguiment i control sobre aquell espai.

En data 30.07.2019 un nou informe de la Comissaria operativa –UNOC-, mitjançant NI 4\*\*\*/19, traslladava a la Defensora l'emissió d'un informe policial a instància del Departament d'Activitats i Seguretat d'Establiments per tal de determinar si era necessària l'adopció de mesures cautelars i/o sancionadores previstes als títols VIII i IX de la Llei 7/2013, de 26 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats de les Illes Balears.

En aquell informe s'indicava: la identitat del titular de l'activitat, la ubicació de l'activitat amb indicació de carrers al que té façana, la determinació de l'activitat, la veracitat de les denúncies

amb la finalitat de determinar causes tipificades per iniciar un expedient d'infracció i altres aspectes significatius.

És rellevant que dels controls esdevinguts els dies 23.07.2018 a les 23.40h, 24.07.2018 a les 03.40h, 17.09.2018 a les 19h, 21.09.2018 a les 23.50h, 22.09.2018 a les 23.45h, 23.09.2018 a les 01.30h i el dia 28.09.2018 a les 11.30h, l'activitat estava oberta al públic però no havia cap client a l'exterior i no es perceberen renous ni molèsties. Es confirmava també que l'activitat executada al negoci es corresponia amb la del títol habilitant CO 2004/00\*\*\* de "Saló recreatiu tipus B amb servei de bar".

Corregides les causes de la reclamació, l'informe proposava com a conclusió el SOBRESÈIMENT de la queixa veïnal en horari nocturn.

En vista de la informació rebuda i la desaparició de les molèsties, des de l'oficina de la Defensora es va comunicar amb la persona que va iniciar la reclamació, qui va confirmar el fet que les molèsties havien minvat de forma significativa. En data 30.07.2019 es va resoldre l'expedient amb el sentit de RESOLT EN TRÀMIT, quant a les causes originals si bé s'havien identificat altres qüestions associades a la naturalesa d'aquests tipus de negocis.

A partir d'aquell moment la Defensora es va interessar per la presència normalitzada de Cases d'Apostes i per les conseqüències perjudicials quant l'afectació dels drets fonamentals, en especial sobre la ciutadania i les barriades més vulnerables de la nostra ciutat, contrastant aquesta informació amb tots els estudis i la documentació a l'abast, com ara l'Informe sobre ADDICCIONS COMPORTAMENTALS de la Delegació del Govern pel Pla Nacional sobre Drogues 2018.

En data 02.12.2019 es va rebre el contacte de diverses entitats ciutadanes (FAPA Mallorca, Associació Juguesca, Federació de Veïns de Palma, IREFREA ...) que presentaven una iniciativa social en la que es convidava a participar en l'elaboració d'un manifest sobre les cases d'apostes a la institució de la Defensora i altres entitats de l'administració pública, com ara l'Oficina Balear d'Infància i Adolescència del GOIB (OBIA) o la UIB. La iniciativa havia de concloure en una Roda de premsa per a traslladar a la nostra societat les dades i la preocupació ciutadana "sobre la Proliferació de cases d'apostes"<sup>1</sup> a les nostres illes.

Les dades exposades per l'informe ESTUDES 2016-2018, elaborat per l'Observatori espanyol de les Drogues i les Addiccions (OEDA), integrat en el Pla Nacional sobre Drogues, i els informes 2015 i 2017 de la DG d'Ordenació del Joc –GOIB (Font principal de dades) mostraven una situació en creixement i de conseqüències irreparables en molts cassos. Algunes de les dades més preocupants que es comunicaren varen ser:

- A les Balears, llavors, hi havia més de 170 sales de joc, de les que 136 eren a Mallorca i 70 sols a Palma. Superant a la majoria de comunitats de l'estat en proporció al volum de població.
- Les xifres de diners apostats tant en format presencial com en joc per Internet duplicaven les de l'any 2014.
- Les persones en atur eren les més afectades per l'addicció al joc i aquests negocis es concentraven en punts socialment deprimits.
- Un 36% dels addictes al joc començaren a apostar abans dels 18 anys.
- La publicitat de les cases d'apostes i la seva integració dins entorns referencials, com l'esport, preocupava per la influència sobre la societat.

---

<sup>1</sup> Enllaç de premsa a l'Ara Balears que es va repetir a diversos mitjans de comunicació (premsa, ràdio i televisió)

[https://www.arabalears.cat/societat/fapa-addiccio-joc-pla-nacional-drogues\\_1\\_2556963.html](https://www.arabalears.cat/societat/fapa-addiccio-joc-pla-nacional-drogues_1_2556963.html)

Enllaç a fibwi4 tv <https://youtu.be/ZA48YmGKMmU>

En data 12.12.2019, les entitats de: Projecte Home, UNICEF Comitè Balears, FAPA Mallorca, la Federació d'Associacions de Veïns de Palma, l'Associació Juguesca, l'Irefrea, l'Oficina Balear de la Infància i l'Adolescència, l'Oficina de la Defensora de la Ciutadania, la Universitat de les Illes Balears i els Col·legis Professionals autonòmics d'Educadors Socials, Pedagogia i Psicopedagogia, Psicologia i Treball Social, presentàvem en roda de premsa el manifest consensuat.

En data 23.12.2019, la Defensora obria un nou expedient, el DC 097/2019, sota l'impuls de les entitats socials esmentades i avalat pels estudis que havien servit de fonts pel manifest.

A finals del mes de desembre, s'acumulava a la reclamació principal la de l'Associació Juguesca amb el suport de FAPA Mallorca i de la Federació d'Associació de Veïns de Palma, en la qual es posava de manifest la preocupació per la proliferació de més de 22 punts de joc<sup>2</sup> en el barri de Pere Garau, en especial, per la distància d'aquests punts amb centres educatius i camins escolars i pels horaris dels negocis.

Al gener de 2020 la Federació d'Associació de Veïns de Palma es mobilitzava contra l'ampliació d'un "Punt de joc"<sup>3</sup> al barri de Santa Pagesa. I també a principis del 2020 el Projecte Home feia palesa novament l'afectació dels nostres joves pel fenomen de les cases d'apostes, enfocant tal i com prevèia el Pla Nacional sobre Drogues el problema de les Cases d'Apotes com un problema d'Addició i per tant de Salut amb conseqüències demolidores.

En aquest context, en data en data 10.01.2020 el Consell de Govern va acordar una suspensió de concessió d'autoritzacions d'obertura de nous establiment de joc, que hauria de durar 2 anys, amb la voluntat d'iniciar la planificació general del sector del joc en el territori de la comunitat autònoma. Ja s'havia presentat prèviament una Proposició no de llei amb caràcter d'urgència<sup>4</sup> al Parlament per part de dels Grups Parlamentaris que formaven el Govern.

Aquestes actuacions es varen veure truncades per l'aparició de la Pandèmia de la COVID19 però no es va perdre la tota la inèrcia i en data 17.12.2020 el Ple municipal de Palma aprovava un paquet de 14 mesures, totes elles dictaminades favorablement amb major o menor suport dels distints grups polítics municipals.

A continuació es transcriuen de forma literal de les 14 propostes contingudes a l'acta de la sessió plenària<sup>5</sup>:

1. Instar al Govern de les Illes Balears que, en el marc de les restriccions sanitàries dutes a terme per motiu de la Covid-19, **estableixi horaris de tancament** i d'admissió de nova clientela de les cases d'apostes, casinos de joc i sales de bingo, més reduïts que els del sector de l'hostaleria, així com establir àmbits de col·laboració amb les entitats locals en el marc de les seves competències per a aquest objectiu.
2. Instar al Govern de les Illes Balears a **garantir la distància mínima de 500 metres** lineals entre les cases d'apostes presencials i els centres educatius, centres de rehabilitació i hospitals i qualsevol altre centre d'ús freqüent de menors com ara ludoteques o parcs infantils.

---

<sup>2</sup> UH Mallorca, 04.01.2020, <https://www.ultimahora.es/noticias/local/2020/01/04/1132213/oferta-juego-palma-multiplica-pere-garau-concentra-puntos.html?fbclid=IwAR1mmEtikTsWY8aZGNBtiWwZXXRSELe8H2UWMhJCHR94QGel-iOeMkUaz0c>

<sup>3</sup> Diario de Mallorca, 17.01.2020 <https://www.diariodemallorca.es/palma/2020/01/17/santa-pagesa-moviliza-ampliacion-salon-2813540.html>

<sup>4</sup> RGE núm. 10281/19 (complementada amb l'escrit RGE núm. 10284/19), dels Grups Parlamentaris Unidas Podemos, Socialista i MÉS per Mallorca, relativa a addició al joc on line (procediment d'urgència)

<sup>5</sup> Enllaç al contingut íntegre de la Sessió del Ple de 17.12.2020. Interessa el punt 67, de l'acta núm. 16 [https://www.palma.cat/portal/PALMA/contenedor1.jsp?seccion=s\\_fdes\\_d4\\_v1.jsp&contenido=133029&tipo=6&nivel=1400&layout=contenedor1.jsp&codResi=1&language=ca&codMenu=2177&codMenuTN=836](https://www.palma.cat/portal/PALMA/contenedor1.jsp?seccion=s_fdes_d4_v1.jsp&contenido=133029&tipo=6&nivel=1400&layout=contenedor1.jsp&codResi=1&language=ca&codMenu=2177&codMenuTN=836)

3. Col·laborar amb el Govern de les Illes Balears en la posada en marxa centres socials gestionats directament per la joventut on puguin desenvolupar un oci digne, que potenciï el coneixement, l'esport i les arts.
4. Instar al Govern de les Illes Balears a **limitar la concessió de noves autoritzacions de joc** per a salons de joc o cases d'apostes presencials per a decreïxer el número d'aquestes, concedint –per exemple– una llicència nova a canvi de tres baixes definitives.
5. Instar al Govern de les Illes Balears a restringir el nombre de terminals d'apostes esportives en salons de joc, bingos, casinos i bars.
6. Instar al Govern de les Illes Balears que implementi regularment plans d'inspecció a les cases d'apostes presencials per augmentar els controls i impedir l'accés a les persones menors d'edat.
7. Realitzar activitats informatives en els centres educatius, en el marc de la prevenció i detecció de conductes de risc associades al joc.
8. Col·laborar amb el Govern de les Illes Balears en **la realització i publicació d'informes periòdics** sobre la localització geogràfica de les cases d'apostes presencials atenent criteris socioeconòmics de la població local.
9. Regular a través de les ordenances de publicitat, **l'eliminació de qualsevol cartelleria del mobiliari urbà o de l'espai públic** d'aquesta mena d'establiments, cenyint-se exclusivament els cartells al propi local, incloent únicament el nom i sense cap mena de publicitat.
10. Incloure **modificacions del PGOU per a introduir limitacions urbanístiques a la implantació de locals d'apostes** en zones residencials, amb l'objectiu de reduir de manera dràstica la densitat i la distància entre les cases d'apostes amb els centres esportius, culturals, educatius i d'oci juvenil.
11. Col·laborar amb els equips esportius locals i amb els seus jugadors i jugadores, perquè no s'identifiqui l'esport amb les apostes, assumint la seva responsabilitat social, eliminant la publicitat de les cases d'apostes, posant en marxa campanyes de conscienciació i no signant convenis de col·laboració ni patrocinar a entitats esportives que facin publicitat de les cases d'apostes.
12. Seguir fomentant el dret a la cultura i l'esport, mitjançant l'impuls d'activitats i centres artístics, culturals i esportius accessibles per al conjunt de la població sense que pugui operar cap mena de discriminació socioeconòmica.
13. Col·laborar amb el Govern de les Illes Balears en la realització de programes de formació de la Policia Local sobre l'aplicació de la normativa i les infraccions més habituals relacionades amb les apostes i el joc.
14. Incorporar dins el **Pla Estratègic Municipal de Prevenció d'Addiccions (PEMPA) el joc com un element de risc d'addicció** per al conjunt de la ciutadania de Palma.

Aquesta declaració definia de forma inequívoca la voluntat política d'assumir la responsabilitat d'actuacions quant a la problemàtica detectada sobre les "Cases d'Apotes", proposant actuacions concretes en el nostre municipi però també instant a l'administració autonòmica a prendre aquelles decisions sotmeses a la seva competència.

Atesa aquesta determinació municipal, des de l'oficina de la Defensora es va considerar atesa la qüestió i s'ha fet seguiment de les propostes, mantenint la col·laboració amb les distintes entitats implicades en el manifest de desembre de 2019, en especial amb la Federació d'Associacions de veïns de Palma, la FAPA Mallorca i l'OBIA.

En data 03.02.2022, coincidint amb el final de la suspensió de llicències aprovada per Acord del Consell de Govern, s'anunciava també des del GOIB una nova decisió del Parlament aprofitant la modificació del Decret Llei 11/2020 de mesures urgents contra la COVID19 per estendre 24 mesos més la suspensió de la concessió de noves llicències de sales de joc, casinos, bingos i tot tipus de salons de joc. Una vegada més, es feia palès el compromís polític en la prevenció de l'addicció al joc i la protecció de la ciutadania més vulnerable.

En data 27.04.2022, s'anunciava la proposta de modificació de la Llei de Joc 8/2014, d'1 d'agost, que voldria fixar un màxim de 75 sales de joc per cada milió d'habitants, tres casinos i quatre bingos, a més d'incloure la moratòria automàtica de noves llicències fins que s'aconsegueixi aquesta xifra.

## FONTS DE DRET

S'enumera a continuació la normativa que s'ha pres en consideració des de l'Oficina de la Defensora en el desenvolupament de les seves actuacions sobre l'oferta del "joc" a la nostra ciutat i quant a les conclusions que finalment s'exposen.

Així, podrien afectar a la qüestió que ens ocupa:

- Els articles 137 a140 de la Constitució Espanyola, sobre l'organització territorial de l'estat i la garantia d'autonomia dels municipis en l'exercici de les matèries que siguin de la seva competència i en el mateix sentit, essencialment, l'article 2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de Bases de Règim Local.
- La Llei 7/2013, de 26 de novembre, de règim jurídic d'instal·lació, accés i exercici d'activitats en les Illes Balears, modificada per la Llei 2/2020, de 15 d'octubre, ateses les competències atribuïdes en l'article 6.1 als ajuntaments i en concret sobre la possibilitat de limitar l'horari de l'activitat.
- La Llei 8/2014, d'1 d'agost, del joc i les apostes de les Illes Balears, que regula en el seu àmbit totes les activitats relatives a jocs i apostes en les seves diferents modalitats. De fet seria molt recomanable, seguint el mateix criteri dels tècnics del Departament d'Activitats, que més enllà de la regulació municipal i amb la finalitat d'establir criteris comuns de caire autonòmic, fos la Conselleria competent qui determinà els horaris d'obertura i no cadascun dels municipis.
- El Decret 42/2017, de 25 d'agost, pel qual s'aprovà el Reglament d'Apostes de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i el Decret 42/2019, de 24 de maig, pel qual s'aprovà el Reglament de Salons de Joc de la Comunitat Autònoma de les Illes.

Mereix atenció diferenciada, l'Ordenança municipal de Regulació d'horaris d'obertura al públic, de condicions dels locals, d'emplaçament i d'instal·lació dels establiments de les ofertes d'entreteniment i restauració, de concurrència pública aprovada el 27.02.2003, BOIB núm. 73 de 22.05.2003, modificada per acord del Ple en data 19.04.2011, BOIB núm. 79 de 31.05.2011; ara en fase de modificació, ja que la nova Ordenança podria tenir un caràcter molt significatiu quant a les limitacions horàries d'aquests tipus d'activitats, sotmeses en ocasions a la complexa dualitat entre la seva vessant d'activitat recreativa i la dels Serveis complementaris de bar i restauració que sovint exerceixen.

I finalment el Reglament orgànic de drets de la ciutadania de l'ajuntament de Palma, aprovat per acord del Ple en data 27.01.2005, BOIB núm. 36 de 03.03.2005, que és el que atorga a la Defensora la legitimitat per aportar informes en circumstàncies com la present i, si escau, recomanar actuacions a les Àrees municipals o al conjunt d'ens del nostre ajuntament, sempre en benefici de la ciutadania.

## CONCLUSIONS

Actualment la voluntat política ha assolit l'evidència objectiva que ens presenten els estudis científics sobre la realitat i les conseqüències del joc al nostre entorn, en qualsevol dels àmbits territorials, municipal, autonòmic o estatal.

Els Informes actualitzats de Universitats, d'Instituts d'investigació i també d'Ens propis de l'administració pública com la Delegació del Govern pel Pla Nacional sobre Drogues<sup>6</sup> no fan més que incidir en la necessitat d'adoptar mesures restrictives reordenar el creixement d'un sector que actualment provoca addiccions que afecten greument a la salut i en conseqüència a les vides de les persones, en el llinar de la vulneració de drets.

Finalment les demandes de la ciutadania, a títol associatiu i també individual, sumades a la nostra experiència ens confirmen l'existència d'una realitat complexa en la que alguns d'aquests "Punts de Joc", a més de generar el drama personal i familiar de les addiccions al joc i les seves conseqüències, es veuen implicats en activitats il·lícites oportunistes que sovint afecten a menors i altres col·lectius vulnerables, generant molèsties greus i inseguretat ciutadana.

Per tot això, atesa la legitimitat de la institució de la Defensora consider prioritària l'execució d'actuacions l'administració municipal, en consonància amb la voluntat política demostrada, adoptant en la pràctica totes les mesures que permetin assegurar amb les màximes garanties el benestar de la ciutadania i la seva qualitat de vida. Cal afegir que, no obstant el caràcter global d'afectació municipal de la qüestió, consider especialment implicades en aquesta matèria a les Àrees de Sanitat, l'Àrea de Model de ciutat, habitatge digne i sostenibilitat i a l'Àrea de Seguretat ciutadana.

Així, doncs, seria important recuperar les 14 propostes aprovades pel Ple municipal revisant el seu grau d'execució i donant prioritat a les següents qüestions per la conjuntura actual i la importància de cadascuna d'elles:

1. Atesa l'actual tramitació de la modificació de l'OREHO es consideraria molt oportuna **la limitació dels horaris d'aquests tipus de negoci** d'acord amb les prescripcions tècniques que determinin els responsables del Departament d'Activitats de l'Àrea de Model de ciutat, Habitatge digne i Sostenibilitat. No obstant això, entenem que en el futur i per un criteri d'homogeneïtat autonòmica, seria molt més indicat que la regulació horària la determinàs la Conselleria competent, ja que aniria més en consonància amb la resta de competències atorgades per la Llei 8/2014 quant tot allò que té a veure amb aquest tipus d'activitat.
2. Cal vigilar l'afectació de tota la població pel que fa aquest tipus d'activitats però en especial dels menors i per això s'ha de **mantenir la màxima atenció quant a la distància dels "Punts de joc" i sobretot de les rutes escolars** per evitar una influència negativa. En aquest sentit, la limitació dels horaris d'obertura d'aquests negocis són importants per evitar coincidències en els moments d'entrada i sortida dels centres escolars, ja que els infants i joves podrien veure's atrets per l'activitat durant el seu trajecte als centres educatius.
3. Igualment, per la influència que la publicitat pot exercir sobre la ciutadania i sobre els menors, s'hauria de mantenir sempre alerta la **vigilància quant a l'eliminació de qualsevol cartelleria associada** a aquest tipus d'activitat.
4. Consideram molt rellevant **l'enumeració de les modificacions del nou PGOU per a introduir limitacions urbanístiques a la implantació de locals d'apostes**, fent d'aquesta forma palès a la ciutadania el compromís del Consistori amb el benestar de la comunitat.
5. Cal fer públic i **compartir, perquè sigui un document viu i útil, el Pla Estratègic Municipal de Prevenció d'Addiccions** (PEMPA) en el que es descriu el joc com un element de risc d'addicció.

---

<sup>6</sup> Enllaç de l'Informe 2021 sobre Addiccions Comportamentals – Enquestes EDADES i ESTUDES

[https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2021\\_Informe\\_adicciones\\_comportamentales.pdf](https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2021_Informe_adicciones_comportamentales.pdf)

Des de la institució de la Defensora de la Ciutadania es conclou aquest informe, sotmès a millor coneixement dels fets i argumentació jurídica, que s'emet amb l'única voluntat de facilitar la informació al nostre abast a les Àrees municipals per a donar així suport a les vostres actuacions en benefici de la ciutadania i garantia dels seus drets fonamentals.

Palma, 30 de maig de 2022

Anna Moilanen  
Defensora de la Ciutadania