

Homo Ludens:

The public dimension of gaming

Conferencias Fundación Codere

Homo Ludens:

The public dimension of gaming

Conferencias Fundación Codere

TOMO IV

DANIEL AMOROSO

JULIAN HARRIS

CECILIA MORA-DONATTO

I. NELSON ROSE

JOSÉ RAMÓN ROMERO

FRANCISCO JAVIER RUIZ MARTÍNEZ



FUNDACIÓN
codere

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, 2014

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters.

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited.

© 2014 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Fundación Codere]

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9059-043-0

Depósito Legal: NA 63/2014

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, calle A, nave D-11

31013 Pamplona

General Index

Índice

	<u>Página</u>
INTRODUCTION	13
INTRODUCCIÓN	17
 <i>JULIAN HARRIS</i>	
BRITISH POSITION ON ONLINE GAMING	21
– Introduction	21
– Terminology	22
– The Historical Perspective	22
• <i>Gambling or National Reform</i>	<i>22</i>
• <i>Coffee House to Casino</i>	<i>24</i>
• <i>Cheating and Ruin</i>	<i>25</i>
• <i>Work and Religion</i>	<i>26</i>
– Background to the Gaming Act 1968	28
• <i>Regulating Commercial Gaming</i>	<i>28</i>
• <i>Policy of the Gaming Act 1968</i>	<i>30</i>
– The need for change	33
– The 2005 Act Licensing Regime	38
• <i>Definitions</i>	<i>38</i>
• <i>The Licensing Regime</i>	<i>39</i>
• <i>European Law and Politics influences on British Policy</i>	<i>40</i>
	7

	Página
– National Licensing Regimes	44
– Current Proposals for Online Gambling in Great Britain	45
– Conclusion	48
 LA POSTURA BRITÁNICA SOBRE EL JUEGO EN INTERNET ..	 51
– Introducción	51
– Terminología	52
– La perspectiva histórica	53
• <i>Juego o reforma nacional</i>	53
• <i>Del café al casino</i>	54
• <i>Engaño y ruina</i>	55
• <i>Trabajo y religión</i>	57
– Antecedentes de la Gaming Act de 1968	58
• <i>Regulación de la industria del juego</i>	58
• <i>Régimen jurídico de la Gaming Act de 1968</i>	61
– La necesidad de cambio	64
– El régimen de licencias con la Ley de 2005	69
• <i>Definiciones</i>	69
• <i>El régimen de concesión de licencias</i>	71
• <i>Influencias del derecho y la política europeos en la regulación británica</i>	72
– Regímenes nacionales de concesión de licencias	76
– Propuestas actuales en Gran Bretaña para el juego por medios electrónicos	77
– Conclusión	81

CECILIA MORA-DONATTO

THE RESPONSIBILITY OF THE MEXICAN CONGRESS FOR THE REGULATION OF GAMING	83
1. Introduction	83
2. Background	84

	<u>Página</u>
3. The Regulation of the Federal Gaming and Lottery Act of 2004 and the constitutional controversy	85
4. The reasoning of the proposing minister and the decisions of the constitutional judges	88
5. Why should a law regulate gambling in Mexico?	94
6. Final thoughts	96
 LA RESPONSABILIDAD DEL CONGRESO MEXICANO FRENTE A LA REGULACIÓN DE LOS JUEGOS DE AZAR	 99
1. Introducción	99
2. Antecedentes	100
3. El Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos de 2004 y la controversia constitucional	101
4. Los razonamientos de la ministra ponente y las votaciones de los jueces constitucionales	104
5. ¿Por qué una ley debe reglamentar los juegos de azar en México?	111
6. Reflexiones finales	113
 <i>I. NELSON ROSE</i>	
REVISITING PROHIBITION: THE U. S. WAR ON INTERNET GAMBLING	115
– The First Three Waves of Legal Gambling	115
– Fighting the Fourth Wave	123
– The Politics of Prohibition	129
– The Law of Unintended Consequences	136
 REPLANTEARSE LA PROHIBICIÓN: LA GUERRA DE EE.UU. CONTRA EL JUEGO EN INTERNET	141
– Las primeras tres oleadas de juego legal	141
– Combatiendo la cuarta oleada	151
– La política de la Prohibición	158
– La ley de las consecuencias no deseadas	165

DANIEL AMOROSO

GAMING EMPLOYMENT IN SOUTH AMERICA	171
– Introduction	171
– What do We Mean by Good Quality Jobs?	171
– Impact of the Regulatory Framework on the Quality of the Job	173
– Let us Analyze Certain Changes that Took Place in our Region .	174
• <i>Perú</i>	174
• <i>Ecuador</i>	174
– Online Surveillance	175
– Workday	176
– Working Conditions and Environment	176
– Cigarette Smoke	177
– Vocational Training	177
– Questions of Gender	177
– Collective Bargaining Agreements: a Tool to Improve Job Quality on a Continuous Basis	178
– Special Retirement Scheme	178
– Problem Gambling: a Threaten to our Trade Sustainability ...	179
– Online Gaming	179
– Illegal Gambling	180
– Conclusions	180
 EL TRABAJO EN LA INDUSTRIA DEL JUEGO EN SUDAMÉRICA	 183
– Introducción	183
– ¿Qué queremos decir con trabajos de calidad?	183
– Impacto del marco regulador en la calidad del trabajo	185
– Analicemos ciertos cambios producidos en nuestra región	186
• <i>Perú</i>	186
• <i>Ecuador</i>	186
– Vigilancia electrónica	188
– Jornada laboral	188

	Página
– Condiciones y entorno de trabajo	189
– Humo de tabaco	189
– Formación profesional	190
– Cuestiones de género	190
– Convenios colectivos: una herramienta para mejorar la calidad del trabajo de forma continua	191
– Plan especial de jubilación	191
– Ludopatía: una amenaza para la sostenibilidad de nuestra industria	192
– Juego en Internet	192
– Juego ilegal	193
– Conclusiones	193

JOSÉ RAMÓN ROMERO

THE CONVERGENCE OF CONVENTIONAL GAMES OF CHANCE AND INTERNET GAMBLING	195
--	------------

– The «glorious decade» of Internet gambling	195
– The way things stand nowadays	197
– The convergence of physical Gambling and remote Gambling	198

LA CONVERGENCIA DE JUEGOS DE AZAR TRADICIONALES Y EL JUEGO ON LINE	201
---	------------

– La «década prodigiosa» del juego por Internet	201
– Los tiempos que corren	203
– La convergencia del Juego presencial con el Juego telemático ..	204

FRANCISCO JAVIER RUIZ MARTÍNEZ

EVOLUTION ON SOCIAL PROFILES AND SOCIAL BEHAVIOUR AND ATTITUDES TOWARDS GAMING AND ONLINE GAMING IN SPAIN	207
--	------------

1. Introduction	207
2. Traditional gaming	209

	Página
3. On line gaming	214
4. References	219
 EVOLUCIÓN DE LA PERCEPCIÓN SOBRE EL JUEGO Y DE LOS PERFILES DE LOS USUARIOS DE JUEGOS DE AZAR EN ESPA- ÑA	221
1. Rasgos generales de la práctica del juego en España	221
2. El juego presencial o tradicional	226
3. El juego <i>on line</i> o virtual	236
4. Bibliografía	242

Introduction

The City of Madrid was chosen as the venue for the 22nd World Congress of Political Science organized by the International Political Science Association (IPSA) in July 2012 on the occasion of the celebration of the 200th anniversary of the Constitution of Cadiz of 1812 and in recognition of the impact thereof on the constitutionalism of many European and American countries. The Spanish Political Science and Administration Association (AECPA) was, in turn, the national host of the Congress and therefore had the opportunity to propose and integrate into the working groups some topics more directly related to Spain's current situation.

The Congress theme was «Reordering Power, Shifting Boundaries», the more than 3,000 participants in July 8-12 meetings having given as many presentations, which were presented and discussed in more than 130 meetings in several hundred working groups.

The Codere Foundation collaborated in sponsoring this Congress, and on the theme «Homo Ludens: the public dimension of gaming» promoted a working group being held with the contributions published herein.

One can but take this opportunity to point out that, for the very first time, thought being given to the gaming business has managed to comprise part of the program of an International Political Science Congress, where topics are dealt with including all those related to public policies.

The Codere Foundation's interest in participating in an academic meeting at this scientific level was based always on the effort presiding all of its endeavors: reflecting «more academically» on gambling and the repercussions gambling entails in our Western democratic societies.

This working group on gambling was warranted in that, both in Spain as well as in many other countries, a major expansion has taken place over the last twenty years, always in close connection, naturally,

with the legislative development of the countries which recognize the possibility of gambling as just one more civil liberty to which their citizens are entitled.

Apart from the above, growing globalization is coming to bear in close connection with the revolution in the information and communications technologies (ICTs). Little by little, supranational networks have been created which elude the possibilities of control heretofore exercised by states. The gaming industry is one of these areas becoming progressively more supranational, having meant a remarkable increase over the past few years in the profits on gambling and betting to the benefit of the networks operated mainly by companies located, above all, in «tax paradises» beyond the reach of State controls.

The States are reacting, albeit somewhat belatedly, by enacting and implementing public policies on gambling aimed at establishing new frameworks of action for strengthening both the security of the games and guaranteeing the security of fair play for players, as well as guaranteeing the respective tax revenues.

The expansion and sale of leisure-time recreation and entertainment online entails the principle of territoriality ceasing to exist and a new paradigm arising consisting of the global multiplicity of providers and consumers.

The conventional issues such as legal security for all those involved in gambling (consumers, operators, manufacturers, etc.), the corporate social responsibility of the companies providing leisure-time recreation and entertainment, the surveillance of the activity, the collection of the rates and taxes stipulated under law, the prevention of money laundering, the protection of minors and the prevention of compulsive gambling are aspects which take on even greater importance with regard to online gambling.

As has repeatedly been mentioned, due to the major boom which has taken place, the gaming industry has become an activity which is attracting many citizens but which –as must not be overlooked– creates many jobs –as decent as any other– and comprises a highly important economic sector in the leisure-time recreation and entertainment business. Lastly, it must not be overlooked that this industry gives rise to some lucrative tax revenues for the public administrations.

The panel also trained their efforts on gathering and simultaneously presenting some factors of current importance, six people at the utmost being authorized to give presentations. The number of papers accepted

therefore had to be confined to this number. These presentations commenced at the hand of the prestigious attorney Julian Harris from the Harris Hagan law firm in the United Kingdom, a country which has always maintained its own, clear-cut policy on gambling, in all probability due to its long years of experience in these matters. In his documented lecture, he reviewed the main aspects characterizing British legislation on this matter.

Secondly, Dr. Mora-Donatto, the principal researcher at the National Autonomous University of Mexico's Institute for Legal Research, gave her presentation. Dr. Mora-Donatto, who headed the Seminar «Games of Chance: A Multidisciplinary View» in 2009, set out thoughts on the parliamentary work done by the Senate of the Republic of Mexico for the new regulation of gaming which has become completely obsolete in that country, given that it dates back from no less than 1947, in other words, from nearly seventy years ago. The Mexican market comprises a tremendously large space in which both the United States and Spain have an interest. The truth of the situation with which these legislators were faced has forced to urgently adapt Mexican regulations to our times by way of amendments made to this antiquated legislation.

The third presentation was given by Professor I. Nelson Rose, who dealt with what was a hot issue at the time which has still not dwindled one iota in its importance today: online gambling in the United States, showing that, in comparison to European passivity, U.S. policy on this matter is clearly restrictive and prohibitionist.

Mr. Víctor Daniel Amoroso, the world president of UNI Global Union's gambling division, provided an overview on the job creation which the gaming industry entails at the worldwide level, highlighting and focusing on the importance of such a fundamental aspect as in situ gambling, which should always be taken into account by all those holding positions of responsibility in government.

Prof. José Ramón Romero, Esq. of the Autonomous University of Madrid, who is one of Spain's top experts on gambling, gave a convincing presentation on the transition from in situ gambling to the brand-new realm of online gambling.

Lastly, Prof. Javier Ruiz, from the Political Science and Sociology Department at Carlos III University in Madrid and member of the Policy and Governance Research Institute (IPOLGOB) gave a detailed explanation as to the different perceptions Spaniards have with regard to gambling based on data gleaned from three consecutive surveys conducted in 2009, 2010 and 2011.

Afterward, a highly interesting session of sharing opinions not included herein took place.

In conclusion, I have only to express my most profuse appreciation to Prof. Juan Zornoza, Professor of Financial and Tax Law at Carlos III University in Madrid and Patron of the Codere Foundation who, as the Co-Chair of the working group, presided and most ably directed the meeting. We also had the invaluable collaboration, as a Discussant, of Mr. Jaime Estalella, holding a Master' Degree in Public Administration from the John F. Kennedy School of Harvard University, who guided the final discussion session, brilliantly summarizing the contributions of those taking part and drawing highly pertinent conclusions what had been discussed.

JOSÉ IGNACIO CASES

*Chair Workgroup «Homo Ludens: the public dimension of gaming»
Professor Emeritus - Carlos III University - Madrid*

Introducción

La ciudad de Madrid fue elegida como sede del XXII Congreso Mundial de Ciencia Política, organizado por la International Political Science Association (IPSA), en julio de 2012 con motivo de la celebración del segundo centenario de la Constitución de Cádiz de 1812 y en reconocimiento del impacto que ésta tuvo en el constitucionalismo de muchos países europeos y americanos. Por su parte, la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) fue la anfitriona nacional del Congreso y tuvo la posibilidad por este motivo de proponer e integrar en los grupos de trabajo algunos temas más directamente relacionados con la realidad española actual.

El lema del Congreso fue «Reciclando el Poder. Ampliando los límites» y sus más de 3.000 asistentes presentaron, durante los días 8 a 12 de julio, otras tantas ponencias que fueron expuestas y discutidas en más de 130 sesiones y en varios centenares de grupos de trabajo.

La Fundación Codere colaboró en el patrocinio del Congreso y bajo la rúbrica de «Homo Ludens: the public dimension of gaming» auspició el desarrollo de un grupo de trabajo con las aportaciones que aquí se publican.

No se puede dejar pasar la ocasión de señalar que por vez primera una reflexión sobre la actividad del juego de azar consigue formar parte del programa de un Congreso Internacional de Ciencia Política en donde, entre otros temas se abordan todos aquellos que están relacionados con las políticas públicas.

El interés de la Fundación Codere en participar en una sesión académica de este nivel científico estuvo basado siempre en el esfuerzo que dirige todas sus actuaciones: reflexionar «more académico» sobre el juego de azar y las repercusiones que su desarrollo significa en nuestras sociedades democráticas occidentales.

Se justificó este grupo de trabajo sobre el juego de azar, en que tanto en España como en otros muchos países, durante las dos últimas

décadas ha experimentado una gran expansión ligada siempre, como es natural, al desarrollo legislativo de los países que reconocen la posibilidad de jugar como una más de las libertades civiles que gozan sus ciudadanos.

Por otro lado, la creciente globalización se presenta ligada a la revolución de las tecnologías de información y comunicaciones (TIC's). Poco a poco se han creado redes supranacionales que escapan a las posibilidades de control ejercidas hasta ahora por los estados. La industria del juego es una de estas áreas, cada vez más supranacional, lo que ha supuesto un notable incremento, en los últimos años, de los beneficios producidos por el juego de azar y las apuestas a favor de las redes, operadas principalmente por empresas radicadas, sobre todo, en «paraísos fiscales» y alejadas de los controles de los estados.

Éstos, aunque algo tardíamente, están reaccionando con la formulación e implementación de políticas públicas sobre juego de azar que aspiran a establecer nuevos marcos de actuación para afianzar, tanto la seguridad de los juegos y garantizar a los jugadores la limpieza en su desarrollo, como también garantizar los ingresos fiscales correspondientes.

La expansión y venta del ocio y entretenimiento *on line* supone la desaparición del principio de territorialidad y la aparición de un nuevo paradigma consistente en la multiplicidad global de proveedores y usuarios.

Las cuestiones tradicionales como la seguridad jurídica para todos los actores del juego de azar (usuarios, operadores, fabricantes, etcétera), la responsabilidad social corporativa de las empresas proveedoras de ocio y entretenimiento, la vigilancia de la actividad, la recaudación de las tasas e impuestos legalmente establecidos, la prevención del blanqueo de dinero, la protección de los menores y la prevención del juego compulsivo, son aspectos que, con los juegos *on line*, revisten todavía mayor importancia.

Como he señalado muy reiteradamente la industria del juego de azar por el gran auge alcanzado, ha desembocado en ser una actividad que atrae a muchos ciudadanos pero, no debe olvidarse, crea muchos puestos de trabajo –tan dignos como cualquier otro– y constituye un sector económico muy importante en la actividad de ocio y entretenimiento. Finalmente no hay que olvidar tampoco que produce pingües ingresos fiscales a las administraciones públicas.

El panel pretendía asimismo recoger y presentar de forma simultánea algunos factores de actualidad, siendo seis el número máximo

de ponentes autorizados. La aceptación de ponencias, por lo tanto, tuvo que limitarse a este número. Éstas comienzan a cargo del prestigioso abogado Julian Harris del despacho *Harris Hagan* del Reino Unido, país que ha mantenido siempre una política muy clara y propia respecto del juego de azar con toda probabilidad a causa de su larga experiencia en estas cuestiones. En su documentada intervención pasó revista a los principales aspectos que caracterizan la legislación británica sobre esta materia.

En segundo lugar, intervino la Doctora Mora-Donatto investigadora principal en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La Doctora Mora-Donatto, quien dirigió en 2009 el Seminario «Juegos de Azar. Una visión multidisciplinar», realizó una reflexión sobre los trabajos parlamentarios en el Senado de la República para la nueva regulación de los juegos de azar que, en México ha quedado totalmente obsoleta ya que data nada menos que de 1947, es decir, de hace prácticamente setenta años. El mercado mexicano constituye un amplísimo espacio en el que los intereses tanto norteamericanos como españoles coinciden. A través de modificaciones efectuadas sobre esa antigua legislación la realidad se ha impuesto al legislador de forma que resulta urgente adecuar la normativa mexicana al tiempo presente.

La tercera intervención correspondió al profesor I. Nelson Rose quien se refirió a un tema candente entonces y que todavía ahora no ha perdido un ápice de actualidad: el juego *on line* en Estados Unidos, mostrando que, frente a la pasividad europea, la política americana sobre esta cuestión es claramente restrictiva y prohibicionista.

El señor Víctor Daniel Amoroso, presidente mundial de la rama de juego de azar de la Union Network International (UNI Global Union), mostró una panorámica sobre la creación de empleo que la industria del juego de azar significa a nivel mundial resaltando y poniendo en valor este aspecto tan fundamental del juego presencial y que siempre debiera ser tenido en cuenta por todos los responsables gubernamentales.

El abogado y profesor de la universidad Autónoma de Madrid José Ramón Romero, que se encuentra entre los principales expertos españoles sobre juego de azar, efectuó una convincente exposición sobre el tránsito de los juegos presenciales hacia el novísimo ámbito de los juegos *on line*.

Finalmente, el profesor de la Universidad Carlos III de Madrid, Javier Ruiz, perteneciente al departamento de Ciencia Política y Sociología y miembro del Instituto de Política y Gobernanza (IPOLGOB)

presentó una detallada exposición sobre las variaciones de la percepción que los españoles tienen sobre el juego de azar, obtenida a través de tres encuestas sucesivas realizadas durante los años 2009, 2010 y 2011.

Luego tuvo lugar un intercambio de opiniones de gran interés que no se recogen en estas páginas.

Para finalizar me queda tan solo mostrar mi más efusivo agradecimiento al profesor Doctor Juan Zornoza, Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Carlos III de Madrid y Patrono de la Fundación Codere que como «Co-Chair» del grupo de trabajo presidió la sesión y dirigió de modo adecuado el desarrollo de la misma. Contamos, además, con la colaboración inestimable como «Discussant» de Don Jaime Estalella, Master en Administración Pública de la John F. Kennedy School de la Universidad de Harvard, que encauzó el coloquio final, resumió brillantemente las intervenciones de los ponentes y dedujo de ellas conclusiones muy pertinentes.

JOSÉ IGNACIO CASES

*Chair Grupo de trabajo «Homo Ludens: the public dimesion of gaming»
Profesor Emérito de la Universidad Carlos III de Madrid*

British Position on Online Gaming

JULIAN HARRIS*

INTRODUCTION

1. According to Benjamin Disraeli, British Prime Minister 1872-1880, «there is no gambling like politics. Nothing in which the power of circumstance is more evident». A later Prime Minister, Harold Macmillan (1957-1963) would probably have agreed with him. When asked by an interviewer what he feared most in politics, he said «events, dear boy, events». To some extent, all life is a gamble and gambling is an element in many of the decisions we take, in its broad sense.
2. In its narrow sense, playing a game for the opportunity to win a prize, gambling is as old as man, and examples of it can be found in most, if not all, human societies: sometimes lauded, sometimes reviled, often prohibited but equally often permitted and even used as a means of raising state revenue.
3. In Great Britain, it has generally been accepted that, as parliamentarian and philosopher, Edmund Burke put it, in a House of Commons speech in 1780:
«Gambling is a principle inherent in nature».
4. Whilst gambling is now accepted as an inherent part of human life, attitudes to it, and the way in which it has been regarded, has altered over centuries. The way in which it is treated now in Great Britain reflects changes in attitude, but also is the real result of a number of historical developments. It is necessary to view those developments, and certain historical events, in order better to understand the current British position on gaming generally, and specifically on online gaming.

* HARRIS HAGAN, Specialist Gaming Law (London, UK).

5. This paper will demonstrate how our current law is the product of tradition and concerns developed through our historical experience over centuries, and, more recently, political events of the sort which the Prime Minister so feared, and also the influence of European politics and jurisprudence.

TERMINOLOGY

6. The current gambling legislation, the Gambling Act 2005 («the 2005 Act») defines «gambling» as:
 «(a) *Gaming*¹;
 (b) *Betting*²; and
 (c) *Participating in a lottery*³».
7. «Gaming» means playing a game of chance for a prize; a definition which has changed little since common law and through the major legislation of the 1960s, culminating in the Gaming Act 1968. Gaming includes a game involving both chance and skill, even where the chance element can be eliminated by superlative skill.
8. Early gambling legislation often used both terms interchangeably, and until the Gaming Act 1845, sometimes included within the description of proscribed games, games of skill such as bowls, tennis and quoits.

THE HISTORICAL PERSPECTIVE

GAMBLING OR NATIONAL REFORM

9. Under English common law, neither betting nor gaming were unlawful, from which it followed that gaming debts were recoverable through action at law, a position which endured until 1845. The earliest legislation was usually directed to controlling the playing of games, whether they involved wagering on them or not, with the object of preventing such play from interfering with the practice of archery. One recognisably «modern» casino game, dice, was introduced by the Romans, possibly during the reign of Emperor Claudius who «visited» Britain, and was so keen on dice

1. GA 2005, Section 6.

2. GA 2005, Section 9.

3. GA 2005, Section 14 and Schedule 11.

playing himself that his carriages were arranged for the playing of the game, and, academic that he was, he even wrote a treatise on the subject.

10. Possibly the first English legislation involving gaming came in 1190 when an edict was established for the regulation of the Christian Army under the command of Richard I of England and Phillip of France during the crusades. This prohibited any person in the army, beneath the degree of knight, from playing at any sort of games for money. Knights and clergymen might play for money, but none were permitted to lose more than 20 shillings in a day on pain of being whipped naked through the army for three days!
11. Cards are much more modern, coming to Europe from China only in the 14th century and becoming popular in England following the marriage of Phillip II of Spain to Queen Mary in the 1550s, when the King's numerous and splendid retinue brought with them the passionate love of cards which then prevailed in the Spanish Court.
12. A serious attempt at prohibition of gaming had however already been made by Queen Mary's famous father, Henry VIII, some years earlier. Again, the concern was to reverse a decline in the practice of archery, so necessary for national defence, which underlay the Unlawful Games Act 1541⁴. The Act required all able bodied men of 60 and below to own a bow and arrow and to practice archery. The statute did not seek to restrict the private playing of games, whether for money or not, but struck at the setting up of commercial gambling businesses by making it a criminal offence to keep open for gain any house or place for the playing of a number of specified games. These included casino games such as dice or cards, but also included some sports, such as bowling, quoits and tennis. The prohibition on gaming houses, whilst subject to amendments to reflect change in social needs, nevertheless remained in force until eventually repealed by the Betting and Gaming Act 1960⁵.
13. In the more religious 17th century, the purpose of gaming legislation was primarily to ensure religious observance: the

4. The Bill for the maintaining artillery, and the debarring of unlawful games (33-10-8 C 9).

5. Betting and Gaming Act 1960, Section 15 Schedule 1 Part 1.

1625 Act sought to prevent people from meeting out of their own parishes on Sundays for the purposes of any sports or pastimes, again whether they involved or gambling or not: no distinction was made.

14. Then during the commonwealth (1649-1660), further attempts were made under Cromwell to prevent gaming, though again no distinction was made between recognisably gambling games and sports.

COFFEE HOUSE TO CASINO

15. With the restoration of the Monarchy in 1660, a period began during which gaming in all its forms became widespread throughout society, not only in private, but also in public, with the appearance of coffee houses in London in the 1660s. These became centres for meetings, business and gaming: Lloyds, now better known for insurance, was popular with ship owners and merchants, Child's with the clergy and Jonathan's which subsequently developed into what became the London Stock Exchange. The King himself, Charles II, known to be a man who indulged in many pleasures, was himself fond of gaming; indeed, it was during his reign that the court itself developed gaming through a court official (the Groom Porter) when the King authorised the establishment of gaming tables in an early form of casino, but at the royal palace. Royal support for, indulgence in and encouragement of gaming continued until the mid eighteenth century.
16. As some of the coffee houses metamorphosed into clubs in the 18th century, soon began possibly the most glamorous but also desperate phase of gaming in London. The change from coffee house to club, most notably Whites, Almack's (now Brooks) and the Beefsteak, was indicative of a general need to protect the clientele from thievery, assault, cheats and card sharks. Coffee houses were open to the public and became the centre of life for the criminal. Whites were the first to make a change, and began allowing admission only through membership.
17. At the same time, gaming also flourished at the newly fashionably spa towns such as Bath and Tunbridge Wells, where gaming became an essential part of social life; the spa town created the archetype of the modern casino. In short, gaming became an essential part of social life, to such an extent that in his book «The Compleat Gamester» Richard Seymour noted:

*«Gaming has become so much the fashion amongst the Beau Monde that he who in Company, should appear ignorant of the Games in Vogue, would be recommend low bred and hardly fit for conversation».*⁶

18. Although gaming remained unlawful under the 1591 Act, the fact that «it was enjoyed» at the highest levels of society, including the royal family, the aristocracy and politicians ensured that the law was simply not enforced.

CHEATING AND RUIN

19. The inevitable consequence of widespread gambling involving huge sums of money, was that it attracting cheating and the loss of many a fortune. There were numerous attempts to curb abuses. The Gaming Act 1664⁷ was passed with the aim of curbing cheating and curbing the risks attached to excessive gaming. Cheating was obviously to be avoided if possible, but the concern about gaming on credit was that losing gamblers were granting mortgages and conveyances for their indebtedness, with the consequence that their estates were being lost to their heirs and successors, with a consequent threat to the social order.
20. Because the Act proved inadequate, the Gaming Act 1710⁸ extended the provisions of the 1664 Act by providing that securities given to secure payment of gaming debts would be void, and gaming debts over £100 would be unenforceable. With one important amendment, this provision remained in force until repealed by the 2005 Act⁹.
21. Nevertheless, the legislation proved so ineffective that an anonymous pamphleteer complained in 1722 that:

«The wholesome laws now in being against excessive and deceitful gaming and gamesters are being entirely ineffectual: the evil is now above ten times greater than when the last law was made in the 9th year of the late Queen;...thousands of families since that time have been ruined in gaming only; and it daily increases».
22. The cause was the growth in popularity of some bankers' games because the player acting as banker enjoyed an advantage over

6. R. Seymour, *The Compleat Gamster* (1754), 111.

7. 16 CH 2 C7.

8. 9 Ann c19.

9. GA 2005, S356 and Sch 17.

other players, so that a sophisticated player would inevitably win in time from the uninitiated.

23. The aim of much of the legislation in the 18th century¹⁰, ineffective though it might have been, was, in effect, to protect the upper classes from the ruinous consequences of high stake gaming and wagering their inheritance into oblivion. There are numerous examples, but two will perhaps officially illustrate the point. A contemporary of Lord Harvey wrote that:

«The beginning of his life was spent in attending his father at Newmarket and his mother at the gaming table».

24. Lord Thanet was said to have lost his entire income of £50,000 at one single sitting.
25. The continuing patronage of royalty ensured success. A number of clubs were established in London in the early years of the 19th century, thanks to the support of the Prince Regent, later George IV, the most celebrated being Crockfords which had a membership of just over 1,000. Under its chairman, the Duke of Wellington, the most influential figure in London society, it was ensured success and was said to be winning «the whole of the ready money of the then existing generation» in the 1830s. In its first two years, it realised just over £300,000, an enormous fortune.

WORK AND RELIGION

26. At the very peak of the popularity of gaming, the first signs of a backlash began to appear in the early years of the 19th century, heralding a very different attitude taken towards such pleasures by the Victorians. Support for abolition came from the protestant churches, and in particular the Methodists, who continue even today, to seek to limit, if not entirely prohibit, gambling. The early 19th century saw the increase of religious and moral arguments against gaming still prevalent in the 21st century, though of less influence in more secular times.
27. The religious and moral argument was fuelled not so much by concern about the ruination of the upper classes, but rather the distraction of the working class from «improving» leisure activities and, most importantly, work. From 1795 onwards, when the first

10. Gaming Act 1738, Gaming Act 1739 and Gaming Act 1744.

bookmaker was recorded as operating on course, the number of bookmakers increased, and betting on horses became the gambling choice of the working class. This was aided by the growth of the railways, telegraphic communication and the growth of the newspaper industry. Whilst aristocratic customers could bet on credit, bookmakers would seek cash from those lower down the social scale, with the result that bookmakers took to operating in public streets, or in cash betting offices.

28. Concern about the increase in bookmaking lead to the appointment of a Select Committee by the House of Commons in 1844 to inquire into gaming of every kind. This concluded that whilst the existing legislation might be effective in protecting the wealthier members of society from the damaging consequences of gambling, but to:

«Leave comparatively unprotected those with inferior class, who may be sufferers from apparent small losses».

29. The Gaming Act 1845 resulted from the study, and rendered all gaming and wagering bets void and unenforceable, as well as strengthening the 1541 legislation against gaming houses. Section 2 provided that a place would be deemed to be a «common gaming house» –and therefore illegal– if used for the playing of an illegal bankers' game or the chances of any game were not equally favourable to all the players.
30. Ironically, the 1845 Act coincided with a decline in the popularity of gaming, possibly due to social developments, but also to the rise of betting as the most popular form of gambling and the increasing number of betting houses. Throughout the 19th century and up to the passing of the Street Betting Act 1906 there were attempts to suppress street betting. Like earlier attempts to suppress gaming houses, these was largely unsuccessful, and betting continued to rise in popularity, no doubt aided by the enormous growth in horseracing and subsequently greyhound racing. The support of the Royal Family, notably Edward VII, for horseracing, and his own preponderance for gambling, helped to make the sport fashionable throughout society.
31. In the first half of the 20th century bookmaking remained popular, and indeed the Betting & Lotteries Act 1934 empowered local authorities to grant licences authorising the provision of betting facilities on tracks. Despite these efforts at regulation, there remained an absence of lawful opportunities for off course

betting. Despite prosecution and fines, street bookmakers and their agents were undeterred and throughout the country cash bets were accepted at offices and by agents visiting bars, factories and homes.

BACKGROUND TO THE GAMING ACT 1968

REGULATING COMMERCIAL GAMING

32. As we have seen, for centuries until the 1960s, legislation attempted to address various issues arising from gaming, though none of that legislation could be described as regulation. It addressed distinct problems, but did not provide for any framework of regulation. Rather it sought to address particular uses and abuses connected with gaming, or to prevent people being distracted by it from other more authorised activities. The first time the concept of licensing was used was in the Betting & Lotteries Act 1934.
33. Up to the 20th century, legislation had been principally to address the following issues:
 - (1) The prevention of time wasting on gaming and the deflection of effort on more worthwhile activities, from archery in the 14th century to religious observance in the 17th century, to work in the 19th century.
 - (2) Preventing commercial gaming in the 16th century.
 - (3) Restricting credit in gaming.
 - (4) The desire to prevent people from ruining themselves and their families through gaming.
 - (5) Preventing crime, but particularly in relation to fraud and cheating.
34. The post war period saw a number of attempts to grapple with the issue of commercial gaming, and, for the first time, serious consideration was given to the arguments for and against gambling itself and the regulation of it. From 1948 to 1951 a Royal Commission («The Commission») appointed by Parliament on betting, lotteries and gaming examined the impact of gambling. In its repor¹¹ it concluded that:

11. 1951, CMB 8190.

«Gambling as a factor in the economic life of the country, or as a cause of crime, is of little significance, and its effects on social behaviour, in so far as they are a suitable object for legislation, are in the great majority of cases less important than has been suggested».

35. This was a surprisingly liberal view, even questioning whether legislation was appropriate. Nevertheless, the Commission did not recommend the legalisation of commercial gaming, which had in any event declined in popularity but rather restricted its recommendations to legalisation of betting in licensed premises. So far as gaming is concerned, the Commission did recommend that legislation permit individuals to take part in gaming and for them to be charged for participation. In a theme which continues today, albeit in a less paternalistic tone, the Commission on the one hand sought to achieve a balance between the liberty of the individual to judge how best to spend his leisure time, and the need to curb the evils of unauthorised commercial gambling on the other.
36. Whilst wholly successful in relation to betting, founding the well regulated and well run industry Great Britain still has today, the Betting & Gaming Act 1960 which enacted the findings of the Commission, unwittingly enabled commercial gaming to establish itself with an enormous growth in casinos and gaming machines. As the 1978 Royal Commission put it, casinos were flourishing like feeds in many parts of the country. The reason was that there were no requirements whatsoever within the 1960 Act to control either the quality of casino management, or even the quantity and location of casinos. This was despite the 1951 Royal Commission recommending:

«Strict control over the provision on a commercial basis of all forms of gambling facilities, including the licensing or registration of all those who provide such facilities».

37. By the mid 1960s there were some 1,000, often tiny, casinos throughout Great Britain, and machines in public houses and other outlets with no control over jackpots or the percentage of stakes paid out. Although an attempt at further control was made by the Betting, Gaming & Lotteries Act 1964, it failed because of a lack of foresight by the Government, enabling machines to be developed to evade the system of regulation. By the middle of decade, casinos and jackpot machines were well established,

as were amusement with prizes machines, available not only in public houses and cafes, but also in amusement centres, seaside arcades and at fairs.

38. As the then Home Secretary, Roy Jenkins, summarised the situation:

*«The Betting & Gaming Act 1960 has led to abuses, particularly in the field of gaming clubs, which were not foreseen by its promoters. This country has become a gamblers paradise, more wide open in this respect than any comparable country. This has lead to a close and growing connection between gaming clubs and organised crime, often violent crime, in London and other big cities».*¹²

POLICY OF THE GAMING ACT 1968

39. Unsurprisingly, the conclusion was that a wholesale and radical reform of the law was required. There was no serious consideration of the possibility of prohibition; this flows partly from the view that people who wanted to gamble should be allowed to do so, expressed by the Royal Commission in 1951, but also because of its sheer impracticality following the explosion of gambling during the 1960s. As Lord Stonham, Minister of State at the Home Office commented in the House of Lords:

«One hope of controlling or even containing [commercial gaming] is to make it lawful - but on our terms».

40. The view of the Home Office was that gambling was a «vice» – thereby hinting at a element of paternalistic and moral disapproval of it– which could not be eradicated, but should be controlled and strictly regulated. The approach of the Gaming Act 1968 was therefore to render illegal bankers' games and games of unequal chance, unless they were played on premises for which a gaming licence was held, and only if played strictly in accordance with conditions laid down by regulations. There would also be controls over those who could apply for a gaming licence, who had to be approved, and the places where casinos could be located. Most significantly, there would be a «demand» test applied to applications for the grant and renewal of licences with a view to ensuring that a criminal element was excluded, and that the

12. The Times, 13 September 1966.

proliferation of casinos would be prevented. A new regulator, the Gaming Board for Great Britain, was established to regulate gaming, and to investigate those applying for licences to establish that they were «fit and proper» to do so. Until 2005 there was a rule that only members of the club could play, and there was a cooling off period of 24 hours (originally 48) between joining and playing. All of these rules were designed to ensure that there were no more than sufficient facilities to cater for the demand for them, and that people should not be tempted into gaming on a whim.

41. Most significantly from an online perspective, in order to take part in gaming, people had to be present on the premises at the time gaming took place. The attitude to gaming is neatly summarised in a Royal Commission Report of 1978, which, though paternalistic and outdated now, it at least exhibits a tolerance not seen in many other countries:

*«The objection that punters are wasting their time is a moral or possibly an aesthetic judgment. As it happens, none of us is attracted by the idea of spending an afternoon in a betting office. But the people who frequent betting offices have chosen to enjoy themselves in their own way and rethink that in a free society it would be wrong to prevent them from doing so merely because others think they would be better enjoyed in digging the garden, reading to their children or playing healthy outdoor sports».*¹³

42. The Gaming Act 1968 was passed with the aim of restoring order to a gambling scene that had become out of control during the 1960s. The Act recognised that commercial gaming could no longer be suppressed, but instead sought to bring it under strict controls. The 1978 Royal Commission replicated the Home Office's «introduction to the Gaming Act» produced in 1968:

«The main purpose of the Act is to curb all forms of gaming which are liable to be commercially exploited and abused. It recognises that commercial gaming cannot now be suppressed, but seeks to bring it under strict control. The principle on which it proceeds is that no one can claim a right to provide commercial gaming: it is a privilege to be conceded subject to the most searching of scrutiny and only in response to public demand.

The controls have as their common object to purge this activity in its criminal elements, to cut out excessive profits, and to ensure that

13. The Royal Commission (1978), paragraph 7.30.

gaming is honestly conducted in decent surroundings. Beyond that, the intention underlying the Act was to reduce trafficking in a number of commercial clubs providing games other than bingo; to restrict bingo to enabling market gaming for modest prizes; and to check the proliferation of gaming machines and machines used for amusements with prizes».

43. Obviously the 1968 Act made no provision to online gaming. As we have seen, the Act required approval of the operator, in the form of a Certificate of Consent, to conduct gaming from named premises and there was a requirement¹⁴ that those wishing to participate in the gaming should be present on those premises when the gaming took place. Nevertheless the use of the Internet to offer gambling facilities for betting and firms overseas was uncontroversial. Since the early 1960s, it had been lawful in Great Britain for bookmakers to take bets from their customers by telephone. Given that the Internet was merely a different way of using a telephone line, there was nothing to prevent bets being made and taken online. In fact, the legality of such arrangements was recognised by the Home Office.¹⁵
44. In the case of gaming, no licences were available in the United Kingdom, as participants would not be present on the premises but numerous offshore gaming sites offered virtual casino games to British customers.
45. In their report for 1995/6, paragraph 1.39 sets out the considered view of online gaming of the Gaming Board for Great Britain, the regulator under the 1968 Act about:

«The potential for the proliferation of uncontrolled and unregulated gambling opportunities...large scale hard gambling activities could become available in peoples homes with no proper control over such matters as gambling on credit or by children and other young persons».

46. Nevertheless, the Board adopted the position that it was not illegal for British residents to participate in gaming on offshore internet sites from the privacy of their own homes, so that the activities of such sites in accepting bets from British residents was not illegal. This was on the basis that the gaming took place where the servers were located –offshore– and although in law

14. Gaming Act 1968 Section 12.

15. The grant and renewal of bookmakers' permits: Guidelines for Licensing Justices, May 1999.

the participation in the gaming by the customer took place within Great Britain, the Board was content to rely on the fiction that this fell within one of the exceptions to illegal gaming, which was gaming «on a domestic occasion». The position so far as internet cafes and other publicly located computers were concerned, was rather more difficult, but the Board took the view that it would not be legal to use those for gaming.

47. Furthermore, offshore operators were permitted to advertise in the UK, provided their advertisements did not amount to an invitation to the public to subscribe money or to apply for information about facilities for subscribing money for gaming. This was on the basis of an exemption for the advertising of foreign casinos in the legislation, to enable, for example, hotel resort casinos in Las Vegas and elsewhere to advertise in holiday brochures. In effect, the Gaming Board determined that players who wished to gamble offshore via the internet could do so, on the basis that they were taking part in gambling overseas, to which there was no objection in law.

THE NEED FOR CHANGE

48. The underlying philosophy of the 1968 Act, namely that gambling was a vice which could no longer be obliterated, but should only be made available to the extent necessary to satisfy unstimulated demand, had begun to look outmoded and out of line with current thinking by the 1990s. Much had changed since 1968. Moreover the pace for change was accelerating and the feeling became rife that the existing legal framework was no longer capable of coping with the changes. There were attempts at some piecemeal deregulation measures, but these were minor and the Government decided that a more wholesale change was required. To that end, it set up the Gambling Review Body («GRB»), under the chairmanship of economist Professor Sir Alan Budd¹⁶. The GRB was asked to:
 - Consider the current state of the gambling industry and the ways in which it might change during the next ten years against the background of economic pressures, the growth of e-commerce, technological developments and wider leisure industry and international trend;

16. DCMS Gambling Review Body – Gambling Review Report CM 5206.

- Consider the social impact of gambling and its costs and benefits; and
- Consider and make representations for the kind and extent of regulations appropriate for the gambling activities in Great Britain, having regard to their social impact, the need to protect the young and the vulnerable, the importance of preventing gambling from being carried out so as to allow crime, disorder or public nuisance, the need to keep gambling free from criminal infiltration and money laundering risks, the desirability of enabling gambling to maximise the UK's economic welfare, the implications of the taxation of gambling, the need for appropriate and streamlined regulation and the availability and effectiveness of treatment programmes for problem gamblers.

49. The GRB identified its central dilemma:

«The most difficult general issue that we have had to resolve concerns the familiar dilemma between the desire to permit free choice and the fear that such choice may lead to harm either to the individual or to the society more widely».

50. We see from these words a continuation of the desire of the Commissions of 1951 and 1978 to allow individuals free choice and to curb harm. That harm, however, was no longer the abuse and evils arising from uncontrolled gaming, but rather the harm that can be done to individuals from excessive or irresponsible gambling.
51. Their conclusion was to move in the direction of allowing greater freedom for the individual to gamble in ways, at times and in places that were permitted under the 1968 Act, such greater freedom to be balanced by tighter controls on the freedom of young people to gamble. The GRB departed from the views of the 1951 and 1978 Commissions who wanted facilities to be limited, opting instead for a free market approach.
52. The GRB Report was published in July 2001. It contained 176 recommendations for changes to the law. It said that its recommendations were designed to simplify the regulation of gambling and to extend choice for adult gamblers on the one hand, whilst on the other, seeking to ensure gambling be crime free and honest, that players know what to expect and should be free from exploitation and that there should be protection for children and vulnerable persons. It also stressed the need to ensure that any system of regulation should be flexible enough to incorporate

technical developments and to enable adjustments to be made to regulations in the light of practical experience. Most significantly, it recommended that all gambling regulation should be incorporated into one Act of Parliament, that all gambling activities should be regulated by a single regulator (the Gambling Commission), though spread betting would not be included, at least initially and would instead continue to be regulated by the Financial Services Authority and the National Lottery should also continue to be separately regulated. In addition, it recommended a system of licensing of individuals and companies to provide gambling, which should be the province of the Gambling Commission, whilst licensing of gambling premises would be a matter for local authorities.

53. Government responded to the Report in the form of a White Paper in March 2002, under the title «A Safe Bet for Success»¹⁷. The White Paper accepted the legislative scheme proposed by Sir Alan Budd and his Committee and many of their specific recommendations. In November 2003, the Government published the first draft of the Gambling Bill¹⁸, which was scrutinised by a Joint Committee of both Houses of Parliament established in July 2003, which reported in April 2004¹⁹. The Government responded to the Report in June 2004. The Committee was reconvened to consider policy on regional casinos, and report again in 2004, with the Government's response in September 2004. Of the Committee's 151 Recommendations, 123 were accepted by the Government. The Gambling Bill introduced into the House of Commons on 18 October 2004 was therefore based heavily on the evidence and study undertaken by the Committee. It was given a second reading on 1 November 2004 and then sent for detailed consideration to Standing Committee B. A number of significant changes were made, and in particular to the proposals relating to casinos.
54. Perhaps most importantly, the GRB, the Government and the Joint Parliamentary Committee concluded that attitudes to gambling had changed: whereas existing gambling legislation and policy were based on the principle that gambling should merely be «tolerated», it had now become a mainstream leisure and tourist industry. The Committee's recommendations were designed to simplify the regulation of gambling and extend choice for adult

17. CM 5397.

18. CM 6014.

19. HL Paper 63-1 – HC 139-1.

gamblers, whilst seeking to ensure at the same time that gambling remained crime free, conducted in accordance with regulation, and honest, so that players knew what to expect and would not be exploited, and with proper protection of children and other vulnerable people.

55. There were to be no limitations borne out of moral, religious or paternalistic arguments, but nor was there to be a free for all. The free market approach was to be tempered by a requirement for social responsibility. As the then Minister, Tessa Jowell, put it:

«Our present gambling laws are badly in need of reform and updating. Reforms go hand in hand with tough practical measures to protect the young and vulnerable people. There is no doubt that our current laws, as well as being too complex and out of date, fail to reflect the extent to which gambling has become an every day part of the way in which millions of people choose to spend their leisure. But parents have a right to expect that their children will be protected by the law».

56. A balance was to be struck between developing gambling as a legitimate leisure pursuit and mitigating its potential negative consequences. As the Government put its belief:

*«Gambling should be seen as part of the mainstream leisure industry, offering fun and attractive products in a regulated environment».*²⁰

57. Ironically perhaps, it was in relation to online gaming that the Government's proposals and the recommendations made both by the Budd Report and the Joint Committee remained largely in tact. From the time that the process of reform started with the appointment of the Budd Committee in 1999, and the publication of its Report in 2001, up to the reporting of the Parliamentary Joint Scrutiny Committee, Government Policy was consistent and without major policy changes. But by 7 April 2005 when the Gambling Bill obtained Royal Assent, some five and a half years later, Government Policy, at least in relation to casinos, lay in tatters. In the face of opposition, particularly in the press, and horse trading with other political parties immediately before the election, limits were put on the number of new casino licences that would be allowed in a reversal of the free market approach.

20. DCMS Draft Gambling Bill Policy Document CM 6014 Nov 2003 paragraph 2.10.

Politics intervened to derail a major policy change. However, no such issues arose in relation to online gaming.

58. The free market approach was tempered by the three objectives²¹ set out at the beginning of the 2005 Act. These were:
 - Preventing gambling from being a source of crime or disorder, being associated with crime or disorder or being used to support crime;
 - Ensuring that gambling is conducted in a fair and open way; and
 - Protecting children and other vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling.
59. These are of fundamental importance to the regulation of licensed gambling, in that the Gambling Commission must aim to pursue and, if appropriate, have regard to the objectives when carrying out any functions under the 2005 Act²². For their part, licensing authorities are required to permit the use of premises for gambling insofar the authority thinks it reasonably consistent with the objectives.
60. These reflect the biggest change to the way in which the 2005 Act regulates gambling. The licensing objectives pervade every aspect of the Act:
 - Sections 45-64 set out the offences, which are designed to protect children and young persons. For example, it is an offence to invite, cause or permit a child or young person to gamble.
 - Section 70 requires the Gambling Commission to have regard to the licensing objectives when considering applications for operating licences.
 - In preparing the regulations relating to the advertising of gambling, the Secretary of State was expressly required by section 328 to have regard to the need to protect children and vulnerable persons.
 - Section 82 stipulates that operating licences should be subject to the condition that the licensee ensures compliance with any relevant social responsibility provision of a code of practice issued under section 24.

21. GA 2005, Section 1.

22. GA 2005, Section 22.

- Pursuant to section 83 an operating licence is subject to the condition that a licensee becomes aware that a child or young person is using its gambling facilities, the licensee must return any stakes as soon as is reasonably practicable and may not give a prize to a child or young person.
 - In its licensing conditions and codes of practice, licensees must put into effect policy and procedures intended to promote socially responsible gambling, to prevent underage gambling and to monitor their effectiveness.
61. These provisions illustrate the social responsibility aspects underpinning the new policy approach to gambling under the 2005 Act.

THE 2005 ACT LICENSING REGIME

DEFINITIONS

62. The term «remote gambling» is defined²³ to mean gambling where people participate by means of «remote communication». The term is specified to include the internet, telephone, television and radio, but also any other kind of electronic or other technology for facilitating communication. In this way, the 2005 Act ensures that the definition will keep pace with future developments and technology. As an additional safeguard, the Secretary of State may specify in regulations that a particular system or method of communication is, or is not, to be treated as a form of remote communication for the purposes of the definition.
63. The provision of «facilities for gambling» is a fundamental concept in the 2005 Act, underpinning offences in Part 3 and 4, and the requirements for licensing in Part 5, 6 and 8. In summary, any person who offers the opportunity for people to gamble, will be regarded as providing gambling in accordance with arrangements made by them²⁴. The section has important implications to those linked to, but not directly providing, remote gambling, though there is an exception for electronic communications providers who simply act as carriers for information for others providing facilities for gambling, or consumers who participate in it: for example, an internet service provider or mobile telephone operator would

23. GA 2005, Section 4.

24. GA 2005, Section 5.

not be caught by this section, but a computer in a internet café with a home page menu dedicated to providing mixed gambling websites would be.

64. In the case of remote gambling, Section 36 is the lynchpin. The section provides that where gambling takes place remotely, the person providing facilities for gambling will not fall within the scope of the offence of illegal provision to gambling facilities if he does not have any relevant equipment within Great Britain. This is so even if people within Great Britain can receive gambling being provided. On the other hand, where at least one piece of remote gambling is located in Great Britain, the person providing facilities for remote gambling will come within the scope of the offence, and commits the offence if any part of his remote equipment is located in Great Britain, without the provider having the required licence. This is so regardless of whether the gambling facilities are provided to people in Great Britain or elsewhere.

THE LICENSING REGIME

65. Part 5 provides for the Gambling Commission to issue operating licences for every type of gambling. For every class of operating licence there are two types: remote and non remote so that every type of gambling which can legally be offered, can be offered either in a land-based or remote environment. An operating licence cannot combine authorisation of both remote and non remote provision of facilities for gaming.
66. The Gambling Commission will determine applications, following extensive investigations, having regard to the licensing objectives, to determine whether the applicant is a suitable person to carry on the licensed activities. In the case of remote licences, the Gambling Commission must have regard to protection of vulnerable persons from being harmed or exploited by gambling, and the availability of assistance to persons who are or who may be affected by problems related to gambling. The Gambling Commission publishes its Statement of Principles for Licensing and Regulation, which include:
 - Assessing integrity by requiring relevant individuals to undergo criminal records checks. In some cases information will be sought from public agencies.
 - Assessing the competence of applicants to operate a gambling business, particularly with reference to social responsibility issues.

- Enquiring about the financial position of applicants, including directors and business partners of applicants.
 - Investigating the source of funding for the proposed business.
67. The Gambling Commission will also enquire into the suitability of any gaming machine, equipment or software to be used in connection with licensed activities and will normally require testing of software by an independent approved testing house.
68. In formulating its policy reflected in the 2005 Act, the British Government rejected prohibition: as the Secretary of State, Tessa Jowell, put it:
- «Our concern is that if internet gambling were to be prohibited, it would be driven underground and precisely the kind of protections that we want to extend to people would be impossible».*²⁵
69. Regulation and licensing was therefore to be the way ahead, but Ms Jowell had more ambitious plans. In the same interview, Ms Jowell expressed the hope that the UK would become a «world leader» in online gambling. Government policy was that if people were going to gamble online, it was better that they should do so on sites that are well regulated and socially responsible. There was an acceptance that online gambling was a fact; that it was here to stay and that the approach taken in the same year by the Government of the United States of America –prohibition– was unrealistic, and possibly politically unacceptable: it would certainly go against the freedom of the individual to choose, a concept present even in the 1951 Commission Report. At a conference on the subject in 2006, the Government expressed the hope that internationally agreed minimum standards of regulation could be achieved, but in this regard its ambitions were thwarted, even in relation to the European Union, and it is to legal and political developments there that we must look for the third strand in the Government's approach in developing its policy under the 2005 Act, and its recent determination to change that policy.

EUROPEAN LAW AND POLITICS INFLUENCES ON BRITISH POLICY

70. We have seen that under the 1968 Act the then Regulator, the Gaming Board for Great Britain, took the view that there was

25. BBC Radio 4 31 October 2006.

nothing to prevent British Citizens from gambling online with overseas based operators, even though, under that Act, no licences were available in the United Kingdom.

71. In developing their policy for the 2005 Act, the Government took the view that it was necessary to permit operators based in an European Economic Area (EEA) to advertise in the UK to ensure compliance with European law. In addition, a number of «white list» jurisdictions would also be permitted to advertise more freely to UK residents, as if their licensees were licensed and regulated in the UK. The specific provisions on advertising are set out elsewhere in this paper. The Government's priority was the protection of British subjects and it markedly acknowledged that it did not have a monopoly on good legislation and regulation of online gambling,
72. The UK Government aspired to lead the way in Europe with its (comparatively) early introduction of a licensing system for online gaming: the UK was to be the «home» of online gaming. Its policy was based on compliance with then Article 49, now Article 56 of the Treaty on the functioning of the European Union. This Article requires the abolition of all restrictions on the freedom to provide services, even where those restrictions apply without distinction to national providers and to those in other member states.
73. Article 46(1) of the Treaty permits restrictions justified on grounds of public policy, public security or public health. Accordingly member states are free to set the objectives to their policy on betting and gambling, according to their own scale and values, and, where appropriate, to define the level of protection required. Unfortunately, only two European member states, Malta and Great Britain, sought to adhere strictly to the freedom to move goods and services under Article 56, probably both in anticipation that this would establish a course which other member states would follow.
74. In numerous Member States restrictive regimes persisted: in some total prohibitions, in others with only state monopolies licensed to offer any form of gambling, including online gambling. These restrictions sought to be justified on public policy, public security or public health grounds but a wide gulf opened up between many Member States on the one hand, and the position adopted by the European Commission. Both the Commissioner Barnier, and his predecessor, Mr Charles McCreevey, argued that in a number

of States, restrictions were unjustified, therefore in breach of Article 56 and that the claim to public interest grounds did not in reality justify derogation from the Treaty. As well as infringement proceedings²⁶ by the European Commission there have been a series of cases in the European Court of Justice (ECJ) in which national monopolies have been challenged by operators, notably from the UK, Ladbrokes and Betfair.

75. In this series of cases, the ECJ developed a number of «general principles» when interpreting national restrictions on freedom to provide services, as follows:
 - Proportionality: restrictions must be no more than are necessary to achieve their purpose;
 - Legal certainty: ambiguous restrictions will be interpreted in accordance with EU Law;
 - Equality, non-discrimination: restrictions cannot be discriminatory by favouring national operators over other EU based operators;
 - A protective justification: excessive restrictions are incompatible with EU Law, if this can be achieved by less restrictive means; and
 - Subsidiarity: decisions must be taken as closely as possible to a citizen: i.e. by member states and not the EU.
76. The ECJ has applied these general points to online gambling cases to assess the compatibility of national restrictions within freedom to provide services. These may be summarised under the following headings:

Gambling as a restricted commercial activity:

- Gambling can have harmful consequences. Member states therefore have a margin of discretion to limit gambling activities;
- In the absence of EU harmonisation, each member state may determine what is required to ensure that their interests are protected, provided that any restrictive measures do not go beyond what is necessary and are applied without discrimination; and

26. Italy, France, Austria, Finland, Sweden, Denmark, Greece and the Netherlands.

- The principle of mutual recognition does not apply in the gambling sector; operators licensed within one member state are not automatically permitted to provide the same services in other member states.

Monopolies

- Restrictions are unlawful if based on purely financial grounds. Restrictions can only be justified on public policy grounds where the protection of the public is their main purpose;
- Restrictions on the number of operators must reflect a «genuine dilution of gambling opportunities». However the limitation must be consistent and systematic;
- A monopoly system may be compatible with EU law where justified with the object of combating fraud and crime, and proportionate; and
- For single operating licensing regimes, member states have sufficient discretion to determine the level of protection sought in relation to games of chance.

Proportionate and objectively justifiable

- Restrictions must be proportionate to the purpose. A proportionality test involves examining whether the rule is «suitable» or «appropriate» in achieving its aims;
- National legislation was generally directed at limiting the harmful effects that are given as reasons to justify restrictions;
- A member state undermines its consumer protection argument by letting state run gambling companies engage in intensive advertising campaigns, thereby undermining the argument that its monopolies is limiting addiction;
- The obligation on persons to have their base in particular member states is disproportionate. There are less restrictive measures available to monitor activities and accounts of EEA based operators;

Equality/non-discrimination

- The restriction must be one which is equally applicable to persons established within the Member State, and must be applied without discrimination;
- The obligation on persons to have their base in a particular member state constitutes a restriction on the freedom to provide

- services and discriminates against companies which have their base in another member state; and
- The absence of a competitive gambling licensing procedure does not comply with freedom of establishment and freedom of services. The absence of transparency is contrary to the principle of equal treatment and the prohibition of discrimination on grounds of nationality and is therefore prohibited by EU law.

NATIONAL LICENSING REGIMES

77. As a positive result of the European Commission's infringement proceedings and ECJ rulings, a number of member states have reformed their licensing regimes. France and Italy set the trend for these controlled openings and others, such as Spain and Denmark, have followed suit.
78. The new framework of national licensing regime governing is spearheaded by Italy and France has received the blessing of Europe's institutions though, for the moment, gambling monopolies still dominate in numerous EU member states, such as Norway, Sweden and Portugal. The European Commission discontinued its enforcement measures against France and Italy, signalling its acceptance or at least tolerance of a double/triple/multiple licensing model, whereby a member state may issue separate local licences and impose local taxes.
79. Moreover, the European Union has agreed a common definition of «illegal gambling». According to the Spanish EU Presidency Report²⁷ illegal gambling may be defined as:

«Gambling in which operators do not comply with the national law of the country where the services are offered, provided those national laws are in compliance with EU Treaty principles».
80. So much for harmonization. This is a further signal that national law must be adhered to. For the foreseeable future it seems there is no prospect of a European position on online gaming. The consequences may be that each Member State will issue its own licences and set its own rules and taxes. The result will be that operators will have to apply for a licence in each jurisdiction in order to offer its services legally.

27. 11 May 2010.

CURRENT PROPOSALS FOR ONLINE GAMBLING IN GREAT BRITAIN

81. Although admirable in its aims, the British Government's attempts to lead Europe down the path of –as they saw it– compliance with Article 56, it must be concluded now that the policy has failed. Some of the reasons are apparent from the cases in the ECJ: other member states have different traditions, different histories, so far as the regulation of gambling is concerned, different priorities and, whilst some have genuine concerns about an open market, others have acted, or failed to act, from a desire to protect national monopolies, and therefore national income. As in some other areas of policy, the UK has found itself on the side-lines, albeit through laudable motives, joined only by Malta.
82. As a market, the UK is an attractive one. It is the largest online gambling market in Europe, at least until Germany opens its market, with a relatively attractive gaming and betting duty at 15% of gross gambling yield. This compares more than favourably with jurisdictions such as France, Italy and Denmark. Unfortunately however for the UK, its creation of the «white list» enabled UK operators to offer their services from some very low tax jurisdictions, such as Alderney, Gibraltar, the Isle of Man and Malta. A further aspect of failure therefore has been that most operators, including those originally from the UK, have chosen to base themselves outside the UK in low tax jurisdictions in order to target the UK market.
83. Against this background, it is hardly surprising that the Government determined to review its policy in relation to online gambling. On 7 January 2010, following a nine month review, the former Minister, Gerry Sutcliffe, announced proposals for new licence requirements for overseas online gambling operators. These would require all online gambling operators wishing to advertise their services in the UK, or to transact with British customers, to be licensed by the UK Gambling Commission.
84. When the Government first announced that it would consider changes, in April 2009, it indicated that it would explore ways to «level the playing field» for UK operators. One of the options proposed was to require overseas operators to contribute to the cost of regulating gambling in the UK. By the time the proposals were announced in January 2010, reasoning had evolved from enabling UK operators to be competitive, to protection for UK consumers.

The Government cited concerns about the inconsistency of regulatory standards throughout the EU: indeed, the 2005 Act allows operators based anywhere in the EEA to advertise in the UK, even if there is no regulatory regime at all in the member state in which they are based. This policy reflects the basis upon which other European jurisdictions have introduced «point of consumption» licensing regimes.

85. In July 2011, the Government announced that a UK licence requirement would definitely be introduced, but without offering any indication as to timing. What was clear was that the Government proposed that all gambling operators wishing to advertise their services in the UK, or transact with UK customers would need a licence from the UK Gambling Commission. A further indication of intent came with the Budget on 21 March 2012, which announced that remote gambling will be taxed at the point of consumption, rather than at the current point of supply. In consequence, operators based offshore will be required to pay duties on profits generated from UK based customers. A target date of 1 December 2014 was given.
86. Currently there are no proposals to introduce enforcement measures, such as ISP blocking. Nevertheless, it will become difficult, if not impossible, to advertise unlicensed gambling services in the UK, under the regime proposed. The media will be aware that they may only accept advertisement from UK licensed operators: otherwise they may be committing a criminal offence.
87. Although relatively straightforward, these changes do require a change to primary legislation, namely the 2005 Act, and Parliamentary time will have to be found, probably in 2013 or early 2014 if the target of December 2014 is to be met.
88. The Government's proposals plainly signal a major policy shift in their approach to online gambling. It will be a move from an open market for all operators based in the EEA and in the whitelisted jurisdictions, to a form of national licensing regime. What is not yet clear is whether it will in fact be a national licensing regime, such as those introduced in Italy and France, or whether it will remain Government policy in the UK to enable those licensed here to supply their services to other jurisdictions. At present there is no restriction, and I believe that is likely to remain the policy. Whilst the 2005 Act contains the power²⁸ for the Secretary of State

28. GA 2005, Section 44.

to designate a jurisdiction as a «prohibited territory», making it an offence for a person to invite or enable someone in such a territory to participate in remote gambling, no orders have been made under that section. A general ban, limiting licences to UK business, is thought unlikely, but it remains to be seen what the legislative proposals contain.

89. Looking at the specific consequences for operators, these might be summarised as follows:

Taxation and Licensing Fees

The obvious and perhaps most significant implication of the change will be that all operators transacting with UK players will be required to pay remote betting or gaming duty at (currently) 15% of gross gambling yield. In addition, operators will have to pay the annual licensing fees due to the Gambling Commission, though these are fairly reasonable compared to some other jurisdictions, particularly for small scale operators. For those accepting bets on a horserace in the UK, they will need to pay duty to the Horserace Betting Levy Board at 10.75% of gambling yield.

Currently it is not necessary for a UK licence application to be made by a UK company.

Server Location

Currently, all UK licensees are required to locate at least one piece of remote gambling equipment in the UK. The Gambling Commission proceeds from the starting point that all equipment will be in the UK but it does have discretion to allow equipment to be located overseas. It is unlikely to exercise this discretion unless the location in question is a well regulated gambling jurisdiction, where it can communicate with the local regulator and effectively monitor the equipment in question. It may be that in amending the legislation, the Government removes the requirement for any equipment to be located in the UK which would make the transition for a UK licence easier for companies with established operations overseas.

Application Process

It is very likely that some form of transitional arrangements will be set up for operators currently targeting the UK from the EEA and white list jurisdictions. This may allow those operators to

continue their UK operations for a period, perhaps six months, pending determination of their UK licence application.

The Commission adopts a bespoke, risk based approach to online gambling regulation. For those applying to the UK currently operating from reputable jurisdictions, the Commission will have the flexibility to carry out a more or less rigorous investigation, depending upon the system of regulation in the home jurisdiction, the scale of operations and the operating record of the applicant. This means that those in white listed jurisdictions, and those from regulated EEA jurisdictions, may find the application process easier than those outside these areas.

CONCLUSION

90. We have seen, there has always been a tacit acceptance in Great Britain of Edmund Burke's comment that gambling is «inherent in nature». Although, for several hundred years there were attempts, largely unsuccessful, to curb its abuses and excesses, complete prohibition has never formed part of British policy.
91. There is perhaps some irony in the fact that the first serious attempt to create a regulated, licensed betting industry, accidentally created circumstances in which a substantial, but unregulated, gaming industry could flourish. Nevertheless, this did not produce a substantial change in policy, but the extension of the policy applied to betting into gaming. We have looked at the attitude towards gambling generally, evidenced by the legislation of the 1960s, the Royal Commission Reports of 1961 and 1978 and the more recent reports of the GRB and the Joint Parliamentary Committee. Whilst there has been a change in attitude between the 1950s, 1960s and today, from liberal but paternalistic to liberal and free market, there has been throughout the period a constant feeling of acceptance that, if people wish to gamble, they should be able to do so, subject to control and protection.
92. The hope of Government at the time the 2005 Act was passed, that Britain would become a world leader has not been fully realised. Whilst Britain was the first EU Member State to develop comprehensive licensing and regulation for all forms of gambling online, with no distinction between the types of gambling available online and in a land-based environment, there was not the anticipated rush to obtain licensing in the UK. In fact, not a single major online gaming operator relocated to the UK

following the 2005 Act. This has been due to two factors: the ability of operators to offer their services into the UK from the white-listed jurisdictions on the one hand, and a 15% tax rate in the UK on the other. Whilst that rate compares favourably with other EU Member States, except Malta, it is far higher than those available offshore.

93. For the future, the dream of the application of Article 56 to the online gambling industry has not been realised, with the result that the British Government will follow the national licensing route adopted by many other Member States. For this dream to be realised, we must look far ahead to a day when there would be sufficient political rules throughout Europe to an EU licensing framework, but at present this would seem to be more fantasy than reality.

La postura británica sobre el juego en Internet

JULIAN HARRIS*

INTRODUCCIÓN

1. En palabras de Benjamin Disraeli, primer ministro británico entre 1872 y 1880, «no hay otro juego como la política. Ninguno en el que el poder de la circunstancia sea más evidente». Un primer ministro posterior, Harold MacMillan (1957-1963) habría estado seguramente de acuerdo con esa afirmación. Cuando le preguntaron en una entrevista cuál era su mayor temor en política, contestó «los acontecimientos, joven, los acontecimientos». En cierto modo, la vida entera es un juego de azar y el juego, en su sentido más amplio, es un componente de muchas de las decisiones que tomamos.
2. En un sentido más estricto, el de participar en una actividad en la que se persigue la oportunidad de conseguir un premio, el juego es tan antiguo como la humanidad y ejemplos de ello pueden encontrarse en la mayoría de las sociedades humanas, si no en todas; unas veces alabado, otras vilipendiado, a menudo prohibido pero con la misma frecuencia permitido e incluso como instrumento estatal para la obtención de ingresos.
3. En Gran Bretaña se acepta comúnmente que, como dijo el parlamentario y filósofo Edmund Burke en un discurso en la Cámara de los Comunes en 1780,

«El juego es un elemento intrínseco de la naturaleza».
4. En la actualidad, el juego se acepta como actividad intrínseca de la vida humana, pero la actitud hacia el juego y las opiniones que

* HARRIS HAGAN, firma de abogados especialista en juego de azar (Londres, Reino Unido).

ha suscitado han ido variando a lo largo de los siglos. La consideración de que es objeto hoy en Gran Bretaña refleja cambios de actitud, pero también es el resultado real de una serie de cambios históricos. Para entender mejor la postura actual británica hacia el juego en general y, en especial, hacia el juego por medios electrónicos y telemáticos, es necesario conocer esos cambios y también algunos hechos históricos concretos.

5. Este trabajo quiere demostrar que nuestra actual legislación es el producto de la tradición y de las inquietudes sentidas a través de nuestra experiencia histórica de siglos y, más recientemente, de acontecimientos políticos que tanto temía el primer ministro, así como de la influencia de la política y la jurisprudencia europeas.

TERMINOLOGÍA

6. La actual legislación en materia de juego y apuestas, la *Gambling Act* de 2005 (la «Ley de 2005») define «juego» (*gambling*) del modo siguiente:
 - «(a) *Gaming*¹ (equivalente aproximado de “juego”).
 - (b) *Betting*² (equivalente aproximado de “apuestas”).
 - (c) *Participating in a lottery*»³ (equivalente aproximado de “lote-rías”).
7. Por «gaming» o juego se entiende la participación en una actividad en la que existe la posibilidad de conseguir un premio; esta definición ha experimentado pocas variaciones desde que fuera enunciada dentro del ordenamiento jurídico anglosajón del *common law* y a través del principal cuerpo de legislación de la década de 1960 hasta su culminación en la *Gaming Act* de 1968. En la actividad del juego intervienen tanto el azar como la habilidad, aunque pueda eliminarse incluso el componente de azar por la posesión de una habilidad superlativa.
8. La antigua legislación del juego utilizaba a menudo ambos términos indistintamente, y hasta la *Gambling Act* de 1845 incluía en la lista de juegos prohibidos algunos juegos de destreza, como los bolos, el tenis y los quoits (especie de juego de aros).

1. GA 2005, artículo 6.

2. GA 2005, artículo 9.

3. GA 2005, artículo 14 y anexo 11.

LA PERSPECTIVA HISTÓRICA

JUEGO O REFORMA NACIONAL

9. De acuerdo con el derecho común inglés (*common law*), jugar y apostar no eran ilícitos y, en consecuencia, las deudas de juego se reclamaban mediante el ejercicio de una acción judicial ordinaria, posición que se mantuvo hasta 1845. La legislación más antigua estaba destinada en general a controlar la participación en juegos, se arriesgara o no en ellos dinero u objetos de valor, con el objeto de evitar que esa actividad interfiriera en la práctica del arco. Un juego de casino que hoy nos parece «moderno», los dados, fue introducido por los romanos, posiblemente durante el reinado del emperador Claudio, que «visitó» Bretaña y al que le gustaba tanto jugar a los dados que los carros que lo transportaban estaban dispuestos de modo que pudiera jugar durante el viaje y, como buen erudito, llegó a escribir un tratado sobre el tema.
10. Posiblemente la primera ley inglesa reguladora del juego data de 1190, año en que se promulgó un edicto para el ordenamiento del ejército cristiano a las órdenes de Ricardo I de Inglaterra y Felipe de Francia durante las cruzadas. En él se prohibía a toda persona del ejército, por debajo del grado de caballero, participar en cualquier juego por dinero. Caballeros y clérigos podían jugar por dinero, pero no se les permitía perder más de 20 chelines al día, y a los transgresores se les condenaba a recibir latigazos y ser exhibidos desnudos delante del ejército durante tres días.
11. Las cartas son mucho más modernas y llegaron a Europa desde China allá por el siglo XIV, adquiriendo popularidad en Inglaterra tras el matrimonio de Felipe II de España con la reina María, en la década de 1550, cuando el numeroso y espléndido séquito del rey trajo consigo la pasión por las cartas que entonces hacían furor en la corte española.
12. No obstante, algunos años antes ya se había hecho un intento serio de prohibir el juego, protagonizado por el famoso padre de la reina María, Enrique VIII. También en ese caso el afán por frenar el retroceso en la práctica de la arquería, tan necesaria para la defensa nacional, fue la razón de que se promulgara la *Unlawful Games Act* en 1541⁴. Esta ley obligaba a todos los hombres de hasta 60 años

4. El instrumento legislativo para la preservación de artillería y la prohibición de los juegos ilegales (33-10-8 C 9).

sin problemas físicos a tener arco y flechas para practicar el tiro. La ley no tenía como objeto impedir el juego en privado, hubiera o no apuestas con dinero, sino la creación de establecimientos comerciales para el desarrollo de actividades de juego, y proscribió la explotación económica de casas o lugares de juego, prohibiendo en concreto juegos de casino como los dados y las cartas, pero también algunos deportes, como los bolos, los quoits y el tenis. Esta prohibición de las casas de juego, aunque fue variando para reflejar los cambios en las necesidades sociales, siguió en vigor hasta que, finalmente, fue derogada por la *Betting and Gaming Act* de 1960⁵.

13. En el siglo XVII, más imbuido por el espíritu religioso, la finalidad de la legislación sobre el juego fue, esencialmente, asegurar la observancia de los preceptos religiosos: la Ley de 1625 buscaba impedir que la gente saliera de sus parroquias los domingos para acudir a eventos deportivos o de ocio, hubiera en ellos o no apuestas; no se hacía distinción.
14. Durante la república (1649-1660) instaurada por Cromwell, se volvió a tratar de impedir el juego, sin hacer distinción entre juegos con apuestas y deportes.

DEL CAFÉ AL CASINO

15. Con la restauración de la monarquía en 1660, comenzó un periodo en el que el juego, en todas sus formas, se extendió por toda la sociedad, no solo en privado sino también en público, con la aparición de los cafés en Londres en la década de 1660. Estos cafés se convirtieron en centros de reunión, ya fuera de negocios o de juego: los más famosos fueron *Lloyds*, conocido hoy por su actividad de seguros y que se hizo popular entre armadores y comerciantes; *Child's* entre el clero y *Jonathan's*, que posteriormente se convertiría en la Bolsa de Londres. El propio rey, Carlos II, famoso por su inclinación por muchos placeres, era un apasionado del juego; de hecho, fue durante su reinado cuando la propia corte se aficionó al juego a través de un funcionario (el *Groom Porter*) cuando el rey autorizó el montaje de mesas de juego, en una primitiva forma de casino, en el palacio real. El apoyo del rey, traducido en su participación y en el fomento de las actividades de juego, se mantuvo hasta mediados del siglo XVIII.

5. *Betting and Gaming Act* 1960, artículo 15, Anexo 1, Parte 1.

16. Con la transformación de los cafés en clubes en el siglo XVIII, pronto comenzó la etapa posiblemente más glamurosa pero también más desesperada del juego en Londres. El paso de café a club, con los casos más especialmente notorios de *Whites*, *Almack's* (actualmente *Brooks*) y el *Beefsteak*, era indicativo de una necesidad general de proteger a la clientela de los robos, los asaltos, los timos y los tahúres. Los cafés estaban abiertos al público y se convirtieron en centro de atracción de los delincuentes. *Whites* fue el primero en hacer un cambio y comenzó a restringir la entrada sólo a los que previamente hubieran sido admitidos como socios.
17. Al mismo tiempo, el juego floreció en las nuevas ciudades balneario que se pusieron de moda, como Bath y Tunbridge Wells, en las que se convirtió en parte esencial de la vida social; la ciudad balneario dio lugar al arquetipo del casino moderno. En pocas palabras, el juego se convirtió en un elemento fundamental de la vida social, hasta el punto de que en su libro *The Compleat Gamester*, Richard Seymour afirmaba que:

«Los juegos se han puesto tan de moda entre el *Beau Monde* que cualquiera que se presente ignorante de los juegos en boga será tachado de persona de baja estofa y poco adecuada para la conversación».⁶
18. Si bien el juego siguió siendo ilegal con la Ley de 1591, el hecho de que «se disfrutara de él» en las más altas esferas de la sociedad, incluidos la familia real, la aristocracia y los políticos, hizo que simplemente no se hiciera cumplir la ley.

ENGAÑO Y RUINA

19. La consecuencia inevitable de la extensión del juego y las grandes cantidades de dinero que movía, fue la proliferación de los que, mediante engaño, se aprovechaban de otros y la pérdida de numerosas fortunas, a lo que siguieron reiterados intentos de frenar los abusos. En 1664 se aprobó la *Gaming Act*⁷ con la intención de acabar con los timadores y frenar los riesgos asociados a la afición desmedida al juego. Es obvio que el timo debía impedirse hasta donde fuera posible, pero la preocupación por el juego a crédito era el aumento de deudas e hipotecas entre algunos jugadores,

6. R. Seymour, *The Compleat Gamster* (1754), 111.

7. 16 CH 2 CT.

que perdían así todo el patrimonio de sus herederos y sucesores, con la consiguiente amenaza para el orden social.

20. Vista la poca eficacia de la Ley de 1664, se promulgó la *Gaming Act* de 1710⁸ en la que se ampliaba la regulación de la anterior y se establecía la nulidad de las garantías otorgadas para el pago de las deudas de juego y se negaba la posibilidad de reclamar judicialmente deudas por valor superior a las 100 libras. Con una importante modificación, esta norma se mantuvo en vigor hasta su derogación por la Ley de 2005⁹.
21. No obstante, la legislación resultó tan ineficaz que el escritor de un panfleto anónimo se quejaba así en 1722:

«Las leyes que hay hoy en vigor contra la práctica desmesurada y engañosa del juego y los jugadores están resultando absolutamente ineficaces: el mal es ahora diez veces mayor que cuando se promulgó la ley anterior en el noveno año de la difunta Reina; ... miles de familias se han arruinado desde entonces por culpa exclusivamente del juego; y aumenta su número cada día».
22. La causa fue la creciente popularidad de algunos juegos con «banca», porque el jugador que hacía de banca, que siempre era alguien con una habilidad y unos conocimientos especiales, disfrutaba de una ventaja sobre el jugador no iniciado.
23. El propósito de gran parte de la legislación del siglo XVIII¹⁰, aunque no resultara muy eficaz, era de hecho proteger a las clases altas de las ruinosas consecuencias del juego con apuestas elevadas con las que dilapidaban sus fortunas. Existen numerosos ejemplos, pero dos ellos seguramente serán los más ilustrativos. Un contemporáneo de Lord Harvey escribió:

«El comienzo de su vida se pasó entre atender a su padre en Newmarket y a su madre en la mesa de juego».
24. De Lord Thanet se decía que perdió toda su renta de 50.000 libras en una sola sesión de juego.
25. El apoyo continuo de la realeza a la actividad aseguró el éxito. Se abrieron varios clubes en Londres en los primeros años del siglo XIX gracias al respaldo del príncipe regente, el que sería más tarde Jorge IV, de los cuales el más famoso fue *Crockfords*, que llegó

8. 9 Ann c19.

9. GA 2005, artículo 356 y Anexo 17.

10. *Gaming Act* 1738, *Gaming Act* 1739 y *Gaming Act* 1744.

a reunir algo más de 1.000 socios. Su éxito fue grande durante la época de la presidencia del duque Wellington, la figura más influyente de la sociedad londinense, y de la entidad se decía que estaba ganando «todo el dinero disponible de la generación actual» de la década de 1830. En los dos primeros años, llegó a acumular más de 300.000 libras, una inmensa fortuna.

TRABAJO Y RELIGIÓN

26. En lo más alto de la popularidad del juego, comenzaron a aparecer los primeros signos de retroceso nada más comenzar el siglo XIX, preludiando una actitud bien diferente de los victorianos hacia esos placeres. Las demandas de abolición llegaban de las iglesias protestantes y, en particular, de la metodista, que llegan hasta hoy y que buscaban limitar, cuando no prohibir totalmente, el juego. Los primeros años del siglo XIX vieron el auge de argumentos religiosos y morales contra el juego, muchos de los cuales siguen esgrimiéndose en el siglo XXI, a pesar de tener una menor influencia en una época que se ha ido haciendo más secular.
27. Las razones religiosas y morales se utilizaron no tanto por la preocupación que suscitaba la pérdida de fortuna en las clases altas, sino por la distracción que producía en la clase obrera, a las que impedía «mejorar» las actividades de ocio y, lo que es más importante, trabajar. A partir de 1795, cuando se registraron las primeras actividades de un corredor de apuestas en la propia pista, creció el número de personas dedicadas a recoger apuestas, y las carreras de caballos se extendieron entre la clase obrera como opción preferida de juego. A ello contribuyó el desarrollo del ferrocarril, la comunicación telegráfica y la prensa. Sin embargo, aunque los clientes de la aristocracia podían apostar a crédito, los corredores exigían el pago en metálico a las clases inferiores, por lo que comenzaron a operar en la vía pública o en oficinas de apuestas.
28. La preocupación por el aumento de la actividad de intermediación de apuestas dio lugar a la creación por la Cámara de los Comunes de un Comité Especial en 1844, al que se encargó la investigación de todo tipo de juego. Sus conclusiones fueron que, ciertamente existía una legislación que podría ser efectiva en la protección de los miembros más acaudalados de la sociedad frente a las perniciosas consecuencias del juego, pero que

«deja en comparación desprotegidos a aquellos de una clase inferior, que pueden sufrir lo que pueden parecer pequeñas pérdidas».

29. La *Gaming Act* de 1845 nació de ese estudio y proclamó la nulidad e ineficacia de todas tipo de apuestas, reforzando también la legislación de 1541 contra las casas de juego. En su artículo 2 establecía que todo lugar que se utilizara para la práctica de un juego ilegal con banca o en el que las posibilidades no fueran igualmente favorables para todos los jugadores se consideraría «casa común de juego» y, por tanto, sería ilegal.
30. Irónicamente, la Ley de 1845 coincidió con la pérdida de popularidad del juego, posiblemente debido a los cambios sociales experimentados, pero también por el auge de las apuestas como forma preferida de juego y el número cada vez mayor de casas de apuestas. Durante todo el siglo XIX y hasta la aprobación de la *Street Betting Act* de 1906, hubo varios intentos de eliminar las apuestas callejeras. Al igual que sucedió con los intentos de eliminación de las casas de juego, fueron en su mayor parte infructuosos y las apuestas siguieron ganando popularidad, sin duda fomentada por el enorme crecimiento de las carreras de caballos y, posteriormente, de las de galgos. La afición de la familia real, especialmente de Eduardo VII, por las carreras de caballos y su propia proclividad a las apuestas, ayudaron a poner de moda esta práctica en toda la sociedad.
31. En la primera mitad del siglo XX, la práctica de las apuestas siguió gozando de popularidad, fomentada en parte por la aprobación de la *Betting & Lotteries Act* de 1934 que autorizaba a las autoridades locales a conceder licencias para la apertura de oficinas de apuestas en las propias instalaciones en las que se celebraban las carreras. Pese a estos esfuerzos regulatorios, seguía habiendo pocas posibilidades de realizar legalmente apuestas fuera de las pistas y las detenciones y las multas no disuadían a los corredores de apuestas callejeros y sus agentes, que siguieron desarrollando sus actividades por todo el país, aceptando apuestas en efectivo en sus oficinas pero también a través de sus agentes que visitaban bares, fábricas y viviendas particulares.

ANTECEDENTES DE LA GAMING ACT DE 1968

REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA DEL JUEGO

32. Como hemos visto, durante siglos, hasta la década de 1960, la legislación intentó hacer frente a diversos aspectos del juego, aunque ninguno de esos esfuerzos legislativos podía considerarse

una regulación propiamente dicha. Abordaban diferentes problemas pero no aportaban ningún marco regulador general. Más bien iban enfocados a usos y abusos concretos relacionados con el juego o a impedir que distrajera a la gente de otras actividades más reguladas. La primera vez que se utilizó el concepto de licencia fue en la *Betting & Lotteries Act* de 1934.

33. Hasta el siglo XX, la legislación había centrado sus esfuerzos principalmente en las cuestiones siguientes:

- (1) Impedir la pérdida de tiempo con el juego y el abandono por culpa del juego de otras actividades más provechosas, desde la arquería en el siglo XIV a la observancia religiosa en el siglo XVII y el trabajo en el XIX.
- (2) Impedir el juego como actividad de explotación económica en el siglo XVI.
- (3) Restringir el crédito para actividades de juego.
- (4) El deseo de evitar que los jugadores se arruinaran y arruinaran a sus familias con el juego.
- (5) Evitar la delincuencia, especialmente en lo que se refiere a la estafa y el engaño.

34. En el periodo de posguerra se dieron varios intentos de regular la explotación económica del juego y, por primera vez, se tomaron seriamente en consideración los argumentos a favor y en contra del juego en sí mismo y de su regulación. De 1948 a 1951 una Comisión Real creada por el Parlamento para el juego, las apuestas y las loterías examinó las repercusiones del juego. En su informe¹¹ concluyó lo siguiente:

«El juego como factor de la vida económica del país, o como causa de delito, tiene poca relevancia y sus efectos en el comportamiento social, en cuanto objetos susceptibles de ser legislados, son en su gran mayoría casos de menor importancia de la que se ha indicado».

35. Esta conclusión resultaba sorprendentemente liberal y llegaba incluso a cuestionar si legislar sobre el tema era conveniente. No obstante, la Comisión no recomendó la legalización del juego como una actividad empresarial más, que de todas maneras ya había perdido bastante popularidad, y limitó sus recomendaciones a la legalización de las apuestas en oficinas con licencia para esa actividad.

11. 1951, CMB8190.

En lo que respecta a las actividades de juego propiamente dichas, la Comisión recomendó que la legislación permitiera a las personas participar en juegos y que se les cobrara por ello. Con una perspectiva que dura hasta hoy, aunque con un tono menos paternalista, la Comisión pretendía, por una parte, conseguir un equilibrio entre la libertad del individuo para decidir la mejor forma de pasar su tiempo de ocio y, por otra, la necesidad de poner coto a las consecuencias nefastas de la actividad comercial de juego no autorizada.

36. Pese al éxito rotundo que tuvo en relación con la actividad de las apuestas, con la fundación de un sector bien regulado y bien dirigido del que Gran Bretaña disfruta todavía hoy en día, la *Betting & Gaming Act* de 1960, que elevó a norma las conclusiones de la Comisión, permitió no intencionadamente que el mercado del juego se desarrollase con extraordinaria rapidez en casinos y máquinas de juego. Tal como afirmó la Comisión Real en 1978, los casinos estaban proliferando como hongos en muchas partes del país. La razón era que no se establecía ningún requisito en la Ley de 1960 para el control de la calidad de la dirección del casino o de la cantidad y ubicación de los casinos, y todo ello pese a que la Comisión Real en 1951 recomendó:

«Un estricto control sobre la explotación económica de todo tipo de actividades de juego, incluyendo la necesidad de obtener una licencia o de registrarse para todos aquellos que ofreciesen esas actividades».

37. A mediados de la década de 1960 había alrededor de mil casinos, a menudo de muy pequeñas dimensiones, por toda Gran Bretaña, así como máquinas de azar en pubs y otros establecimientos, sin que hubiera control alguno sobre las máquinas o sobre los premios que daban. El intento de mejorar el control que supuso la promulgación de la *Betting, Gaming & Lotteries Act* de 1964 fracasó por la falta de visión del gobierno, que permitió el desarrollo de las máquinas para eludir el sistema de regulación. Hacia la mitad de la década ya estaban consolidados casinos y máquinas recreativas con premio, al igual que las máquinas de premio que podían encontrarse no solo en pubs y cafeterías, sino también en centros recreativos, galerías de juegos de zonas costeras y en ferias.
38. Tal como el entonces Secretario de Interior, Roy Jenkins, resumió la situación:

«La *Betting & Gaming Act* de 1960 ha permitido abusos, especialmente en el campo de los clubes de juego, que no previeron sus pro-

motores. Este país se ha convertido en el paraíso de los jugadores, con una amplia libertad, no equiparable a ningún otro país. Esto ha dado lugar a una vinculación estrecha y creciente entre los clubes de juego y el crimen organizado, a menudo con actividades delictivas violentas, en Londres y otras grandes ciudades».¹²

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA GAMING ACT DE 1968

39. No sorprende, pues, que se pensara en la necesidad de llevar a cabo una reforma completa y radical de la ley. No se planteó en ningún momento con seriedad la posibilidad de la prohibición, debido en parte a la idea de que debía permitirse jugar a las personas que desearan hacerlo, expresada por la Comisión Real en 1951, pero también por ser empresa absolutamente imposible dada la explosión del juego durante la década de 1960. Como comentó Lord Stonham, Ministro de Estado en el Departamento de Interior en la Cámara de los Lores:

«La esperanza de controlar o incluso contener [el mercado del juego] reside en legalizarlo, pero con nuestras condiciones».

40. El Departamento del Interior pensaba que el juego era un «vicio» –apuntando, pues, a cierto componente de desaprobación paternalista y moral– que no podía ser erradicado, pero que debía ser controlado y regulado estrictamente. El objetivo de la *Gaming Act* de 1968 era, por tanto, ilegalizar los juegos con banca y los juegos sin igualdad de oportunidades, a menos que se jugaran en lugares que tuvieran una licencia y únicamente si cumplían estrictamente las condiciones establecidas por la legislación. Habría también controles sobre aquellos a los que se permitía solicitar una licencia de juego, que debían ser aprobadas, y los lugares en los que se ubicarían los casinos. Muy significativo es que se aplicaría el criterio de «demanda» a las solicitudes de concesión y renovación de licencias, con el fin de excluir el elemento criminal y evitar la proliferación de casinos. Se creó un nuevo organismo regulador, la *Gaming Board for Great Britain*, con el fin de regular las actividades de juego e investigar a los solicitantes de licencias para asegurar que fueran adecuados para su ejercicio. Hasta 2005 existía la norma de que solo podían jugar miembros del club y debía cumplirse un periodo de carencia de 24 horas (inicialmente eran 48) desde

12. *The Times*, 13 de septiembre de 1966.

la admisión como miembro hasta que podía jugar. El propósito de todas estas normas era que el número de lugares de juego fuera suficiente para la demanda de este tipo de instalaciones y que la gente no sintiera la tentación de jugar por impulso.

41. Más importante desde la perspectiva de los medios electrónicos y telemáticos era que, para poder jugar, las personas debían estar presentes en el lugar donde se desarrollara la actividad y en el mismo momento en que tuviera lugar. La actitud hacia el juego se resume claramente en un Informe de la Comisión Real de 1978 que, aunque hoy suena paternalista y anticuado, al menos exhibía un grado de tolerancia que no se da en muchos otros países:

«La objeción de que los jugadores están perdiendo su tiempo es un juicio moral o, posiblemente, ascético. Ciertamente es que a ninguno de nosotros nos atrae la idea de pasar toda una tarde en un despacho de apuestas, pero las personas que frecuentan estos establecimientos han elegido pasar un buen rato de la forma que a ellas les gusta y pensemos que, en una sociedad libre, no estaría bien impedir a unos desarrollar esa actividad simplemente porque otros piensan que lo pasarían mejor cuidando el jardín, leyendo a sus hijos o haciendo deporte saludable al aire libre».¹³

42. La *Gaming Act* de 1968 se aprobó con el fin de restablecer el orden en una actividad que se había descontrolado durante la década de 1960. La ley reconocía que ya no podía ponerse fin al mercado del juego pero que sí debía procurarse someterlo a un estricto control. La Comisión Real reprodujo en 1978 la «introducción a la *Gaming Act*» que en 1968 presentara el Departamento de Interior:

«El principal propósito de la Ley es restringir todas las formas de juego que puedan ser objeto de explotación económica y de abuso. Reconoce que no puede ponerse fin al mercado del juego, pero su finalidad es someterlo a un estricto control. El principio en el que se fundamenta es que nadie puede invocar el derecho a explotar económicamente actividades de juego: es, al contrario, un privilegio que se concede siempre con sujeción a la máxima vigilancia y solamente en respuesta a la demanda del público.

Los controles tienen como objeto común depurar esta actividad de sus elementos criminales, poner límite a los beneficios excesivos y asegurar que el juego se desarrolla con honradez en un entorno digno. Aparte de eso, la intención que subyace en la ley era reducir el tráfico en una serie de clubes con ánimo de lucro que ofrecían juegos

13. *The Royal Commission* (1978), apartado 7.30.

distintos del bingo; restringir el bingo para actividades de juego con precios modestos y vigilar la proliferación de máquinas de juego y máquinas recreativas con premio».

43. Evidentemente, la Ley de 1968 no contenía ninguna norma para el juego por Internet. Como hemos visto, la Ley establecía como requisito la aprobación del operador, en forma de Certificado de Consentimiento, para poder desarrollar actividades de juego en unas instalaciones determinadas, así como la obligación¹⁴ de que aquellos que desearan participar en esas actividades debían estar presentes en el lugar donde el juego tuviera lugar. Sin embargo, no generó ninguna controversia el uso de Internet como medio desde el que empresas extraterritoriales pueden ofrecer actividades de juego y apuestas. Desde principios de la década de 1960 era legal en Gran Bretaña que los corredores aceptaran apuestas de sus clientes por teléfono. Dado que Internet era simplemente una forma diferente de utilizar una línea telefónica, no había motivos para impedir que las apuestas se realizaran y aceptaran por Internet. Y así, la legalidad de esta actividad fue reconocida por el Departamento de Interior¹⁵.
44. En el caso de las actividades de juego, no se concedían licencias en el Reino Unido, ya que los participantes no estaban presentes en el establecimiento pero numerosos sitios de juego radicados fuera del país ofrecían juegos de casino virtual a clientes británicos.
45. En su informe de 1995/6, apartado 1.39, se recoge lo que parece ser la opinión sobre el juego por medios telemáticos o informáticos de la *Gaming Board for Great Britain*, organismo regulador desde la Ley de 1968 y, en concreto, sobre:

«El potencial para la proliferación de oportunidades de juego sin control ni regulación de ... el juego a gran escala y con fuertes desembolsos de dinero podrían estar al alcance de todos en sus hogares sin un control adecuado sobre cuestiones como el juego a crédito o la participación de menores».
46. No obstante, la posición del regulador fue finalmente que no era ilegal la participación de residentes británicos, desde la intimidad de sus hogares, en actividades de juego ofrecidas en sitios de Internet ubicados fuera del país, por lo que la aceptación por parte de esos sitios de apuestas de residentes británicos no era ilegal. Se ba-

14. *Gaming Act 1968*, artículo 12.

15. Concesión y renovación de permisos para corredores de apuestas: *Guidelines for Licensing Justices*, mayo 1999.

saba en el hecho de que el juego se desarrollaba en el lugar donde estuvieran situados los servidores –fuera del Reino Unido– y aunque, según el ordenamiento jurídico, la participación por el usuario en el juego tuviera lugar dentro de Gran Bretaña, el regulador se conformaba con basarse en la ficción de que esta circunstancia estaba contemplada como unas de las excepciones al juego ilegal, que era el juego «en entorno doméstico». Defender esta posición cuando se trataba de cibercafés y otros establecimientos públicos con ordenadores era bastante más difícil, y el regulador decidió que no era legal el uso de esos medios para el juego.

47. Asimismo, se permitió a los operadores establecidos fuera del país hacer publicidad dentro del Reino Unido, siempre que sus anuncios no constituyeran una invitación al público a abonar dinero o a solicitar información sobre medios para el abono de dinero destinado a actividades de juego. Esta autorización se fundamentó en la exención de que gozaba la publicidad de casinos extranjeros en la legislación que permitía, por ejemplo, que hoteles con casino de Las Vegas y de otros lugares hicieran publicidad en folletos de vacaciones. En efecto, la *Gaming Board* decidió permitir a los jugadores que lo desearan jugar a través de Internet con operadores extraterritoriales, argumentando que estaban participando en actividades de juego fuera del país, a lo que la ley no planteaba ninguna objeción.

LA NECESIDAD DE CAMBIO

48. La filosofía que inspiraba la Ley de 1968, según la cual el juego era un vicio que ya no podía ser erradicado pero que debía hacerse accesible solo en la medida necesaria para satisfacer una demanda no estimulada, había empezado a sonar anticuada y desfasada con relación al pensamiento imperante en la década de 1990. La situación había cambiado mucho desde 1968 y el ritmo de cambio se iba acelerando, extendiéndose la sensación de que el marco regulador vigente ya no era capaz de abordar los cambios. Hubo algunos intentos de renovación, con la adopción ocasional de diversas medidas liberalizadoras, pero de poco alcance, y el gobierno decidió que era hora de afrontar un cambio de mayor amplitud. A tal fin, creó el *Gambling Review Body* («GRB») al frente del cual puso al economista y catedrático Sir Alan Budd¹⁶. Se encomendaron las siguientes tareas al GRB:

16. DCMS *Gambling Review Body - Gambling Review Report* CM 5206.

Estudiar la situación en ese momento de la industria del juego y las formas en que podría evolucionar en los diez años siguientes teniendo en cuenta las presiones económicas, el crecimiento del comercio electrónico, los avances tecnológicos, la industria del ocio en general y la tendencia internacional.

Examinar el impacto social del juego y sus costes y beneficios.

Examinar y proponer recomendaciones sobre el tipo y el alcance del régimen jurídico adecuado para las actividades de juego en Gran Bretaña, teniendo en cuenta su impacto social, la necesidad de proteger a los jóvenes y las personas vulnerables, la importancia de evitar que el juego dé cabida a actividades delictivas o provoque desorden o molestias al público, la necesidad de mantener alejadas del juego a las organizaciones criminales y las operaciones de blanqueo de capitales, la potencialidad del juego como fuente extra de ingresos para el Estado, las implicaciones de la tributación de las actividades de juego, la necesidad de una regulación adecuada y simplificada y la existencia y eficacia de programas para el tratamiento de personas con problemas de juego.

49. El GRB expresó así su principal dilema:

«El problema general más difícil que hemos tenido que resolver se refiere al conocido dilema entre el deseo de permitir la libre elección y el temor a que esa elección perjudique al individuo o a la sociedad en general».

50. Vemos en estas palabras una continuación del deseo de las Comisiones de 1951 y 1978 de permitir a las personas la libertad de elegir y de limitar el daño. Ese daño, sin embargo, ya no consistía en el abuso y los elementos delictivos asociados al juego no controlado, sino al daño que puede causar al propio individuo el uso excesivo o irresponsable del juego.
51. Su conclusión fue avanzar en la dirección de dar una mayor libertad al individuo de jugar en formas, momentos y lugares permitidos por la Ley de 1968 y, al mismo tiempo, equilibrar esa mayor libertad con un mayor grado de control en la libertad de los jóvenes para jugar. El GRB abandonó la postura de las Comisiones de 1951 y 1978, que querían la limitación de los lugares de juego, optando en su lugar por un enfoque de libertad de mercado.
52. El informe del GRB se publicó en julio de 2001. Contenía 176 recomendaciones de cambio en la ley. Se dijo que sus recomendaciones tenían como fin simplificar la normativa del juego y, por una

parte, ampliar la libertad de juego a los jugadores adultos y, por la otra, haciendo del juego una actividad honrada y sin elementos delictivos, que los jugadores supieran lo que podían esperar de esa actividad, impedir su abuso y garantizar la protección para menores y personas vulnerables. Subrayaba también la necesidad de que cualquier sistema de regulación resultante fuera lo suficientemente flexible para incorporar los avances técnicos y se pudieran realizar ajustes en las normas a la vista de la experiencia práctica. Especialmente significativo es que recomendaba que toda la regulación en materia de juego debía estar recogida en una única ley y que todas las actividades de juego estuvieran ordenadas por un único organismo regulador (la *Gambling Commission*), aunque no estarían incluidas las apuestas financieras (*spread betting*), al menos inicialmente, que seguirían reguladas por la Autoridad de Servicios Financieros y la Lotería Nacional, que también sería objeto de una regulación aparte. Asimismo, recomendaba un sistema de concesión de licencias a personas físicas y jurídicas para la prestación de servicios relacionados con el juego, que estaría administrado por la *Gambling Commission*, mientras que la concesión de licencias para establecimientos sería competencia de las autoridades locales.

53. El gobierno respondió al Informe con la publicación de un Libro Blanco en marzo de 2002, con el título *A Safe Bet for Success*¹⁷. Este Libro Blanco aceptaba el modelo legislativo propuesto por Sir Alan Budd y su Comité y muchas de sus recomendaciones concretas. En noviembre de 2003 el gobierno publicó el primer borrador de la *Gambling Bill*¹⁸, que fue examinado por un Comité Conjunto de las dos Cámaras del Parlamento creado en julio de 2003 y cuyas conclusiones se publicaron en abril de 2004¹⁹. El gobierno respondió al Informe en junio de 2004. Se pidió al Comité que estudiara la situación normativa de los casinos regionales y que volviera a informar en 2004, a lo que respondió el gobierno en septiembre de 2004. De las 151 recomendaciones del Comité, el gobierno aceptó 123. El proyecto de ley que se presentó ante la Cámara de los Comunes el 18 de octubre de 2004 se basaba, por tanto, en los resultados del estudio realizado por el Comité. Se dio una segunda lectura el 1 de noviembre de 2004 y se remitió para

17. CM 5397.

18. CM 6014.

19. HL Paper 63-1 – HC 139-1.

una revisión detallada al Comité Permanente B. Se introdujeron entonces diversos cambios significativos, especialmente a las propuestas relacionadas con los casinos.

54. Quizás lo más importante es que el GRB, el gobierno y el Comité Parlamentario Conjunto concluyeron que las actitudes hacia el juego habían cambiado: mientras que la legislación y la normativa vigentes en materia de juego se basaban en el principio de que el juego debía ser simplemente «tolerado», ahora se había convertido en una industria normal dentro del sector del ocio y el turismo. Las recomendaciones del Comité tenían como objeto simplificar la normativa del juego y ampliar la libertad de decidir de los jugadores adultos y, al mismo tiempo, hacer del juego una actividad sin elementos delictivos, ejercida de forma legal dentro del marco normativo, para que los jugadores sepan lo que pueden esperar de esa actividad, impedir su abuso y garantizar la protección para menores y personas vulnerables.
55. No deberían imponerse limitaciones basadas en argumentos morales, religiosos o paternalistas, pero tampoco podía otorgarse libertad total. El principio del libre mercado debía atemperarse en un marco de responsabilidad social. Tal como lo expresó la entonces ministra, Tessa Jowell:

«Nuestras leyes actuales del juego necesitan imperiosamente reforma y modernización. Y las reformas irán de la mano de rigurosas medidas prácticas para la protección de los jóvenes y las personas vulnerables. No ha duda de que las leyes que tenemos actualmente en vigor, además de ser demasiado complejas y de estar desfasadas, no reflejan el grado de extensión del juego como una actividad ordinaria más de nuestra vida a la que millones de personas deciden dedicar su tiempo de ocio. Pero también los padres tienen derecho a esperar que la ley proteja a sus hijos».

56. Debía encontrarse un equilibrio entre el juego como actividad en auge legítimamente ejercitable como entretenimiento y la mitigación de sus posibles consecuencias negativas. En opinión del gobierno:

«El juego debe verse como parte de la industria normal del ocio, en la que se ofrecen diversión y productos interesantes en un entorno regulado».²⁰

20. DCMS *Draft Gambling Bill Policy Document* CM 6014 noviembre 2003 apartado 2.10.

57. Quizás resulte irónico, pero fue en relación con el juego en Internet donde las propuestas del gobierno y las recomendaciones tanto del Informe Budd como del Comité Conjunto permanecieron intactas en gran parte. Desde el comienzo del proceso de reforma con la creación del Comité Budd en 1999, y la publicación de su informe en 2001, hasta la presentación de las conclusiones del Comité Parlamentario Conjunto, la política del gobierno se mantuvo uniforme y sin grandes cambios. Sin embargo, el 7 de abril de 2005, cuando el proyecto de ley (*Gambling Bill*) recibió la ratificación real, unos cinco años y medio después, la política del gobierno, al menos en relación con los casinos, había quedado prácticamente en nada. Después de la oposición demostrada, especialmente en la prensa, y las duras negociaciones con otros partidos políticos inmediatamente antes de las elecciones, no tuvo más remedio que imponer límites al número de nuevas licencias para casinos, yendo así en contra del principio de libre mercado. La política intervino para impedir un importante cambio en el marco normativo, pero no se planteó nada parecido en relación con el juego por medios telemáticos o informáticos.
58. El principio del libre mercado quedó algo restringido con el fin de poder cumplir los tres objetivos²¹ indicados al inicio de la Ley de 2005 y que son los siguientes:
- Impedir que el juego se convierta en fuente de delincuencia o desorden, esté asociado a la delincuencia o el desorden o se utilice como apoyo de actividades delictivas.
 - Velar por que el juego se desarrolle de una manera justa y transparente.
 - Proteger a los menores y otras personas vulnerables de ser dañados o explotados por el juego.
59. Estos objetivos tienen una importancia fundamental para la regulación del juego desarrollado con licencia, y los que la *Gambling Commission* deben perseguir y, en su caso, tener en cuenta, en el desempeño de sus funciones al amparo de la Ley de 2005²². Por su parte, las autoridades otorgantes de las licencias deben permitir el uso de establecimientos para actividades de juego siempre que la autoridad considere que es conforme con los objetivos indicados.

21. GA 2005, artículo 1.

22. GA 2005, artículo 22.

60. Reflejan el mayor cambio en la forma en que la Ley de 2005 regula el juego. Los objetivos para la autorización de la actividad impregnan cada aspecto de la Ley:
 - Los artículos 45 a 64 tipifican los delitos contra menores. Por ejemplo, constituye delito invitar, permitir o inducir a un menor a jugar.
 - El artículo 70 dispone que la *Gambling Commission* debe tener en cuenta los objetivos establecidos a la hora de examinar las solicitudes de licencia de actividad.
 - En la elaboración de la normativa relacionada con la publicidad del juego, el Secretario de Estado estaba expresamente obligado de acuerdo con el artículo 328 a tener en cuenta la necesidad de proteger a los menores y las personas vulnerables.
 - El artículo 82 estipula que las licencias de actividad deberán estar sujetas a la condición de que el licenciatario garantice el cumplimiento de las normas de responsabilidad social contenidas en el código de conducta que se publique de acuerdo con el artículo 24.
 - De acuerdo con el artículo 83, la licencia de actividad estará sujeta a la condición de que si el licenciatario comprobare que algún menor está utilizando sus instalaciones de juego, deberá devolverle las apuestas realizadas en cuanto sea posible y no podrá entregar ningún premio a un menor.
 - En las condiciones de su licencia y su código de conducta el licenciatario deberá poner en práctica normas y procedimientos destinados a promover un juego socialmente responsable, a impedir el juego a menores y a vigilar su eficacia.
61. Estas disposiciones ilustran los aspectos de responsabilidad social sobre los que se asienta el nuevo enfoque normativo que se da al juego en la Ley de 2005.

EL RÉGIMEN DE LICENCIAS CON LA LEY DE 2005

DEFINICIONES

62. La expresión «juego a distancia» se entiende²³ como una actividad en la que las personas participan a través de un medio de «comu-

23. GA 2005, artículo 4.

nicación remota». En esta expresión se incluye Internet, el teléfono, la televisión y la radio, pero también otros tipos de tecnología electrónica o de otra naturaleza que permita la comunicación. De este modo, tal como está redactada la Ley de 2005, la definición podrá englobar futuros avances y tecnologías. Como salvaguarda adicional, el Secretario de Estado podrá especificar en la normativa si un sistema o un medio de comunicación determinado ha de ser tratado o no como forma de comunicación remota a efectos de la definición.

63. La provisión de «medios para el juego» es un concepto fundamental en la Ley de 2005 y la base de los delitos tipificados en las Partes 3 y 4, y los requisitos para la concesión de licencias de las Partes 5, 6 y 8. En resumen, cualquier persona que ofrezca la oportunidad de jugar a la gente se considerará que está proporcionando actividades de juego en las condiciones que determine²⁴. Esta sección tiene implicaciones importantes para los relacionados con el juego a distancia, aunque no lo proporcione directamente, aunque hay una excepción para los proveedores de comunicaciones electrónicas, que simplemente actúan como portadores de información para otros que ofrecen los medios para el juego, o los consumidores que participan en él: por ejemplo, un proveedor de servicios de Internet o una empresa de telefonía móvil no entrarían dentro de esta sección, pero sí un cibercafé con un menú en su página de inicio dedicado a ofrecer sitios web combinados de juegos.
64. En el caso del juego a distancia, el artículo 36 es fundamental. Este artículo establece que cuando la actividad de juego se realice a distancia, la persona que proporciona los medios para el juego no incurrirá en delito de provisión ilegal de actividades de juego si no tiene ningún equipo de consideración dentro de Gran Bretaña. Y esto es así incluso aunque personas dentro de Gran Bretaña puedan recibir los medios de juego que se suministran. Por el contrario, si al menos una parte de la actividad de juego a distancia está localizada en Gran Bretaña, la persona que proporcione los medios de juego a distancia estará incluida en los supuestos constitutivos de delito si cualquier parte de su equipo remoto estuviera en Gran Bretaña sin que el proveedor tenga la licencia requerida. E incurriría en delito con independencia de que los medios de juego se proporcionen a personas en Gran Bretaña o en otros países.

24. GA 2005, artículo 5.

EL RÉGIMEN DE CONCESIÓN DE LICENCIAS

65. La Parte 5 hace recaer la competencia de concesión de licencias de actividad en la *Gambling Commission*, para todo tipo de actividad de juego. Las licencias diferencian en todos los casos entre actividad a distancia y actividad presencial, por lo que cada tipo de juego que se puede ofrecer legalmente puede llevarse a cabo por medios telemáticos o informáticos o por medios presenciales. Una misma licencia de actividad no puede conceder autorización para la provisión a distancia y presencial de una actividad de juego.
66. La *Gambling Commission* será la encargada de estudiar detenidamente las solicitudes, teniendo en cuenta los objetivos, y de decidir si el solicitante reúne las condiciones necesarias para desarrollar las actividades autorizadas. En el caso de licencias para juego a distancia, la *Gambling Commission* deberá tener en cuenta la protección de las personas vulnerables contra el daño o la explotación del juego, así como la existencia de servicios de ayuda a las personas que tengan o puedan tener problemas relacionados con el juego. La *Gambling Commission* publica un documento en el que recoge los principios para la concesión de licencias y la normativa aplicable (*Statement of Principales for Licensing and Regulation*), y que incluye:

Determinar la integridad de los solicitantes, para lo que se requiere la presentación de certificados de antecedentes penales. En algunos casos se puede solicitar información a organismos públicos.

Valorar la competencia de los solicitantes para la explotación de una empresa de juego, especialmente con referencia a cuestiones de responsabilidad social.

Investigar la situación económica de los solicitantes, incluidos sus administradores y socios estratégicos.

Investigar la fuente de financiación del negocio propuesto.

67. La *Gambling Commission* deberá también investigar la idoneidad de las máquinas de juego y de los equipos o los programas que se vayan a utilizar en relación con las actividades objeto de licencia, para lo que normalmente se requerirá someter a prueba el *software* por medio de una empresa autorizada independiente.
68. En la formulación de su política reflejada en la Ley de 2005, el gobierno británico rechazó la prohibición; como declaró la Secretaria de Estado, Tessa Jowell, en una entrevista:

«Nuestro temor es que si se prohibiera el juego por Internet, se acabaría desarrollando como actividad clandestina y sería imposible darle el tipo de protecciones que queremos hacer extensivas a todo el mundo».²⁵

69. La regulación y el control mediante licencias debía ser, pues, el camino a seguir, aunque Jowell tenía planes más ambiciosos. En esa misma entrevista, Jowell expresó la esperanza de que el Reino Unido llegara a ser «líder mundial» en el juego por medios electrónicos. La política del gobierno era que si se iba a jugar en Internet, lo mejor sería que lo hiciera en sitios bien regulados y socialmente responsables. Se aceptaba que el juego en Internet era un hecho, que no era una moda pasajera y que el planteamiento seguido ese mismo año por el gobierno de Estados Unidos de América –el de la prohibición– no era realista y, posiblemente, era políticamente inaceptable, pues sin duda iba en contra del principio de la libertad de elección de las personas, concepto presente incluso en el Informe de la Comisión de 1951. En un congreso celebrado sobre estas cuestiones en 2006, el gobierno expresó la esperanza de se pudiera acordar unas normas mínimas de regulación, pero sus esperanzas se vieron frustradas, incluso en relación con la Unión Europea, y es en ese marco donde debemos buscar la tercera fuente que surte el enfoque dado por el gobierno en el desarrollo de su política bajo la Ley de 2005, así como su reciente decisión de modificar esa política.

INFLUENCIAS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA EUROPEOS EN LA REGULACIÓN BRITÁNICA

70. Hemos visto que, de acuerdo con la Ley de 1968, el organismo regulador de entonces, el *Gaming Board for Great Britain*, consideraba que nada impedía a los ciudadanos británicos jugar en Internet en sitios de operadores con sede en el extranjero, aun cuando, también según la Ley, no se concedieran licencias en el Reino Unido.
71. En el desarrollo de la regulación que debía recogerse en la Ley de 2005, el gobierno consideró que era necesario permitir a los operadores con sede en un país del Espacio Económico Europeo (EEE) hacer publicidad en el Reino Unido con el fin de asegurar el cumplimiento de la legislación europea. Además, también se permi-

25. BBC Radio 4, 31 octubre 2006.

tiría a una serie de territorios incluidos en la «lista blanca» hacer publicidad con mayor libertad a los residentes en el Reino Unido, como si sus operadores tuvieran licencia y estuvieran sometidos a la regulación del Reino Unido. Las condiciones específicas para las actividades publicitarias se comentan más adelante en este trabajo. La prioridad del gobierno era la protección de los ciudadanos británicos y reconocía abiertamente que no tenía el monopolio de la buena regulación en materia de juego en Internet.

72. El gobierno del Reino Unido aspiraba a marcar el camino en Europa con su relativamente temprana introducción de un sistema de concesión de licencias para el juego por medios electrónicos: el Reino Unido debía ser el «hogar» del juego por Internet. Su objetivo regulador se basaba en el cumplimiento con el artículo 49, ahora artículo 56, del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea. Este artículo requería la supresión de todas las restricciones a la libertad de prestación de servicios, incluso cuando esas restricciones fueran de aplicación indistintamente a proveedores nacionales y a los ubicados en otros estados miembros.
73. El artículo 46(1) del Tratado permite la imposición de restricciones cuando estén justificadas por razones de orden público y de seguridad y de salud públicas. En consecuencia, los estados miembros pueden establecer libremente los objetivos de su regulación en materia de juego y apuestas de acuerdo con sus respectivas escalas de valores y, en su caso, determinar el nivel de protección requerido. Lamentablemente, solo dos estados miembros europeos, Malta y Gran Bretaña, decidieron cumplir estrictamente el principio de libertad de circulación de bienes y servicios prevista en el artículo 56, probablemente previendo que así iba a establecerse una línea de actuación que otros estados miembros acabarían siguiendo.
74. En numerosos estados miembros persistían, sin embargo, regímenes restrictivos: en algunos se había establecido una prohibición total; en otros, solo los monopolios estatales estaban autorizados para ofrecer cualquier forma de juego, incluido el juego en Internet. Justificaban estas restricciones por motivos de orden público, de seguridad o de salud pública, pero se abrió una brecha considerable entre muchos estados miembros por una parte y la posición adoptada por la Comisión Europea, por otra. Tanto el comisario Barnier como su predecesor, Charles McCreevey, manifestaron que en algunos países estas restricciones estaban injustificadas y, por tanto, estaban infringiendo el artículo 56, y que la

invocación del motivo de orden público no justificaba en realidad la no aplicación del Tratado. Además de los procedimientos por infracción iniciados por la Comisión Europea²⁶, se han llevado otros casos ante el Tribunal de Justicia Europeo (TJE), a instancias de operadores contra monopolios nacionales, especialmente del Reino Unido, como es el caso de las compañías *Ladbroke's* y *Betfair*.

75. En estos procesos el TJE desarrolló una serie de «principios generales» para la interpretación de las restricciones nacionales a la libertad de prestación de servicios, que son los siguientes:
 - Proporcionalidad: las restricciones no deben tener un alcance mayor del necesario para conseguir su propósito.
 - Certidumbre jurídica: las restricciones ambiguas se interpretarán de acuerdo con el derecho comunitario.
 - Igualdad, sin discriminación: las restricciones no podrán ser discriminatorias en el sentido de favorecer a los operadores nacionales frente a operadores de otros estados miembros.
 - La protección como justificación: las restricciones de excesiva amplitud son incompatibles con el derecho comunitario cuando la protección puede conseguirse por medios menos restrictivos.
 - Subsidiariedad: las decisiones deben adoptarse en el nivel más próximo al ciudadano; es decir, por los estados miembros y no por la Unión Europea.
76. El TJE ha aplicado estos principios generales a los procesos relacionados con el juego en Internet para valorar la compatibilidad de las restricciones nacionales con la libertad de prestación de servicios. Las conclusiones expuestas en sus resoluciones se resumen en los epígrafes siguientes:

El juego como actividad mercantil restringida:

- El juego puede tener consecuencias perjudiciales. Por tanto, los estados miembros tienen un margen de discrecionalidad para limitar las actividades de juego.
- A falta de armonización comunitaria, cada estado miembro podrá decidir lo que se necesita para la protección de sus intereses, siempre que las medidas restrictivas que se adopten no se excedan de lo necesario y se apliquen sin discriminación.

26. Italia, Francia, Grecia, Austria, Finlandia, Suecia, Dinamarca y Países Bajos.

- El principio de mutuo reconocimiento no es aplicable en el sector del juego; los operadores con licencia dentro de un estado miembro no reciben automáticamente autorización para prestar esos mismos servicios en otros estados miembros.

Monopolios

- Las restricciones son ilegales si se basan en razones puramente económicas. Las restricciones solo pueden justificarse por motivos de orden público cuando su principal objetivo sea la protección del público.
- Las restricciones en el número de operadores debe reflejar una «auténtica dilución de oportunidades de juego». Sin embargo, la limitación debe ser coherente y sistemática.
- Un sistema de monopolio puede ser compatible con el derecho comunitario cuando esté justificado por razón de la lucha contra la defraudación y el delito y debe ser proporcionado.
- Para los regímenes de licencia de actividad única, los estados miembros tienen suficiente facultad discrecional para determinar el nivel de protección que se persigue con respecto a los juegos de azar.

Proporcionadas y objetivamente justificables

- Las restricciones deben ser proporcionadas al objeto de las mismas. La prueba de proporcionalidad debe examinar si la norma es «adecuada» o «apropiada» para la consecución de sus objetivos.
- La legislación nacional estaba dirigida de forma general a la limitación de los efectos perjudiciales que se alegan como motivo para justificar las restricciones.
- Un estado miembro resta valor a su argumento de protección al consumidor si permite que empresas estatales de actividades de juego realicen campañas publicitarias intensivas, al no hacer creíble el argumento de que su monopolio contribuye a reducir la adicción.
- La obligación de que las personas tengan su residencia en estados miembros determinados es desproporcionada. Existen medidas menos restricciones para vigilar las actividades y las cuentas de operadores con sede en el EEE.

Igualdad/sin discriminación

- La restricción debe poder ser aplicable por igual a las personas establecidas dentro del estado miembro y debe aplicarse sin discriminación.
- La obligación de que las personas tengan su residencia en un estado miembro determinado constituye una restricción a la libertad de prestación de servicios y discrimina a las empresas establecidas en otro estado miembro.
- La falta de un procedimiento competitivo de concesión de licencias de juego no cumple los principios de libertad de establecimiento y libertad de servicios. La falta de transparencia es contraria al principio de igualdad de tratamiento y prohibición de discriminación por motivo de nacionalidad y, por tanto, está prohibida por el derecho de la UE.

REGÍMENES NACIONALES DE CONCESIÓN DE LICENCIAS

77. Como resultado positivo de los procedimientos de la Comisión Europea por infracción y de las resoluciones del TJE, algunos de los estados miembros han reformado sus regímenes nacionales de concesión de licencias. Francia e Italia abrieron el camino a estas medidas controladas de apertura y otros, como España y Dinamarca, han seguido poco después.
78. El nuevo marco del régimen nacional de licencias encabezado por Italia y Francia ha recibido las bendiciones de las instituciones europeas si bien, por el momento, los monopolios de juego siguen predominando en numerosos estados miembros de la UE, como Noruega, Suecia y Portugal. La Comisión Europea ha desistido de sus procedimientos abiertos contra Francia e Italia, lo que significa su aceptación o, al menos, tolerancia hacia un modelo de concesión de licencias doble, triple o múltiple en el que un estado miembro puede conceder licencias específicamente locales y gravar con impuestos locales.
79. Asimismo, la Unión Europea ha acordado una definición común de «juego ilegal». De acuerdo con el Informe sobre la Presidencia Española de la UE²⁷, el juego ilegal puede definirse como sigue:

27. 11 de mayo de 2010.

«El juego en el que los operadores no cumplen con la legislación nacional del país donde se ofrecen los servicios, siempre que esas leyes se ajusten a los principios del Tratado de la UE».

80. No se ha avanzado mucho en pos de la armonización. Es otra señal de que lo imperante será la legislación nacional. En un futuro próximo no parece probable que se consiga una posición europea en materia de juego por medios electrónicos. Las consecuencias pueden ser que cada estado miembro conceda sus propias licencias y fije sus propias leyes e impuestos. El resultado será que los operadores tendrán que solicitar una licencia en cada país para poder ofrecer sus servicios legalmente.

PROPUESTAS ACTUALES EN GRAN BRETAÑA PARA EL JUEGO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

81. Pese a sus objetivos admirables, los intentos del gobierno británico de conducir a Europa por lo que considera que es el camino del cumplimiento del artículo 56, la conclusión a la que llegamos ahora es que ha fallado su labor de regulación. Algunas de las razones se infieren claramente de los procesos seguidos en el TJE: otros estados miembros tienen tradiciones diferentes, historias diferentes en lo que se refiere a la regulación del juego, prioridades diferentes y, si bien algunos tienen un interés auténtico por el libre mercado, otros han actuado, o se han abstenido de actuar, por el deseo de proteger los monopolios nacionales y, por tanto, una fuente de ingresos nacional. Como ocurre en otras áreas de regulación, el Reino Unido se ha encontrado en los márgenes, aunque por motivos encomiables, acompañado únicamente de Malta.
82. El Reino Unido es un mercado atractivo. Es el mayor mercado de juego en Internet de Europa, al menos hasta que Alemania liberalice su mercado, con un tipo impositivo para actividades de juego y apuestas del 15% de las ganancias brutas. Esta cifra resulta más que ventajosa en comparación con países como Francia, Italia y Dinamarca. Por desgracia, sin embargo, para el Reino Unido, la creación de la «lista blanca» ha permitido a los operadores británicos ofrecer sus servicios desde algunos países con muy baja carga fiscal, como Alderney, Gibraltar, la Isla de Man y Malta. Otro aspecto del fracaso regulador ha sido, pues, que la mayoría de los operadores, incluidos los que eran inicialmente del Reino Unido, ha decidido trasladar sus sedes fuera del país y llevarlas a países de baja imposición desde los que ofrecer sus servicios al mercado británico.

83. Con este panorama, no sorprende que el gobierno decidiera revisar su política en materia de juego en Internet. El 7 de enero de 2010, después de nueve meses de investigación, el antiguo ministro Gerry Sutcliffe anunció propuestas para un nuevo sistema de licencias para operadores de juego en Internet no establecidos en el Reino Unido. Con este nuevo sistema, todos los operadores de juego en Internet que desearan hacer publicidad de sus servicios en el Reino Unido u ofrecer servicios a clientes británicos, debían obtener una licencia del regulador británico, la *Gambling Commission*.
84. Cuando el gobierno anunció por primera vez, en abril de 2009, que estaba planteándose la realización de modificaciones, manifestó que estudiaría formas de «igualar la partida» para los operadores británicos. Una de las opciones propuestas era exigir a los operadores con sede en el extranjero que contribuyeran al coste de la regulación del juego en el Reino Unido. Cuando se anunciaron las propuestas en enero de 2010, la argumentación había evolucionado, pasando de buscar la competitividad de los operadores británicos a la protección de los consumidores británicos. El gobierno alegó su inquietud ante la falta de uniformidad de los marcos reguladores de los distintos países de la UE: por ejemplo, la Ley de 2005 permite a los operadores establecidos en cualquier país del EEE hacer publicidad en el Reino Unido, aunque no haya ningún tipo de regulación en el estado miembro en el que tengan su sede. Esta política refleja la base sobre la que otros estados europeos han introducido un régimen de concesión de licencias según «lugar de consumo».
85. En julio de 2011 el gobierno anunció la introducción con carácter definitivo de la obligación de obtener una licencia en el Reino Unido, aunque sin dar ninguna indicación sobre la fecha. Lo que sí estaba claro era la propuesta del gobierno de que todos los operadores del sector del juego y las apuestas que desearan hacer publicidad de sus servicios en el Reino Unido o prestar servicio a clientes del Reino Unido debían obtener necesariamente una licencia de la *Gambling Commission*. Una nueva señal de su intención llegó con los Presupuestos presentados el 21 de marzo de 2012, en los que se anunció que el juego a distancia tributaría en el lugar de consumo y no como, hasta ese momento, en el lugar de suministro. En consecuencia, los operadores establecidos fuera del Reino Unido deberán pagar impuestos sobre los beneficios generados a partir de clientes residentes en el Reino Unido. Se dio como fecha prevista para su implantación el 1 de diciembre de 2014.

86. Actualmente no hay propuestas para la introducción de medidas contra las infracciones, como el bloqueo de los ISP. No obstante, se hará difícil, si no imposible, hacer publicidad de servicios de juego sin licencia en el Reino Unido con el nuevo marco regulador propuesto. Los medios sabrán que solo pueden aceptar publicidad de operadores con licencia del Reino Unido; de lo contrario, podrían estar cometiendo un delito.
87. Aunque son relativamente simples, estos cambios requerirán una modificación de la legislación primaria, es decir, la Ley de 2005, y deberá encontrarse tiempo en el Parlamento para su examen, probablemente en 2013 o a principios de 2014, para poder cumplir la fecha objetivo de diciembre de 2014.
88. Las propuestas del gobierno apuntan claramente a un importante cambio normativo en su planteamiento sobre el juego en Internet. Será pasar del libre mercado para todos los operadores establecidos en el EEE y en los países de la lista blanca, para acercarse a una forma de régimen nacional de concesión de licencias. Lo que no está claro es si va a ser efectivamente un régimen nacional de licencias, como los introducidos en Italia y Francia, o si la política del gobierno en el Reino Unido seguirá siendo permitir a los que tengan licencia en el país prestar sus servicios en otros países. Hoy en día no hay restricciones, y creo que es probable que esa siga siendo la política. Pese a que la Ley de 2005 establece la facultad²⁸ del Secretario de Estado para designar un territorio como «territorio prohibido», tipificando como delito que una persona invite o ponga las condiciones necesarias para que otra persona participe en una actividad de juego a distancia, no se ha dado ninguna orden al amparo de ese artículo. No parece probable una prohibición general que limite la obtención de licencias a empresas británicas, pero está todavía por ver lo que contienen las propuestas legislativas.
89. Las consecuencias que pueden tener específicamente para los operadores se resumen como sigue:

Tributación y derechos de licencia

La implicación obvia y quizás más significativa de la modificación será que todos los operadores que presten sus servicios a jugadores británicos deberán pagar un impuesto por las actividades de

28. GA 2005, artículo 44.

juego y apuestas del 15% (actualmente) sobre las ganancias brutas. Además, los operadores tendrán que abonar unos derechos anuales de licencia a la *Gambling Commission*, por un importe bastante razonable en comparación con otros países, especialmente para los operadores a pequeña escala. Para los que acepten apuestas en carreras de caballos en el Reino Unido, deberán pagar impuestos a la *Horserace Betting Levy Board* a un tipo del 10,75% de las ganancias.

Actualmente las empresas británicas no están obligadas a solicitar una licencia del Reino Unido.

Localización del servidor

En la actualidad, todos los operadores con licencia del Reino Unido deben tener al menos una parte de su equipo para el juego a distancia en el Reino Unido. La *Gambling Commission* parte de la base de que todo el equipo estará en el Reino Unido, pero está facultada para permitir la ubicación de equipos fuera del país. No es probable que ejerza esta facultad a menos que la ubicación de que se trate sea un territorio con una buena regulación en materia de juego, en el que pueda comunicarse con el organismo regulador local y vigilar eficazmente el equipo en cuestión. Es posible que en la modificación de la legislación el gobierno elimine el requisito de la localización del equipo, lo que facilitaría la transición a una licencia británica a las empresas con operaciones establecidas en el extranjero.

Proceso de solicitud

Es muy probable que se establezca alguna forma de sistema de transición para los operadores que actualmente ofrecen sus servicios al Reino Unido desde el EEE y países de la lista blanca. Así podrán seguir con sus operaciones en el Reino Unido durante un tiempo, quizás de seis meses, hasta la resolución de sus solicitudes de licencia.

El organismo regulador británico tiene una posición clara, basada en los riesgos, con respecto a la regulación del juego en Internet. Para los que soliciten licencia en el Reino Unido y que actualmente operen desde territorios considerados aceptables, el organismo tendrá la flexibilidad de realizar una investigación más o menos rigurosa, dependiendo del marco regulador del país de origen, la dimensión de las operaciones y el historial de comportamiento

del solicitante. Esto significa que los operadores establecidos en países de la lista blanca y en países del EEE con regulación en la materia, podrán encontrar el proceso más sencillo que los de fuera de estas áreas.

CONCLUSIÓN

90. Hemos visto que siempre ha habido una aceptación tácita en Gran Bretaña del comentario de Edmund Burke de que el juego es un «elemento intrínseco de la naturaleza» y, pese a los intentos realizados durante cientos de años, en su mayor parte infructuosos, para frenar sus abusos y excesos, el criterio imperante en Gran Bretaña nunca ha sido la prohibición total.
91. Resulta quizás algo irónico que el primer intento serio de crear una industria regulada y con licencia de las apuestas, generara accidentalmente un entorno en el que podía florecer una importante industria del juego no sujeta a ninguna regulación. No obstante, no se produjo con ello un cambio significativo en el afán regulador, sino la extensión a los juegos de azar de la política que se aplicaba a las apuestas. Hemos examinado la actitud general hacia el juego, reflejada en la legislación de la década de 1960, los Informes de la Comisión Real de 1961 y 1978 y los informes más recientes del GRB y del Comité Parlamentario Conjunto. Si bien es cierto que se produjo un cambio de actitud entre las décadas de 1950, 1960 y la actualidad, desde liberal pero paternalista a liberal y a favor del libre mercado, se ha dado durante todo ese periodo una sensación constante de aceptación de la idea de que, si las personas desean jugar, deben poder hacerlo, con cierto control y protección.
92. La esperanza del gobierno en la fecha de la promulgación de la Ley de 2005 –que Gran Bretaña se convirtiera en líder mundial– no se ha cumplido plenamente. Aunque es cierto que Gran Bretaña fue el primer estado miembro de la UE en desarrollar un sistema global de concesión de licencias y regulación para todas las formas de juego por medios electrónicos y telemáticos, sin distinción entre los tipos de juego que se ofrecen a distancia y en un medio presencial, no se produjo la avalancha prevista de solicitudes de licencia en el Reino Unido. De hecho, ni un solo operador importante de juego en Internet volvió a establecerse en el Reino Unido después de la Ley de 2005, debido a dos factores: la posibilidad de los operadores de ofrecer sus servicios en el Reino Unido desde

los países incluidos en la lista blanca, por una parte, y la aplicación de un tipo impositivo del 15%, por otra, y aunque este tipo es bastante favorable en comparación con otros estados miembros de la UE, excepto Malta, es muy superior al que se aplica en algunos países.

93. Para el futuro, el sueño de la aplicación del artículo 56 a la industria del juego por medios electrónicos no se ha hecho realidad; al contrario, el gobierno británico seguirá la vía de la concesión de licencias nacionales adoptada por muchos otros estados miembros. Para que se haga realidad este sueño debemos mirar a un día mucho más lejano en el que haya suficientes marcos normativos en toda Europa a favor de un sistema europeo de concesión de licencias, pero de momento esta aspiración es más fantasía que realidad.

The responsibility of the mexican Congress for the regulation of gaming

CECILIA MORA-DONATTO*

1. INTRODUCTION

This article proposes –after a brief historical overview of the legislation that has governed gambling in Mexico and to address the problems that caused the regulation issued by President Vicente Fox in 2004, which was at issue before the Supreme Court of Justice of the Nation, and to weigh the weakness of this interpretation allowing the expansion of our gaming and betting houses– the renewal of the Federal Gaming Act, or the enactment of a new law that allows these forms of entertainment to be subject to new rules and better controls established under a law that has been previously discussed and approved by the Mexican Congress.

As can be seen, the current gaming regulation in Mexico consists of a Federal Law of 1947 that, obviously, has become obsolete, a controversial regulation in 2004 declared unconstitutional in some of its parts and that, in light of the constitutional interpretation, revealed the need for a rule fully and comprehensively governing a subject as delicate as is gambling with betting and lotteries.

Therefore, this study places particular emphasis on not allowing gambling to continue to grow in the shelter of rules interpreted with wide discretion by the judiciary and which has provisions that have evidently been made obsolete by the passing of time. Gambling, we repeat, must have a legal framework governed by a clear and precise law that allows gaming with a sense of shared responsibility between government, civil society and licensees.

* Associate Researcher of the Legal Research Institute of the National Autonomous University of Mexico, Doctorate in Law from the Autonomous University of Madrid.

2. BACKGROUND

The twentieth century in Mexico can be labeled as the erratic regulation of gaming and lotteries, the first decree authorizing gambling as a tourist attraction was signed in 1907 by General Porfirio Díaz and under that legal instrument various businesses were created and operated, including *Casino de la Selva* in Cuernavaca, Morelos, the *Foreign Club* outside Mexico City, *Agua Caliente* in Tijuana, *Riviera del Pacifico*, in Ensenada and *Rosarito Beach* near Tijuana (the three in Baja California).

In 1930, President Pascual Ortiz Rubio empowered the Ministry of the Interior as responsible for authorizing or canceling gambling concessions. Eight years later, on June 17, 1938, the Regulation of Gaming was issued for the Federal District and Federal Territories. In that same year, just seven days later (June 24th), President Lázaro Cárdenas modified the decree to prohibit games with betting, thus canceling the concessions for the operation and administration of bookmakers that existed in some states of the country. The strongest argument that existed at that time was that «casinos are a harm to society». Four years later, on September 11, 1942, then President Manuel Ávila Camacho issued the Emergency Federal Law on Gaming and Gambling, totally suppressing gambling, betting and mere ability games.

After this brief legislative history, the currently enacted Federal Gaming and Lotteries Act was published by President Miguel Alemán Valdés on December 31, 1947. It should be noted that the preamble to the constitutional amendment to Article 73 fraction X, published in the *Diario Oficial de la Federación* two days before the enactment of this Act, that is, on December 29, 1947, stated that the ban on gambling and betting games in article 1 of the Act was to:

... Ensure that the energy and economic resources of the community are channeled to useful production purposes, avoiding wasteful activities that have traditionally been considered harmful to the individual and to society, such as gambling, betting and the sweepstakes or raffles which where often the lure of easy gain exploited the public and corrupted youth.

The experience gained during the term of the Emergency Federal Law on Gaming and Gambling shows that the best results are obtained in the repression of gambling and in the regulation and monitoring of those games considered permissible, if the matter is under federal jurisdiction.

Despite changes in both directions, the truth is that gambling and betting have continued to exist in Mexico, either permitted, tolerated

or illegally. It is also true that the recreational games or gambling and its environment are an undeniable important economic activity in the entire entertainment industry.

Regulation with the times and technically accurate about the games and sweepstakes in Mexico has become a debate postponed since at least 1996, when under a business proposal gambling was seen as a business option, support and promotion of tourism¹. From that year various amendment initiatives to that Act in force since 1947 have been continuously submitted to the Congress². Precisely this is a topic that has been in force in Mexican society since the beginning of the last century.

3. THE REGULATION OF THE FEDERAL GAMING AND LOTTERY ACT OF 2004 AND THE CONSTITUTIONAL CONTROVERSY

In the absence of a parliamentary majority to approve any of the various initiatives submitted to the Congress to renew the ancient law on gambling, the Executive of the Government chose the easiest way, although not free of obstacles, and on September 16, 2004 published the Federal Gaming and Lottery Act in the *Official Journal of the Federation*. It was a regulation which, in the opinion of the Lower Chamber of the Congress, was of dubious constitutionality, regulating various games with betting and creating organisms that were unseen under the Federal Gaming and Lottery Act.

As is evident, the presentation of a constitutional controversy was an obligation. That same year, on September 17, the LIX Legislature of the Lower Chamber of the National Congress demanded the constitutional invalidity of the regulation on the grounds that it was intended to regulate games with betting, which were prohibited under the Federal Gaming and Lottery Act passed by Congress on December 31, 1947 and, therefore, by issuing the regulations the Federal Executive Branch was invading the power provided in Article 73 fraction X of the Mexican Constitution, empowering the Federal Congress to legislate in that area.

1. See: RUEDA, Érika, «¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura», *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria* (coord. Mora-Donatto, Cecilia), México, 2010, UNAM-Universidad Carlos III de Madrid, p. 67.
2. See: TÉPACH M., Reyes, «Análisis de las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas al Congreso de la Unión», *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria...*, cit., pp. 99 to 129.

The main arguments of the controversy were as follows:

- a) *Excess of the limits of regulatory power and separation of powers in connection with the issuance of the contested regulation.*

In the opinion of the Lower Chamber of the Congress, the contested regulation violated the principle of separation of powers and exceeds the limits of regulatory power, principles which are respectively contained in Articles 49 and 89, fraction I, of the Mexican Constitution, because by issuing it the federal executive branch goes beyond its authority as the power to legislate Gaming is limited to the Congress under Article 73, fraction X of the Constitution, specifying that the Congress that should develop the appropriate legislative procedures referred to in Articles 71 and 72 of the Constitution. In addition, the Executive Branch, according to the said Chamber, *materially conducted a legislative act which seeks to regulate betting games and lotteries expressly prohibited by law which prohibited gambling and games of chance and empowered the Ministry of the Interior to exceed the limits of the law to be regulated, all of which occurred at the time arrangements were foreseen for unauthorized games, particularly remote betting*³.

The games of the regulations which were challenged are:

- *Games with cross betting in: Horse and dog races and jai-alai (article 20, paragraph I, and 48 to 58);*
- *Remote betting centers (articles 20, paragraph I and 76 to 90);*
- *Bingo parlors (Article 20, fraction I);*
- *Cross betting in regional fairs (Articles 20, fractions II and III, and 59 to 75) in the following events: Horse racing in temporary venues, cockfighting, playing cards, dice, roulette and symbol and number lotteries, including slot machines (Article 9);*

3. Similarly, in order to prove that games and lotteries are subject to Federal Congressional legislation, the claimants referred to several bills on the subject. With these arguments, though not expressly stated, the claimants sought to show the unconstitutionality of articles 1, 2, 3, fractions I, IX, XXVI, 4, 5, 7, 8, 9, fraction I, 10, fractions III y IV, 11, 12, 13, 14, 15, fractions III, IV, V y VI, 16, section A, fractions I, II y III, y section B, fractions I y II, 17, fractions V, VII y IX, 20 fractions II y III, 22, fractions XIII y XIV, 24, fractions III y IV, 28, 29, 32, fractions II, III y VII, 33, fractions I y II, 35, 43, 44, fraction V, 45, 46, 47, 48, 49, 50 a 53, 57, fraction I, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, fractions I, II, IV y VI, 88, 89, 90, 91, fraction III, 102, 112, 117, 142, fractions XX, XXXIII, 150, 151 and the fifth transitory article of the Federal Gaming and Lottery Act.

- In general: *all lotteries held by natural and legal persons incorporated under the laws of the United Mexican States (Article 20, fraction IV, and 91 to 137), especially in the form of «instant drawings», for which, in addition to the accusation of the invasion and excess of regulatory power, they posed additional arguments asserting the violation of industrial property rules.*
- b) *The institution of the Advisory Council of Gaming and Lotteries is an undue creation of authorities through the controversial regulation.*

In relation to this argument, the Lower Chamber of the Congress argues that it violates Article 89, fraction I of the Constitution, because the contested regulation materially legislated the creation of an authority, such as the Advisory Council, which is not specified in said Law, and thereby is a breach of the legal principles of legal reserve and hierarchical subordination. With this argument, the claimants implicitly aim to show the unconstitutionality of articles 14, 15, fractions III, IV, V and VI, 16, paragraph A, fractions I, II and III, paragraph B, fractions I and II of the Regulation of Federal Gaming and Lottery Act.

- c) *Unconstitutionality of instant drawings because they violate the rules on industrial property.*

In the opinion of the Lower Chamber of the Congress, Articles 2, 3, fraction XXVI, 91, fraction III and 112 of Regulation are unconstitutional because it allows the Ministry of the Interior –with the view of the Advisory Council for Games and Lotteries– to authorize instant drawings, which is illegal as such lotteries are registered in the Mexican Institute of Intellectual Property under the control of the National Lottery for Public Assistance, and therefore, are not subject to the contested regulation.

The mere announcement of the central arguments of the litigation makes it easy to infer that the decision of the Court would not be peaceful. The subject of gambling has been a topic that the Mexican Congress has avoided legislating. The terse Federal Gaming and Lottery Act of 1947 would not, for the proposing Minister or the Supreme Court, be the optimal scenario to take a decision, which was evident in our view, since in some cases the Regulation exceeded the limits of the regulatory power of the federal executive branch. This was reflected throughout nearly two years of work displayed by the proposing Minister in her first draft bill submitted on April 25, 2005,

which had to be removed in order to reflect the various observations made by other ministers. In short, the resolution seemed complicated.

4. THE REASONING OF THE PROPOSING MINISTER AND THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL JUDGES

After her analysis, the proposing minister came to the following conclusions:

1. The Act provides for a *general prohibition* of gambling and betting games.
2. According to article 2, fraction I, of the Federal Gaming and Lottery Act, *only* the following games are allowed:
 - a. Chess, checkers and the *like*;
 - b. Dominoes, dice, skittles, bowling and billiards, jai-alai in all its forms and denominations, and
 - c. Running, vehicle and animal races, and in general all kinds of sports, and drawings in all forms.
3. The «games of chance» not mentioned in article 2, fraction I of the Federal Gaming and Lottery Act *are considered prohibited* in the entire national territory.
4. When indicated in Article 3 of the law: «... for the authorization, control, monitoring and inspection of the games when they *involve betting* ...» evidently refers to allowed games, which are set out in Article 2, fraction I, of the Federal Gaming and Lottery Act.
5. The regulation, authorization, control and surveillance of *allowed games* (those which are mentioned in Article 2, fraction I) corresponds to the Federal Executive, through the Ministry of the Interior, when *they* involve bets of any kind, and the said Ministry is also in charge of the regulation, authorization, control and surveillance of the lotteries, with the exception of the National Lottery, which is governed by its own law.
6. In no case shall any house or business, indoors or outdoors, in which betting or playing games of chance with draws, of any kind, without authorization of the Interior Ministry, which, as expressly provided under Article 4 of the Federal Gaming and Lottery Act, will establish the requirements and conditions which must be fulfilled in each individual case.

7. The Ministry of the Interior will exercise supervision and control of such games of chance and lotteries, as well as compliance with the Law, though such inspectors as may be appointed for the said purpose and shall form the commissions or committees as it deems appropriate and shall be entitled to authorize betting in regional fairs on the events specified in the Regulation of the Act.

Before knowing the votes on the types of games to be included in the Federal Gaming and Lottery act challenged by the Lower Chamber of Congress⁴, it should be noted that during the procedures an event would condition the votes, specifically, at the time of the final vote, the minister Mariano Azuela Güitrón was absent with permission. This was no small matter because voting on this controversial and important issue had to be made on the basis of ten ministers while for a law to be declared unconstitutional it requires at least eight of the eleven Ministers comprising the full chamber and, as we will see in some of the voting sessions on the contested legislation, although there were majority votes, the fact of not having reached the eight votes needed prevented such a declaration⁵.

Firstly and specifically dealing with *games with cross bets in: horse and dog race courses and jai-alai frontons*, covered under Articles 20, fraction I, and 48 to 58 of the Federal Gaming and Lottery Act, are considered constitutional, since the Law, pursuant to Article 2, makes mention of them but under different terms such as racing animals and jai-alai in all its forms and denominations, and in general all kinds of sports that can obviously be included in the preceding.

In addition to declaring the constitutionality of fraction I of Article 20, this also raises an issue that was of vital importance to the gambling houses or, put another way, for *remote betting centers* and *bingo parlors* regulated not only in that article, but even expanded under articles 76 to 90 and in article 124 fraction IV of the Act. The above-mentioned articles see these centers and parlors as corporations, incorporated under the laws of Mexico, and declare them to be constitutional⁶.

4. Importantly, the investigation of the case had to be performed by minister José Ramón Cossío, who had to order its admission, however, the turn corresponded to minister Olga Sánchez Cordero, who at the time was absent with permission of the Chamber.
5. In conformity with the provisions of Article 105, fraction I, last paragraph, of the Constitution, and Article 42, second paragraph, of the Regulatory Law of Fractions I and II of Article 105 of the Constitution.
6. In the view of a majority of the ministers, these centers are establishments authorized to capture and hold of bets on events, sporting competitions and other games

The thorniest, or most delicate, issue of the resolution was, perhaps, *Cross betting in regional fairs under Articles 20, fractions II and III, and 59 to 75 in the following events: Horse racing in temporary venues, cockfighting, playing cards, dice, roulette and symbol and number lotteries, including slot machines* (Article 9). The problem was here on how to allow such games and drawings which were not permitted by law, in addition to allow betting.

The sentence grounds their viability in Article 11 of the Law, which states: *The Ministry of the Interior is empowered to authorize, in regional fairs, the crossing of bets in the entertainment events determined in the Regulation of this Act.* The Court opens the path to betting giving a new meaning to the term «show».

In the opinion of the Court, said Article contains an enabling clause allowing the Ministry to authorize bookmaking on entertainment events determined in the Regulation under Article 63. The court understands that, in Article 11 of the Federal Gaming and Lottery Act, the Legislature has conferred *special legislative powers* on Ministry of the Interior so that said government office, in the case of regional fairs, can authorize bookmaking only on those entertainment events determined by the Regulations. Such events, in accordance with Article 63, are: *a)* horse racing in temporary venues; *b)* cockfighting *c)* playing cards and dice, *d)* roulette, and *e)* drawings of symbols and numbers in the modalities authorized by this Regulation⁷. Therefore, in our view, under these special regulatory powers, the Court analyzed whether the games covered under Article 63 can be considered entertainment events, and if so, the immediate consequence would be to apply the power in Article 11 and admit that such content Regulation, *ipso facto*, becomes the law. In short, it is clear that the court is allowing the president to materially legislate.

Assuming the above interpretation, which is the key to resolving the constitutionality of the games mentioned, the proposing minister

permitted by law, since they perform such activities but in a sophisticated way using technological tools that allow crossing bets on events, sports competitions and other allowed games that take place away from the place where the bet is made. The important thing is not that these bets are made through technological means, but that they are made on games expressly permitted by law. In the case of Article 20, fraction I and articles 76-90 of the Act, the vote was eight votes in favor of constitutionality. In contrast, ministers Góngora Pimentel and Silva Meza voted against. In the case of fraction IV of Article 124, the vote was unanimous.

7. The latter may be made only on the premises where they cockfights are held, before, during and after the fight, while the facility is open to the public.

proposed the validity regulated gaming in the cited article 63 of the Regulation of the Federal Gaming and Lottery Act. It begins, of course, with *horse races in temporary venues*, which received a unanimous ten votes of the ministers in the sense that they are entertainment events and therefore fraction I of Article 63 can be considered constitutional. In the case of *cockfighting*, the majority vote was in favor of the constitutionality of fraction II of Article 63, with only one vote against by the minister Aguirre Anguiano.

Regarding the *card and dice games* covered in fraction III of article 63, the vote was split. In the first case, even though it achieved a majority vote of six ministers (Aguirre Anguiano, Cossio Diaz, Franco Gonzalez Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández and Ortiz Mayagoitia)⁸, they declared fraction III of article 63 unconstitutional regarding card games. Given the outcome of the vote, the controversy was dismissed. Not so with dice games which reached a unanimous vote; actually games required no interpretation because Article 2 of the Federal Gaming and Lottery Act regulates it as an allowed game. Regarding *roulette*, the vote was six ministers in favor of declaring the unconstitutionality of fraction IV of Article 63 (Aguirre Anguiano, Cossio Diaz, Franco Gonzalez Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández and Ortiz Mayagoitia)⁹, but just as in the above case, the controversy was dismissed.

To end with the review of Article 63, the Full Court addressed the issue of the *symbol and number lotteries* in the forms authorized not only under fraction IV of Article 63 but also under fraction V of Article 91, and fraction II of Article 124, which were declared constitutional by a majority of nine votes¹⁰.

The Lower Chamber of the Congress also challenged all lotteries held by natural and legal persons incorporated under the laws of the United Mexican States (Article 20, fraction IV, and 91 to 137), especially in the form of «instant drawings», for which, in addition to the accusation of the invasion and excess of regulatory power, they posed additional arguments asserting the violation of industrial property rules.

In this regard, the Court's judgment was that if all draws are permitted by Article 2, fraction II of the Federal Gaming and Lottery

8. Voting against, ministers Luna Ramos, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero and Silva Meza.

9. Voting against the same ministers who declared the unconstitutionality of card games.

10. Minister Aguirre Anguiano voted against.

Act and the law itself authorizes the Ministry of the Interior to issue related permits or authorizations, it is clear that the drawings or symbol and number lotteries provided in the contested Regulation are constitutional, since its inclusion in that subsidiary rule is not an excessive exercise of regulatory power or a violation of the principles of law or division of powers.

Regarding the so-called «instant drawings», the judgment ruled that the Lower Chamber of Congress was incorrect in claiming its invalidity due to a violation of industrial property rules and the exclusivity of Instant Lottery to the National Lottery for Public Assistance, since this matter supports the possibility that certain brands and trade names of certain products, items or services are protected by exclusive rights and, if it is true that the National Lottery for Public Assistance has registered the name «Instant Lottery» [«Lotería Instantánea» in Spanish] and the corresponding design, this does not cause the unconstitutionality of Article 3, fraction XXVI, article 91, fraction III and article 112 of the contested regulation nor warrants a declaration of invalidity.

Accordingly, if the Federal Gaming and Lottery Act supports the possibility of drawings, without restriction, then it is clear that «instant drawings» are a species of them, and are permitted by the law itself

Consequently, Article 3, fraction XXVI, Article 91, fraction III, and Article 112 of the Regulations to the Federal Gaming and Lottery Act do not violate Articles 16 and 89, fraction I, of the Mexican Constitution.

Nevertheless, there is a part of the fraction XXVI of Article 3 of the Regulation referred to the terms «scratch» or «instant lottery» that the Court believes would seem to violate the regulatory power and although the court did not say why, the judges did find it appropriate to dismiss the controversy because the vote was not reached by at least 8 ministers as referred to the second paragraph of Article 42 of the Regulatory Law as necessary to declare that portion of the law unconstitutional with general effects.

In its judgment, the Court addresses two additional issues in relation to the Regulation of the Federal Gaming and Lottery Act, Article 7, with respect to the matter of the Advisory Council, and 8, relating to the participation in the results obtained by the licensee, which must correspond to the federal government, regulated in Article 5 of this Law.

In the first case, they challenged that provision on the grounds that it is unconstitutional to create an authority as the Advisory

Council for Games and Lotteries through a regulatory provision. In this regard, the judgment considered that while a commission is not covered by the Act, it is also true that Article 7 of the Federal Gaming and Lottery Act expressly authorized the creation¹¹ –in regulations– of commissions or committees, «that they deem appropriate» so that they can perform the functions of supervision and control of gambling and that function under the regulations issued for that purpose, as well as those issued by the Interior Ministry.

As can be seen in the footnote, said precept does not speak of creation but of integration, which is obviously not the same. Despite this difference, the Court found that the Advisory Council is not a body controlling and monitoring gambling and lotteries and therefore is not unconstitutional because it is an entity created by the federal executive on the basis of legislation, such as Article 7, second paragraph, of the Federal Gaming and Lottery Act, which in no way violates the principles of division of powers and subordination¹².

Lastly, the Full Court, applying the substitution of the deficiency of the concepts of invalidity analyzed the constitutionality of Article 8 of the regulation at issue, which states: «The participation referred to in Article 5 of the Act shall be determined by the Ministry at the time of issuance of the permits in accordance with the applicable provisions». In turn, the latter article states that the permissions granted by the Ministry of the Interior, regardless of the tax laws that determine corresponding tax effect, indicates the participation in the results obtained by the licensee which must correspond to the federal government¹³.

This rule is being challenged whereas the preamble to the Federal Gaming and Lottery Act was establishes that the game allowed

-
11. The article expressly states: The Ministry of Interior shall exercise supervision and control of gambling and lotteries, as well as of compliance with this Act though such inspectors as may be appointed.
For the same purpose the Ministry may *form* such commissions or committees as it deems appropriate, and those which will function according to the responsibilities specific under the regulations of this Act, as well as those attributed by the said Ministry.
 12. Especially when you take into account that a criterion of the Supreme Court of Justice of the Nation is that within the regulatory power granted to the President by Article 89, fraction I, of the Federal Constitution, is to create authorities or bodies exercising the powers granted by the Law or the Regulations in order to enable compliance.
 13. This participation will be used to improve Social Prevention and Assistance facilities, dependent on the Ministries of Interior and the Ministry of Health and Welfare, which will be expressed in the permits granted.

exceptionally will produce substantial returns destined to benefit local prevention and social assistance establishments.

Notwithstanding the above arguments, the controversy was dismissed because the required forum for a declaration of unconstitutionality with general effects was not reached.

5. WHY SHOULD A LAW REGULATE GAMBLING IN MEXICO?

The question with which we began this section could be answered simply by noting that a law should regulate the gaming because it is so established the Mexican Constitution, this argument should be sufficient to clarify the issue.

Nevertheless, it seems appropriate to start by fixing our position on constitutional reform of Article 73 fraction X of the Constitution that in 1947 enabled the Mexican Congress to legislate betting on games and lotteries throughout the Republic. As we have mentioned, based on this reform, the Federal Gaming and Lottery Act was published, with said establishing the prohibition of gambling. Therefore, the only possible conclusion that can be drawn is that the intention of the permanent Constituent was, on the one hand, to prohibit bookmaking and lotteries, and on the other, to regulate, through legislation, that is, by law, the games which would be allowed, specifically under Article 2: chess, checkers and the like, dominoes, dice, skittles, billiards and bowling, jai-alai in all its forms and denominations, running, vehicles and animal races, and generally all kinds of sports. Otherwise, to enforce the prohibition of all games in general, it should have been established in the Fundamental Law.

In this vein, in our view, lies the controversy between the executive and legislative branches and the delicate role played by the Supreme Court of Justice of the Nation. Clearly, the Congress has declined in its obligation to legislate in this area and to update a regulation that is from the last century, for his part, the President of the Republic exceeded his statutory authority because in several respects he legislated the matter, as became clear after the Court declared certain aspects of the Regulation of the Federal Gaming and Lottery Act unconstitutional and the Plenary High Court was forced to recognize games that are not included in article 2 of this Law as legal.

It is apparent that a federal law such as of Federal Gaming and Lottery Act published in 1947 is strongly challenged by the reality of the 21st century Mexico. The political system evolved during these 65

years. Our country went from a one man system and a single party installed in the General Congress approving each and every one of the policy proposals of the executive to a parliamentary plurality, with all that it has meant to our democratic process of opening. The processing of the Act itself is an exemplary witness of what we are saying. The initiative of the Games and Lottery Act was passed immediately and without question by the Senate, as the House of origin and the same thing happened in the Lower House, which acted as a reviewer, and immediately later published the law under the name by which is known today. Although we could say that the only change that was made to the initiative was the title, and no other.

By contrast, with the current parliamentary plurality, there is a difficulty in reaching agreements between the various parliamentary groups, which has prevented consensus on a legal standard governing current and modern games and raffles. There have been various initiatives to reform the Federal Gaming and Lottery Act which have not received sufficient consensus to make it a law regulating gaming in line with current Mexican society.

From our point of view, the judgment can not be understood without the positioning of the proposing Minister based on the following grounds, namely: 1) All gambling and games of chance are prohibited in the country, except for those mentioned in Article 2, fraction I of the Act itself, in such a way that all other games not permitted by the Act are considered excessive under the higher law.

Despite the clarity of this premise, the minister believes that 2) the assessment of this aspect should be done in a rational manner, bearing in mind: *a) the current circumstances in gaming, b) the date of enactment of the law, c) that many situations were not foreseen at the time by the legislator.* Therefore, and here lies the importance of this argument, according to the minister *«it is legally feasible to upgrade the law to reality through progressive interpretation, preserving the ideas of the legislature in substance and recognizing the current environment,»* to which we add, although the update turns the president of the Republic into a legislator on issues regarding gaming and draws, the Court into the legitimizer of the excedence of the regulatory power contained in Article 89 of the Constitution and the Congress into a mere spectator in the matter.

The above argument of the proposing Minister, rather than a providing a reason to settle the dispute, seems a confession in part, telling us that to motivate its resolution, we infer, because the Federal

Gaming and Lottery Act is very old (1947) does not reflect the current reality of gaming in Mexico, so if the Legislature has not acted in more than fifty years, it is possible to update that statute, through legislation, that is, the *legal feasibility of upgrading* justifies the Executive branch to materially legislate in Regulation and supplant a very clear power that, in our view, corresponds exclusively to Congress, seeing the legislature more as an ideology than an incorporated body.

In short, not only because it is so established in the Mexican Constitution (Article 73 fraction X), but because the matter requires current standards governing to regulate such aspects of gaming as: clarity on the powers of the federal and local authorities, precise powers of the regulatory authority, certification of materials used for gaming, verification of compliance with the regulations by licensees, social impact of gambling, treatment of compulsive gamblers, among others, which is why this issue requires a thorough discussion in Parliament to enact an effective law regulating the matter.

6. FINAL THOUGHTS

The legislative route and analysis of the constitutional controversy 97/2004 has strengthened our position in the sense that what is best for Mexico is a comprehensive reform of the current Federal Gaming and Lottery Act, or the issuance of a new law in matter; an obligation which the Mexican Congress cannot continue to avoid as mandated by Article 73 fraction X of the Constitution. The gaming industry cannot and should continue to grow and develop under a regulation whose constitutionality depends on such thin threads. It is obvious that the Supreme Court should not, and could not, avoid issuing a resolution on the said controversy, but as it is easy to see, throughout the judgment, the court had to carefully weave unconvincing arguments due to lack of convincing arguments to sustain the constitutionality of the Federal Gaming and Lottery Act currently in force.

The issue of regulation of gaming is very clear to us; it is a matter that should be resolved not in the courts, but in Parliament. The intervention of the legislator is required in order to face a modernization of the rules governing such matters, which should include the definition of gambling policies, planning activity (limits) so that gaming does not extend beyond reason, the definition of the level of taxation to be applied, the establishment of new and improved control procedures, management of gaming, i.e. a law to monitor and verify the work of bookmakers, but at the same time avoid, to all costs,

illegal gambling. In this context, the regulations should detail the main definitions found in the law and must naturally adhere to the limits thereof. Only if the rules are clear, concise, accurate and respectful of the hierarchy of powers can we require compliance from the gaming industry, because only in this way can we promote and insist on respect for the rule of law.

La responsabilidad del Congreso mexicano frente a la regulación de los juegos de azar

CECILIA MORA-DONATTO*

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo propone –después de hacer un breve recorrido histórico sobre la legislación que ha regulado al juego en México y de abordar los problemas que generó el reglamento publicado por el presidente Vicente Fox, en 2004, mismo que fue controvertido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de ponderar la debilidad de dicha interpretación que ha permitido la expansión de las casas de juegos y sorteos con apuestas– la renovación de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, o bien la promulgación de una nueva ley que permita que dichas formas de esparcimiento estén sujetas a nuevas reglas y mejores controles que establezca una ley que haya sido previamente discutida y aprobada por el Congreso mexicano.

Como se podrá advertir, la actual regulación del juego en México está integrada por una Ley Federal del 1947 que, resta decirlo, ha quedado obsoleta; un reglamento controvertido en 2004 declarado inconstitucional en algunas de sus partes y que a la luz de la interpretación constitucional evidencian la necesidad de una norma que regule plena y exhaustivamente una materia tan delicada como lo es el juego de azar con apuesta y los sorteos.

Por lo anterior, este trabajo pone especial interés en no permitir que el juego siga creciendo al cobijo de unas normas interpretadas con una amplia discrecionalidad por parte del Poder Judicial y de disposiciones que es evidente han sido superadas por el paso del tiempo. El juego, reiteramos, debe contar con un marco jurídico con rango de ley,

* Investigadora Titular definitiva en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid.

claro y preciso que permita ejercerlo con un sentido de responsabilidad compartida entre el gobierno, los permisionarios y la sociedad civil.

2. ANTECEDENTES

El siglo XX en México puede ser catalogado como el de la regulación errática de los juegos y sorteos; el primer decreto que autorizaba los juegos de azar como negocio de atracción turística fue suscrito en 1907 por el general Porfirio Díaz; al amparo de dicho instrumento jurídico se crearon y funcionaron el *Casino de La Selva*, en Cuernavaca, Morelos, el *Foreign Club* en los límites de la ciudad de México; *Agua Caliente* en Tijuana, el *Riviera del Pacífico* en Ensenada, y el *Rosarito Beach*, cerca de Tijuana (los tres en Baja California).

En 1930, el presidente Pascual Ortiz Rubio facultó a la Secretaría de Gobernación como la responsable de autorizar o cancelar las concesiones relativas al juego. Ocho años después, el 17 de junio de 1938, se expidió el Reglamento de Juegos para el Distrito Federal y Territorios Federales. En ese mismo año y tan sólo siete días después (el 24 de junio) el presidente Lázaro Cárdenas modificó el decreto porfirista, para prohibir los juegos con apuestas; de esta manera se canceló la concesión relacionada con la operación y administración de casas de apuestas que existían en algunos estados de la República. El argumento más fuerte que existió en ese momento fue el que «los casinos son un elemento nocivo para la sociedad». Cuatro años después, el 11 de septiembre de 1942, el entonces presidente Manuel Ávila Camacho expidió la Ley Federal de Emergencias sobre Juegos y Apuestas, suprimiendo el juego de azar, apuesta o de mera habilidad.

Completa esta brevísima historia legislativa la Ley Federal de Juegos y Sorteos que rige actualmente y que fue publicada por el presidente Miguel Alemán Valdés el 31 de diciembre de 1947. Conviene señalar que la exposición de motivos de la reforma constitucional a la fracción X del artículo 73, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* dos días antes de la promulgación de dicha Ley, esto es, el 29 de diciembre de 1947, afirmó que la prohibición de los juegos de azar y juegos con apuesta contenida en el artículo 1º de la Ley tenía por objeto:

... velar por que las energías y los recursos económicos de la colectividad se encaucen hacia fines de producción útil, evitando su despilfarro en actividades que tradicionalmente se han considerado nocivas para el individuo y para la sociedad, tales como los juegos de azar, las apuestas y los sorteos o rifas en donde muchas veces con el aliciente de una ganancia fácil se explota al público y se corrompe a la juventud.

La experiencia obtenida durante la vigencia de la Ley Federal de Emergencia sobre Juegos y Apuestas demuestra que se obtienen los mejores resultados en la represión del juego y en la reglamentación y vigilancia de los que deban considerarse permitidos, si la materia es de competencia federal.

A pesar de los cambios en uno y otro sentido, lo cierto es que los juegos de azar y las apuestas no han dejado de existir en México, bien de manera permitida, tolerada o clandestina. También es cierto que los juegos recreativos o de azar y todo su entorno constituyen una actividad económica de innegable importancia en el conjunto de la llamada industria del entretenimiento.

Una regulación acorde con los tiempos y técnicamente precisa sobre los juegos y sorteos en México se ha convertido en un debate pospuesto desde por lo menos 1996, cuando al amparo de una propuesta empresarial se le veía como una opción de negocios, apoyo e impulso al turismo¹. A partir de ese año no han dejado de presentarse al Congreso de la Unión diversas iniciativas de reforma a la citada Ley Federal vigente desde 1947². Justamente por ser un tema que ha permanecido vigente en la sociedad mexicana desde principios de siglo pasado.

3. EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE JUEGOS Y SORTEOS DE 2004 Y LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

Al no existir mayoría parlamentaria para aprobar alguna de las diversas iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para renovar la vetusta ley sobre juegos, el Ejecutivo Federal optó por la vía más fácil, aunque no exenta de obstáculos, y el 16 de septiembre de 2004 publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Se trataba de un Reglamento que, a juicio de la Cámara de Diputados, era de dudosa constitucionalidad, por medio del cual se regularon diversos juegos con apuestas y se crearon organismos no previstos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Como resulta evidente, la presentación de una controversia constitucional era obligada. Ese mismo año, el 17 de septiembre, la LIX Le-

1. Cfr. RUEDA, Érika, «¿Casinos en México? Análisis sobre su apertura», *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria* (coord. Mora-Donatto, Cecilia), México, 2010, UNAM-Universidad Carlos III de Madrid, p. 67.
2. Sobre el particular *vid.* TÉPACH M., Reyes, «Análisis de las iniciativas en materia de juegos con apuestas presentadas al Congreso de la Unión», *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria...*, *cit.*, pp. 99 a 129.

gislatura de la Cámara de Diputados del Congreso Federal demandó la invalidez constitucional de dicho Reglamento con el argumento de que éste tenía como objetivo regular los juegos con apuestas, los cuales están prohibidos por la Ley Federal de Juegos y Sorteos, aprobada por el Congreso de la Unión publicada el 31 de diciembre de 1947 y, por tanto, el Ejecutivo Federal, al expedir dicho Reglamento, estaba invadiendo la facultad, prevista en el artículo 73 fracción X de la Constitución mexicana, que tiene el Congreso Federal para legislar en la citada materia.

Los argumentos centrales de la controversia fueron los tres siguientes:

- a) *Exceso a los límites de la facultad reglamentaria y división de poderes con motivo de la emisión del Reglamento impugnado.*

A juicio de la Cámara de Diputados, el Reglamento impugnado transgrede el principio de división de poderes y excede los límites de la facultad reglamentaria, principios que respectivamente se encuentran contenidos en los artículos 49 y 89, fracción I, de la Constitución mexicana, porque con la emisión del mismo, el Ejecutivo federal va más allá de sus atribuciones dado que la facultad de legislar en materia de juegos y sorteos corresponde al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción X de la Norma Fundamental; es el Congreso quien en su caso debe desarrollar el procedimiento legislativo a que se refieren los artículos 71 y 72 constitucionales, además, el Ejecutivo, a juicio de la citada Cámara, *materialmente realizó un acto legislativo con el que pretende regular juegos y sorteos con apuestas expresamente prohibidos por la ley que reglamenta y conforme a la cual están prohibidos los juegos de azar y los juegos con apuestas y otorga facultades a la Secretaría de Gobernación que exceden los límites de la Ley a reglamentar; todo lo cual ocurrió al momento que se previeron modalidades de juegos no autorizados, destacando el juego con apuesta remota*³.

3. Asimismo, con el objeto de probar que los juegos y sorteos son materia de legislación del Congreso Federal, la actora se refirió a varias iniciativas de ley en dicha materia. Con estos argumentos, aunque no se diga expresamente, la actora pretende evidenciar la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 3, fracciones I, IX, XXVI, 4, 5, 7, 8, 9, fracción I, 10, fracciones III y IV, 11, 12, 13, 14, 15, fracciones III, IV, V y VI, 16, apartado A, fracciones I, II y III, y apartado B, fracciones I y II, 17, fracciones V, VII y IX, 20 fracciones II y III, 22, fracciones XIII y XIV, 24, fracciones III y IV, 28, 29, 32, fracciones II, III y VII, 33, fracciones I y II, 35, 43, 44, fracción V, 45, 46, 47, 48, 49, 50 a 53, 57, fracción I, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, fracciones I, II, IV y VI, 88, 89, 90, 91, fracción III, 102, 112, 117, 142, fracciones XX, XXXIII, 150, 151 y artículo transitorio quinto del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

Los juegos del reglamento que son motivo de impugnación son los siguientes:

- *Juegos con cruce de apuestas en: hipódromos, galgódromos y frontones* (artículos 20, fracción I, y 48 a 58);
 - *Centros de apuestas remotas* (artículos 20, fracción I y 76 a 90);
 - *Salas de sorteos de números* (artículo 20, fracción I);
 - *Cruce de apuestas en ferias regionales* (artículos 20, fracciones II y III, y 59 a 75) *en las siguientes modalidades: carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y sorteos de símbolos y números, incluso máquinas tragamonedas* (artículo 9);
 - *En general: todos los sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes de los Estados Unidos Mexicanos* (artículos 20, fracción IV, y 91 a 137), *especialmente en la modalidad de «sorteos instantáneos»*, respecto de los cuales, además de los planteamientos de invasión de esferas y exceso en la facultad reglamentaria se hicieron valer argumentos adicionales por contravención a las normas de propiedad industrial.
- b) *La institución del Consejo Consultivo de Juegos y Sorteos constituye una creación indebida de autoridades a través del Reglamento controvertido.*

Con relación a este argumento, la Cámara de Diputados sostiene que se viola el artículo 89, fracción I constitucional, porque en el Reglamento impugnado materialmente se legisló al momento que se creó una autoridad como lo es el Consejo Consultivo, el cual no se prevé por la Ley, vulnerando con ello los principios jurídicos de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Con este argumento, implícitamente la actora pretende evidenciar la inconstitucionalidad de los artículos 14, 15, fracciones III, IV, V y VI, 16, apartado A, fracciones I, II y III, y apartado B, fracciones I y II del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos.

- c) *Inconstitucionalidad de los sorteos instantáneos por contravenir normas en materia de propiedad industrial.*

A juicio de la Cámara de Diputados, los artículos 2, 3, fracción XXVI, 91, fracción III y 112, del Reglamento combatido son inconstitucionales porque en ellos se prevé que la Secretaría de Gobernación –con la opinión del Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos– puede autorizar sorteos instantáneos, lo cual es ilegal dado que este tipo de sorteos están registrados en el Instituto Mexicano de Propiedad Inte-

lectual bajo el dominio de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública; por lo tanto, no pueden ser materia del Reglamento impugnado.

Del simple enunciado de los argumentos centrales de la *litis* es fácil inferir que la resolución de la Corte no sería pacífica. El tema de los juegos de azar con apuestas ha sido un tópico al que el Congreso mexicano le ha rehuido para legislarlo. La escueta Ley Federal de Juegos y Sorteos de 1947 no sería para la ministra ponente ni para el Pleno de la Suprema Corte, el escenario óptimo para asumir una decisión; lo cual era evidente, a nuestro juicio, pues en algunos casos el Reglamento sobrepasaba los límites de la facultad reglamentaria del Ejecutivo federal. Lo anterior se vio reflejado a lo largo de los casi dos años de trabajo que desplegó la ministra ponente, su primer proyecto de sentencia fue presentado el 25 de abril de 2005, mismo que tuvo que retirarse con la finalidad de atender diversas observaciones que formularon el resto de los ministros. En suma, la resolución se antojaba complicada.

4. LOS RAZONAMIENTOS DE LA MINISTRA PONENTE Y LAS VOTACIONES DE LOS JUECES CONSTITUCIONALES

Después de su análisis, la ministra ponente llegó a las siguientes conclusiones:

1. La Ley prevé una *prohibición general* de los juegos de azar y los juegos con apuestas.
2. De acuerdo con el artículo 2º, fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, *sólo se permiten* los siguientes juegos:
 - a. Ajedrez, damas y otros *semejantes*;
 - b. Dominó, dados, boliche, bolos y billar, el de pelota en todas sus formas y denominaciones; y
 - c. Carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes, así como los sorteos en todas sus formas.
3. Los «juegos de azar» no señalados en el artículo 2º, fracción I, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, *se consideran prohibidos* en todo el territorio nacional.
4. Cuando se indica en el artículo 3º de la ley que: «... para la autorización, control, vigilancia e inspección de los juegos cuando en ellos *medien apuestas ...*» evidentemente se refiere a los

juegos permitidos, que son señalados en el artículo 2º, fracción I, de Ley Federal de Juegos y Sorteos.

5. Corresponde al Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los *juegos permitidos* (que son los mencionados en el artículo 2º, fracción I) cuando en ellos medien apuestas de cualquier clase; y corresponde también a la citada Secretaría, la reglamentación, autorización, control y vigilancia de los sorteos, con excepción del de la Lotería Nacional, que se regirá por su propia ley.
6. No podrá establecerse ni funcionar ninguna casa, lugar abierto o cerrado, en que se practiquen juegos con apuestas ni sorteos, de ninguna clase, sino sólo en el caso de que cuenten con permiso de la Secretaría de Gobernación, la que según lo dispone expresamente el artículo 4 de la Ley Federal de juegos y Sorteos fijará los requisitos y condiciones que en cada caso concreto deberán cumplirse.
7. La Secretaría de Gobernación ejercerá vigilancia y control de tales juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de la Ley, por medio de los inspectores que designe y con el mismo fin integrará los organismos o comisiones que estime convenientes y estará facultada para autorizar en ferias regionales el cruce de apuestas en los espectáculos determinados en el Reglamento de la Ley.

Antes de conocer las votaciones que recayeron a las modalidades de juegos previstas en el Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos impugnadas por la Cámara de Diputados⁴, es preciso señalar que durante la tramitación del asunto un hecho condicionaría las votaciones del caso; esto es, al momento de votar la resolución final, el ministro Mariano Azuela Güitrón estuvo ausente por gozar de licencia. La anterior situación no es baladí, porque las votaciones en este controvertido e importante asunto se tuvieron que hacer sobre la base de diez ministros y conviene recordar que para que una norma pueda ser declarada inconstitucional con efectos generales se requiere de cuando menos ocho de los once ministros que integran el Pleno de la Corte y como tendremos ocasión de ver en algunas de las votaciones

4. Es importante señalar que la instrucción del asunto tuvo que recaer en el ministro José Ramón Cossío, a quien correspondió decretar su admisión, no obstante que el turno le correspondía a la ministra Olga Sánchez Cordero, quien en ese momento se encontraba con licencia por autorización del Pleno.

del Reglamento impugnado, aunque hubo votaciones mayoritarias, el hecho de no haber alcanzado los ocho votos impidió tal declaratoria⁵.

En primer lugar y tratándose de *juegos con cruce de apuestas en: hipódromos, galgódromos y frontones* regulados en los artículos 20, fracción I, y 48 a 58 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos se consideran constitucionales, toda vez que la Ley, en su artículo 2º, hace referencia a los mismos aunque bajo términos diferentes como carreras de animales y juego de pelota en todas sus formas y denominaciones; y en general toda clase de deportes entre los que obviamente pueden incluirse los arriba mencionados.

Al tiempo que se declara la constitucionalidad de la fracción I del artículo 20, también se está haciendo frente a un tema que era de vital importancia para las casas de juego o, dicho de otra manera, para los *centros de apuestas remotas y salas de sorteos de números* regulados no sólo en dicho precepto, sino completado incluso por los artículos del 76 al 90 y en el 124 fracción IV del Reglamento. Los artículos antes mencionados que conciben a dichos centros y salas como sociedades mercantiles, constituidas conforme a las leyes mexicanas, fueron declarados constitucionales⁶.

El tema más espinoso, o delicado, de la resolución fue, tal vez, el de *cruce de apuestas en ferias regionales regulados en los artículos 20, fracciones II y III, y 59 a 75* bajo las siguientes modalidades de: *carreras de caballos en escenarios temporales, peleas de gallos, naipes, dados, ruleta y sorteos de símbolos y números, incluso máquinas tragamonedas* (artículo 9); el problema radicaba aquí en cómo permitir que en dichos juegos y sorteos no permitidos por la Ley, además se cruzaran apuestas.

-
5. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, último párrafo, constitucional, y 42, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.
 6. A juicio de la mayoría de los ministros, dichos centros son establecimientos autorizados para captar y celebrar cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos por la Ley, ya que en éstos se realizan las mismas actividades pero de manera sofisticada pues se realizan mediante instrumentos tecnológicos que permiten el cruce de apuestas sobre eventos, competencias deportivas y demás juegos permitidos que se efectúan en lugares distintos a donde se cruza la apuesta. Lo importante de las apuestas no es que éstas se hagan a través de medios tecnológicos, sino que las mismas se realizan sobre juegos expresamente permitidos por la Ley. En el caso de los artículos 20 fracción I y 76 a 90 del Reglamento la votación fue de ocho votos por la constitucionalidad. En contra, los ministros Góngora Pimentel y Silva Meza. En el caso de la fracción IV del artículo 124 la decisión fue unánime.

La sentencia encuentra la viabilidad de las mismas en el artículo 11 de la Ley que a la letra señala: *La Secretaría de Gobernación queda facultada para autorizar, en las ferias regionales, el cruce de apuestas en los espectáculos que determine el Reglamento de esta Ley*. La Corte abre la vía de las apuestas dando una nueva acepción al término «espectáculo».

A juicio de la Corte, el artículo antes citado contiene una cláusula habilitante que permite a dicha Secretaría autorizar el cruce de apuestas en los espectáculos que determina el Reglamento en su artículo 63. Entiende que, el Poder Legislativo ha conferido en el artículo 11 de la Ley Federal de Juegos y Sorteos a la Secretaría de Gobernación, *facultades normativas especiales*, para que dicha dependencia, tratándose de ferias regionales, pueda autorizar el cruce de apuestas únicamente en los espectáculos que determine el Reglamento. Tales espectáculos, de conformidad con el artículo 63 de dicho ordenamiento, son: *a)* carreras de caballos en escenarios temporales; *b)* peleas de gallos; *c)* juegos de naipes y dados; *d)* ruleta, y *e)* sorteos de símbolos y números en las modalidades que autoriza el presente Reglamento⁷. Por tanto, a nuestro juicio, en virtud de esas facultades normativas especiales, la Corte analiza si los juegos regulados por el artículo 63 pueden ser considerados espectáculos; de ser así, la consecuencia inmediata sería aplicar la habilitación del artículo 11 y admitir que dicho contenido del Reglamento, *ipso facto*, se convierta en ley. En suma, es evidente que se está permitiendo que el presidente materialmente legisle.

Asumida la anterior interpretación –que es clave para resolver la constitucionalidad de los juegos citados–, la ministra ponente pone a consideración del Pleno de la Corte la validez de los juegos regulados en el multicitado artículo 63 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos. Empieza, desde luego, con las *carreras de caballos en escenarios temporales* que alcanza una votación unánime, de diez votos, de los ministros en el sentido de que son espectáculos y, por tanto, puede considerarse constitucional la fracción I del artículo 63. Tratándose de las *peleas de gallos* la votación fue a favor de la constitucionalidad de la fracción II del artículo 63, sólo con el voto en contra del ministro Aguirre Anguiano.

Con relación a los *juegos de naipes y dados* regulados en la fracción III del artículo 63, la votación fue diferenciada. En el primer caso, aun cuando se alcanzó una votación mayoritaria de seis ministros (Aguirre

7. Estos últimos podrán realizarse exclusivamente en las instalaciones en que se celebren las peleas de gallos, antes, durante y después de éstas, mientras que dicha instalación se encuentre abierta al público.

Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia)⁸, se declaró inconstitucional la fracción III del artículo 63 en cuanto al juego de naipes. Dado el resultado de la votación, se desestimó la controversia. No sucedió lo mismo con el juego de dados que alcanzó una votación unánime; en realidad el juego de dados no exigía ninguna interpretación pues el artículo 2° de la Ley Federal de Juegos y Sorteos lo regula como juego permitido. Con relación a la *ruleta*, la votación fue de seis ministros a favor de declarar la inconstitucionalidad de la fracción IV del artículo 63 (Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y Ortiz Mayagoitia)⁹; pero de igual manera se desestimó en ese caso la controversia.

Para finalizar con la revisión del artículo 63, el Pleno de la Corte abordó el tema de los *sorteos de símbolos y números* en las modalidades autorizadas no sólo por la fracción IV del artículo 63 sino también por la fracción V del artículo 91, la fracción II del artículo 124, mismos que fueron declarados constitucionales por mayoría de nueve votos¹⁰.

La Cámara de Diputados también impugna en general todos los sorteos celebrados por personas físicas y morales constituidas conforme a las leyes mexicanas (artículos 20, fracción IV, y 91 a 137), especialmente en la modalidad de «sorteos instantáneos», respecto de los cuales, además de los planteamientos de invasión de esferas y exceso en la facultad reglamentaria, se hicieron valer argumentos adicionales por contravención a las normas de propiedad industrial.

En tal sentido la Corte consideró en la sentencia, que si todos los sorteos están permitidos por el artículo 2°, fracción II de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y que la propia Ley faculta a la Secretaría de Gobernación para expedir los permisos o autorizaciones correspondientes, es claro que los sorteos o las rifas de símbolos y números previstos en el Reglamento impugnado son constitucionales, pues su inclusión en dicha norma subsidiaria no es excesiva al ejercicio de la facultad reglamentaria ni a los principios de reserva de ley o división de poderes.

Con relación a los llamados «sorteos instantáneos», la sentencia determinó que no le asistía la razón a la Cámara de Diputados al reclamar la invalidez de los sorteos instantáneos por contravenir normas de propiedad industrial y la exclusividad de la Lotería Instantánea por

8. En contra, los ministros Luna Ramos, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza.

9. En contra, los mismos ministros que declararon la inconstitucionalidad de los naipes.

10. El ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

parte de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, toda vez que dicha materia admite la posibilidad de que ciertas marcas o nombres comerciales de determinados productos, artículos o servicios queden protegidos con derechos de exclusividad y, si bien es verdad que la Lotería Nacional para la Asistencia Pública tiene bajo su dominio varios registros con el nombre «Lotería Instantánea», así como el diseño correspondiente, esto no provoca la inconstitucionalidad de los artículos 3º, fracción XXVI, 91, fracción III y 112 del Reglamento impugnado ni amerita una declaratoria de invalidez.

De tal manera que si la Ley Federal de Juegos y Sorteos admite la posibilidad de que existan sorteos, sin restricción alguna, entonces es claro que los «sorteos instantáneos» al ser una especie del género de ellos, se encuentran permitidos por la propia Ley.

Consecuentemente, los artículos 3º, fracción XXVI, 91, fracción III, y 112 del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, no son violatorios de los artículos 16 y 89, fracción I, de la Constitución mexicana.

No obstante lo anterior, hay una parte de la fracción XXVI del artículo 3º del Reglamento que alude a los términos «raspadito» o «lotería instantánea» que a la Corte le parece violatoria de la facultad reglamentaria y aunque no dice el porqué, en cambio sí procede a desestimar la controversia por no haberse alcanzado la votación mínima de 8 a que se refiere el segundo párrafo del artículo 42 de la ley reglamentaria para declarar la inconstitucionalidad de dicha porción normativa con efectos generales.

En su sentencia, la Corte aborda dos temas adicionales, con relación al Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, que son el artículo 7º con relación al asunto del Consejo Consultivo, y el 8º relacionado con las participaciones que, de los productos obtenidos por el permisionario, deban corresponder al gobierno federal, regulados en el artículo 5º de dicha Ley.

En el primer caso se impugna dicho precepto por considerar que es inconstitucional por crear una autoridad como el Consejo Consultivo para Juegos y Sorteos a través de una disposición reglamentaria. Al respecto, en la sentencia se considera que si bien se trata de un consejo no previsto en la Ley, también es verdad que el artículo 7º de la Ley Federal de Juegos y Sorteos autorizó expresamente la creación¹¹ –en

11. Dicho artículo a la letra señala: La Secretaría de Gobernación ejercerá la vigilancia y control de los juegos con apuestas y sorteos, así como el cumplimiento de esta Ley, por medio de los inspectores que designe.

reglamentos— los organismos y comisiones «que se estimen convenientes» para que se puedan ejercer las funciones de vigilancia y control de juegos con apuestas y que funcionaran de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que al efecto se expida, así como con las que dicte la Secretaría de Gobernación.

Como puede verse, en la nota al pie, dicho precepto no habla de creación sino de integración, que evidentemente no es lo mismo. No obstante esta diferencia, la Corte consideró que dicho Consejo no es un órgano de control y vigilancia de los juegos de apuesta y sorteos y, por tanto, no es inconstitucional pues se trata de una entidad gestada por el Ejecutivo federal con fundamento en un acto legislativo como lo es el artículo 7º, segundo párrafo, de la Ley Federal de Juegos y Sorteos, y con el cual de manera alguna se vulneran los principios de reserva de la ley y de subordinación¹².

Finalmente, el Pleno de la Corte, aplicando la suplencia de la deficiencia de los conceptos de invalidez analiza la inconstitucionalidad del artículo 8º del Reglamento controvertido; dicho artículo señala: «Las participaciones a que se refiere el artículo 5º de la Ley serán determinadas por la Secretaría al momento de la expedición de los permisos, de conformidad con las disposiciones aplicables». A su vez, este último artículo establece que los permisos que conceda la Secretaría de Gobernación, independientemente de los impuestos que al efecto determinen las leyes fiscales correspondientes, señalarán la participación que, de los productos obtenidos por el permisionario, deban corresponder al gobierno federal¹³.

Este precepto se impugna considerando que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Juegos y Sorteos quedó asentado el propósito de que el juego permitido de manera excepcional, produjera

Con el mismo fin podrá *integrar* los organismos o comisiones que estime convenientes, y los que funcionarán de acuerdo con las atribuciones que les señalen las disposiciones reglamentarias de esta Ley, así como las que dicte la citada Secretaría.

12. Máxime si se toma en cuenta que es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, dentro de la facultad reglamentaria otorgada al presidente de la República por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, está la de crear autoridades u organismos que ejerzan las facultades otorgadas por la Ley o el Reglamento a efecto de hacer posible su cumplimiento.
13. Esta participación será destinada al mejoramiento de los establecimientos de Prevención Social y de Asistencia, dependientes de las Secretarías de Gobernación y de Salubridad y Asistencia, que se expresen en los permisos que se otorguen.

rendimientos sustanciales destinados a beneficiar establecimientos de prevención y asistencia social.

No obstante los anteriores argumentos en este aspecto la controversia se desestimó al no alcanzarse por el Pleno la votación idónea para efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma con efectos generales.

5. ¿POR QUÉ UNA LEY DEBE REGLAMENTAR LOS JUEGOS DE AZAR EN MÉXICO?

La interrogante con la que iniciamos este apartado podría ser contestada de una manera simple señalando que una ley debe reglamentar el juego porque así lo establece la Constitución mexicana; este argumento debería de ser suficiente para dejar claro el tema.

No obstante lo anterior, nos parece adecuado empezar por fijar nuestra posición sobre la reforma constitucional al artículo 73 fracción X de la Constitución que en 1947 posibilitó al Congreso mexicano para legislar en toda la República sobre juegos con apuesta y sorteos. Como ya lo hemos mencionado a partir de esta reforma se publicó la Ley Federal de Juegos y Sorteos; fue en dicha ley en donde se estableció la prohibición de los mismos, por tanto, la única conclusión posible a la que se puede arribar es que la intención del Constituyente permanente era, por un lado, prohibir los juegos con apuesta y sorteos y, por otro, regular, por la vía legislativa, es decir, a través de una ley, los juegos permitidos, esto es, los regulados en el artículo 2° como: el juego de ajedrez, el de damas y otros semejantes; el de dominó, de dados, de boliche, de bolos y de billar; el de pelota en todas sus formas y denominaciones; las carreras de personas, de vehículos y de animales, y en general toda clase de deportes. De lo contrario, para hacer efectiva la prohibición de todos los juegos en general, ésta debió haberse establecido en la Norma Fundamental.

En este orden de ideas es, a nuestro juicio, donde radica la controversia entre el Ejecutivo y el Legislativo y el delicado papel que jugó la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Es evidente que el Congreso de la Unión ha declinado en su obligación de legislar en la materia y de actualizar una regulación que es del siglo pasado; por su parte, el presidente de la República se excedió en su facultad reglamentaria porque en varios aspectos legisló sobre la materia, como quedó claro después de que la Corte declarara inconstitucional algunos aspectos del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos y el Pleno del

Alto Tribunal se viera forzado a reconocer como legales juegos que no están recogidos en el artículo 2° de dicha Ley.

En evidente que una ley como la federal de Juegos y Sorteos publicada en 1947 se encuentra fuertemente cuestionada por la realidad del México del siglo XXI. El sistema político evolucionó durante esos 65 años. Nuestro país pasó del sistema de un sólo hombre y de un partido único instalado en el Congreso General que aprobaba todas y cada una de las propuestas normativas del Ejecutivo, a la pluralidad parlamentaria con todo lo que ello ha implicado en nuestro proceso de apertura democrática. La propia tramitación de la Ley que nos ocupa es un testimonio ejemplar de lo que estamos afirmando. La iniciativa de la Ley de Juegos y Sorteo fue aprobada inmediatamente y sin discusión alguna por la Cámara de Senadores, como cámara de origen y lo mismo ocurrió en la Cámara de Diputados, la que actuó como revisora, publicándose posterior e inmediatamente bajo el nombre con el que hoy se le conoce. Bien podríamos afirmar que la única modificación que se le hizo a la iniciativa fue la del título, ninguna otra.

Por el contrario, la pluralidad parlamentaria actual y la dificultad para llegar a acuerdos entre los diversos grupos parlamentarios ha impedido el consenso en torno a una norma legal actual y moderna que regule los juegos y sorteos; han sido diversas las iniciativas de reforma a la Ley Federal de Juegos y Sorteos presentadas que no han alcanzado el consenso suficiente para convertirla en una ley reguladora de los juegos y sorteos acorde con la sociedad mexicana actual.

Desde nuestro punto de vista, la sentencia no puede entenderse sin el posicionamiento de la ministra ponente sustentado en los siguientes argumentos, a saber: 1) Todos los juegos de azar y juegos con apuestas están prohibidos en el territorio nacional, con excepción de los mencionados en el artículo 2, fracción I de la propia Ley; de tal suerte que todo juego diferente de los permitidos por la Ley, se considerará excesivo a la ley superior que se reglamenta.

No obstante la claridad de la anterior premisa, la ponente considera que 2) la valoración de este aspecto debe ser realizada en forma racional, teniendo presente: a) las circunstancias actuales en materia de juegos y sorteos; b) la fecha de promulgación de la ley; c) que muchas situaciones no fueron previstas en su momento por el legislador. Por tanto, y aquí radica la importancia de este argumento, a juicio de la ponente *«es factible jurídicamente una actualización a la realidad mediante interpretación progresiva, conservando las ideas del legislador en lo sustancial y reconociendo el entorno actual»*, y agregamos, nosotros, aunque dicha

actualización convierta al presidente de la República en un legislador material en asuntos de juegos y sorteos, a la Corte en el legitimador del exceso de la facultad reglamentaria contenida en el artículo 89 constitucional y al Congreso de la Unión en un simple espectador en la materia.

El anterior argumento de la ministra ponente, más que una razón para resolver la controversia parece una confesión de parte, lo que nos está diciendo para motivar su resolución, inferimos, es que en virtud de que la Ley Federal de Juegos y Sorteos es muy vieja (1947) no se corresponde con la actual realidad del juego en México; por tanto, si el Poder Legislativo no ha actuado en más de cincuenta años, es posible una actualización de esa norma legal por la vía reglamentaria; esto es, la *factibilidad jurídica de la actualización* justifica que el Ejecutivo materialmente legisle en el Reglamento y suplante una facultad clarísima que, a nuestro juicio, concierne única y exclusivamente al Congreso; se concibe al legislador más como un ideólogo que como un órgano constituido.

En suma, no sólo porque así lo establece la Constitución mexicana (artículo 73 fracción X), sino porque la materia de juegos y sorteos exige de normas actuales que regulen aspectos como: claridad en las atribuciones de la autoridad federal y local, precisión en las competencias de la autoridad reguladora, certificación de materiales empleados para los juegos y sorteos, verificación del cumplimiento a la normatividad por parte de los permisionarios, impacto social del juego, tratamiento a jugadores compulsivos, entre otros, es por lo que este tema exige de una amplia discusión en sede parlamentaria que se concrete en una ley eficaz reguladora de la materia.

6. REFLEXIONES FINALES

El recorrido legislativo y el análisis de la controversia constitucional 97/2004 ha servido para reforzar nuestra posición en el sentido de que lo más conveniente para México es una reforma integral a la actual Ley Federal de Juegos y Sorteos o la expedición de una nueva ley en la materia; obligación que no puede seguir eludiendo el Congreso mexicano según lo mandado por el artículo 73 constitucional en su fracción X. La industria del juego no puede ni debe seguir creciendo y desarrollándose al amparo de un reglamento cuya constitucionalidad pende de hilos tan delgados. Es obvio que la Suprema Corte no debía, ni podía, evitar el emitir una resolución sobre la citada controversia, pero como es fácil constatar, a lo largo de la sentencia, no en pocas oca-

siones ha tenido que tejer con demasiado cuidado argumentos poco convincentes y carentes de contundencia para sostener la constitucionalidad del Reglamento de la Ley Federal de Juegos y Sorteos actualmente en vigor.

El tema sobre la regulación de los juegos y sorteos, nos queda muy claro, es un asunto que no debe resolverse en los tribunales, sino en sede parlamentaria. Es necesaria la intervención del legislador de cara a una modernización de las normas reguladoras de la materia que contemplen por ejemplo la definición de las políticas de juego, la planificación de la actividad (sus límites) de manera que el juego no se extienda más allá de lo razonable, la definición del nivel impositivo que se aplicará, el establecimiento de nuevos y mejores procedimientos de control, gestión de los juegos, es decir, una ley que controle y verifique la labor de los concesionarios, pero que al mismo tiempo evite, a toda costa, el juego clandestino. En este contexto corresponderá al reglamento el detalle de las grandes definiciones que trace la ley y deberá, naturalmente, apegarse a los límites de la misma. Sólo si las normas son claras, concisas, precisas y respetuosas de la jerarquía normativa, podrá exigirse a la industria del juego el cumplimiento de las mismas, porque con ello se privilegiará el respeto al Estado de derecho.

Revisiting Prohibition: The U. S. War on Internet Gambling

I. NELSON ROSE*

THE FIRST THREE WAVES OF LEGAL GAMBLING

Gambling has had a recurring, consistent pattern throughout the history of the United States, and much of the rest of the world. When all forms of gambling are illegal, there is pressure for legalization, first of one game and then, gradually, of all forms. Although it may be illegal, many people are gambling, at either social games or underground commercial lotteries, race books or casinos. The anti-gambling laws are difficult to enforce and the general population does not want arrests made anyway, if it means taking police resources away from more serious crimes. The result is widespread evasion of the law, leading to disrespect and corruption of law enforcement and the legal system. The response by the public is a demand for reform, for something to be done to prevent involvement by officials in these areas of moral ambiguity. The perceived solution is often a demand for legalization if it is not a crime, there would be no reason to bribe law enforcement or public officials.

Sometimes the breakthrough in the universal prohibition on gambling comes from the legalization of a seemingly benign form, such as charity bingo. State lotteries are sold as a voluntary tax; the California Lottery even took the official position that buying a

* © Copyright 2012, I. Nelson Rose, Encino, California. All rights reserved worldwide. Gambling and the Law® is a registered trademark of Professor I. Nelson Rose. Prof. Rose is recognized as one of the world's leading experts on gambling law, and is a consultant and expert witness for governments and industry. His latest books, *Internet Gaming Law* (1st and 2nd editions), *Blackjack and the Law* and *Gaming Law: Cases and Materials*, are available through his website, www.GamblingAndTheLaw.com.

lottery ticket is not gambling, but merely a fun way to raise money for education¹.

Once one form of gambling has been legalized, the anti-gambling arguments based on morality begin to fade away. Legalization of gambling seems to correspond with a general trend toward permissiveness in society. The Victorian morality that says nothing is permitted is replaced by the belief that everything is permitted, so long as you do not hurt another person. And gambling is the least harmful of the victimless crimes.

People see the state legalization of one game as the moral approval of gambling in all forms and then see hypocrisy in the remaining prohibitions. Even the legalization of a game by a neighboring state can start the decline of the moral barriers against gambling. It is difficult for a state official to argue that a lottery would be immoral when his constituents are going across the state line by the millions to buy tickets.

Once the idea of legalized gambling has been accepted, at least in principle and even if only with a single game, proponents can direct discussion away from morality and toward cost/benefit analyses of various other games that might be legalized. Once all of the states in a region have the same game, the first to legalize a new game has an advantage and can siphon off the disposable income of its neighbors, until they, too, legalize that form of gambling. A domino effect is created, as can be seen by the spread of state lotteries from state to state and nation to nation, around the world.

Meanwhile, the police and prosecutors are finding it increasingly difficult to enforce those anti-gambling laws that are still on the books, and venality is growing. Even the police begin to see hypocrisy in trying to prohibit a wager when an almost identical game is being actively promoted by the state. Again, there are cries for reform and for a relaxation of all laws prohibiting gambling.

Historically, the next stage has been a devastating deluge of public scandals. Legal gambling is very big business dealing in billions of dollars of untraceable cash. Without strict regulation, problems are inevitable. For example, casino gaming is the only large-scale commercial enterprise which makes its money by beating its own customers in games of chance. But cheating can be devastating to

1. *Lottery Ads Speak Not of Gambling: «This Will be Fun!»* LA TIMES at part I, p. 3, col. 5 (Sept. 9, 1985). «[L]otteries aren't gambling, simple as that,» Brad Fornaciari, advertising agent for the California Lottery, *Id.*

the long-term acceptability of gaming. Players can live with adverse odds, but rigging cannot be tolerated, particularly when it results in winners not being paid. Add well-publicized incidents of cheating to a reawakened morality and public disclosures of official corruption and the result will be a call for sweeping reform, for turning out of office all tainted officials, and for closing down the games.

What appears to be the final stage of the cycle is the revolt by the majority of the population, sweeping in an era of reform, of moral fervor, and with it an attempt to outlaw gambling forever. Statutes and even constitutional amendments are passed to lock in the prohibitions on gambling. Of course, this stage of prohibition only leads, inevitably, to the next stage where demand once again builds for the legalization of some forms of gambling.

This cycle has now been repeated three times in American history. The First Wave of legal gambling began even before there was a country: The earliest settlements were funded, in part, by lotteries in England²; for example, the First Great Virginia Lottery in 1612 provided half the budget for the settlers of Jamestown. The colonies were awash in lotteries³; the first race track was set up in New York in 1666⁴.

Early American law was essentially the law of England, which had had its own waves of legalization and prohibition. The legal debris inherited by the United States included defining all gambling as consisting of three elements: prize, chance and consideration. If any one of those is missing, the game is not gambling.

The law also divided gambling into three major forms: lotteries, gaming and wagering. These were treated differently: Lotteries, passive games requiring paper tickets, were often used to raise money for large public projects. Gaming, requiring players go to a place and participate in a game of chance, were generally outlawed, or at least restricted to spas and bars. Wagering, involving bets between individuals in person on future events, were generally tolerated, though often frowned upon.

-
2. J. Ezell, *Fortune's Merry Wheel: The Lottery in America*, 30-32, 177, 204-405 (1960) (hereinafter «Ezell»).
 3. Henry Chafetz, *Play the Devil: A History of Gambling in the United States from 1492 to 1955* c. IV (1960).
 4. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Law Enforcement Assistance Administration, United States Department of Justice, *The Development of the Law of Gambling: 1776-1976* at p. 41 (hereinafter «*The Development of the Law of Gambling*»).

The difference in treatment of the three forms under the law can be seen in the laws of England prior to the American Revolution. The Crown licensed lotteries but Parliament and the King or Queen enacted laws restricting gaming. The most important was the 1710 Statute of Anne, which made it not only illegal to participate in specified gambling games, but made casino gambling debts uncollectible, even where the casino was legal. The Statute of Anne, in only slightly modified form, is still the law of every state in the United States, including Nevada.

The difference in treatment under English law developed out of strict divisions between classes in English society. Lottery tickets in the 1600s and 1700s were expensive by modern standards, but drawings were only conducted after all the tickets were sold, preventing large sums from being lost quickly. Full casinos, on the other hand, endangered the wealthy landed gentry. The most common game was faro, where the dealer's edge is so small that an honest game cannot survive⁵. Wagering was not a problem, since only the wealthy owned racehorses and bets had to be made in person at the tracks.

The difference in attitude was carried over to the American colonies, although for somewhat different reasons. The early country lacked a fiscal infrastructure: there simply were too few banks and other large financial institutions to provide capital for building roads, or even loans for mortgages. Running a lottery (today we would call it a raffle) might be the only way for an individual to sell a house. It appears to have been easier to buy a lottery ticket during George Washington's time than the present.

Casino games could still be played in respectable homes, but a new evil was perceived: the gambling «den» or «hell». The games were often rigged. Worse, from the Puritan standpoint, was that these casinos, not in remote resorts but nearby, in the back-rooms of bars, took working men away from the fields and factories, in violation of the prevailing work ethic. As recently as 200 years ago gambling was considered a sin, a topic that could not be mentioned in polite society, except to be condemned. The word «gamble» itself was regarded as slang in the 18th century as «a term of reproach,» while «gambler» originally meant «a fraudulent gamester»⁶.

5. Herbert Asbury, *Sucker's Progress: An Informal History of Gambling in America from the Colonies to Canfield*, 13 (1938).

6. *Oxford English Dictionary*, v. IV, p. 35 (1978).

So, the common law, through the early days of nationhood, outlawed gaming by statute. Feelings against gambling games ran so strong in the Massachusetts Bay Colony that the possession of cards, dice, or gaming tables, even in private homes, was outlawed⁷. Lotteries were not only not outlawed, they were specifically licensed by both states and the newly formed federal government.

As with the Internet today, between the colonial period and the Civil War technological and social developments radically changed the nation's attitude toward gambling. Robert Fulton's invention of the steamboat in the early 19th century and the establishment of commerce on the Mississippi and the Missouri Rivers allowed riverboat gamblers to flourish⁸. The golden age of riverboat gamblers was the 1820s to the 1850s. Although we often picture Mark Twain playing poker on a paddle wheel, the reality was quite different. Draw poker was not invented until the Civil War. The games of choice were three-card monte, a cheating game similar to three shells and a pea, and faro. The games gained the well-deserved reputation of always being crooked.

The opening of the western frontier brought with it wide-open casino gambling. A frontier society always has gambling. Sometimes the territory or state licensed these casinos; the theory was frontiersmen were going to gamble anyway, so government might as well get some revenue through licensing fees. Sometimes local law enforcement simply posted a schedule of bribes the operators had to pay to be left alone. The games were undoubtedly always rigged. When an area had grown large enough to be called civilized, legislatures outlawed casinos without much fuss.

But by the 1820s and 1830s, numerous well-publicized scandals and the spread of religious feelings brought gambling, particularly lotteries, into nearly universal disrepute. The worst scandals were that lottery drawings were often not held at all. Operators would stall for months and years, claiming they had not sold enough tickets, and then disappear. The religious Second Great Awakening was anti-gambling and also produced the first serious attempts to prohibit alcoholic beverages.

The result was the near-complete prohibition of lotteries. As new states were born, their constitutions also contained flat prohibitions on

7. Records of the Court Assistants of the Colony of Massachusetts Bay, vol. 2, p. 12 (1631), cited in *The Development of the Law of Gambling* at p. 41 (1976).

8. J. Philip Jones, *Gambling Yesterday and Today: A Complete History*, 23 (1973).

lotteries. Settlers in frontier states like Nevada, Texas and California brought these strong anti-lottery feelings with them. Delegates to the constitutional conventions creating these new states had personal knowledge of lottery scandals back East. By 1862 Missouri and Kentucky were the only states that had not banned lotteries altogether⁹.

The most important pieces of legal debris from the fall of the First Wave of legal gambling are the state constitutional bans on lotteries. To this day state constitutions often contain language specifically prohibiting the state legislature from ever authorizing a lottery¹⁰. So much time has passed that sometimes the meaning of the term «lottery» has been lost or warped to include other forms of gambling. Obviously a bar to a proposed state lottery, state constitutional prohibitions on «lotteries» have sometimes caused enormous problems for proponents of other forms of gambling, including bingo, pari-mutuel wagering, casinos and Internet gambling.

The crash of the First Wave also led to the enactment of the first federal anti-lottery statutes. The federal laws were weak, because, at this time, in the 1840s-1860s, it was widely believed that the federal government did not have much power.

The Second Wave of legal gambling began with the Civil War and the continuing expansion of the western frontier. The South needed a painless way to raise tax revenue. Politicians often see gambling as a painless or voluntary tax. For the South, the vehicle commonly chosen was the state-licensed lottery¹¹. State statutes were rewritten during the Reconstruction era to allow lotteries, primarily for good purposes, such as the founding of the University of Mississippi. State constitutional prohibitions were ignored or rewritten by the governments imposed by the victorious North.

Throughout the Wild West, gambling was ubiquitous. When the frontier developed, it was common to see casino games being played openly, although whether these games were technically legal was not considered a major issue at the time. Licensed casinos dominated the heart of Gold Rush San Francisco. Frequently, gaming houses were explicitly made legal so that government could raise revenue through

9. See, George Sullivan, *By Chance a Winner: The History of Lotteries*, 50-51 (1972).

10. When these state constitutions were drafted, the idea of voters making laws through initiatives did not exist, so the prohibitions were on legislatures. This became an issue in the court battle over the Missouri riverboat casino initiative. See, *Harris v. Missouri Gaming Comm'n*, 869 S.W.2d 58 (Mo. 1994).

11. EZELL at ch. 12; *The development of the law of gambling*, at p. 282.

licensing, and to avoid the problem epitomized by Prohibition, having criminal statutes on the books that no one obeyed. Often the games were illegal but ignored by law enforcement, because it was difficult to outlaw this typical frontier diversion¹².

The establishment of permanent cities brought the desire for law and order, and Westerners wanted to be viewed as respectable in the eyes of the established East Coast¹³. With civilization often came statutory prohibitions on casinos (state constitutional bars on lotteries were already in place).

Finally, the 19th century ended with a second round of lottery scandals, including non-payment of prizes and widespread corruption. At the same time a new form of repressive morality spread throughout the nation. Named after Queen Victoria, we still remember this era as one of Victorian morality. Lottery after lottery was closed down, until only one was left.

The Louisiana Lottery, also known as «The Serpent,» was the last, and greatest, both in the size of its operation and in the magnitude of the scandal. The Serpent's operators were accused, correctly, of attempting to buy the Louisiana State Legislature. Having acquired a state license, the operators promoted their legal lottery tickets throughout the nation.

Some states, like New York, reacted to the opening of Louisiana Lottery stores in their major cities by enacting statutes making it a crime to sell a lottery ticket within their borders, even if the lottery is legal where the drawing is held¹⁴. These statutes are still on the books today, although they are of questionable constitutionality, since they interfere with interstate commerce. The new laws had little effect. The states were no more able to stop the selling of Louisiana Lottery tickets in the 1880s and 1890s than they were in the 1950s and 1960s with the Irish Sweepstakes, or Internet poker today. It became clear that the states could not control this state licensed lottery, either because they did not wish to do so, or because of jurisdictional limits on their power to regulate legal activities originating in other states.

-
12. Virgil W. PETERSON, *Obstacles To Enforcement Of Gambling Law*, 269 *Annals of the American Academy of Political and Social Science: Gambling*, 9 (1950); Virgil W. Peterson, *Gambling – Should It Be Legalized?*, 40 *J. Crim. L. & Criminology*, 259, 290 (Sept. 1949).
 13. John M. FINDLAY, *People Of Chance: Gambling in American Society from Jamestown to Las Vegas* at ch. 3 (1986).
 14. N.Y. Pen. Law §225.40.

Since the states were helpless, President Benjamin Harrison asked Congress to pass legislation to close down The Serpent. Congress responded by using the various constitutional provisions and federal powers it thought it had at the time. These included shutting off the cheapest means of mass communication of the time: the U.S. mails. In 1890 Congress passed a law barring lottery material from the mail¹⁵. At that time 45% of the entire New Orleans post office business concerned The Serpent.

The most important legal debris of the crash of the Second Wave were the various federal anti-lottery laws passed as operators tried to stay in business. relocated, The Serpent moved to Honduras and switched to using private express carriers. Congress was thus forced to push its power to the limit¹⁶. For the first time, it turned to the U.S. Constitution's Interstate Commerce Clause. The idea that Congress could regulate legal commerce that happened to cross a state line was a radical idea. Congress passed the bill and it was signed in 1895 with two minutes to spare. It was now a federal crime to carry or send a lottery ticket, or lottery information, or a list of lottery prizes in interstate or foreign commerce¹⁷. The Supreme Court, in *The Lottery Case*¹⁸, upheld this great expansion of the federal government's power in 1903. This helped created the modern United States.

With the development of radio then television technology, Congress added these new media to the prohibitions on lotteries. The Supreme Court has held that the ban applies to legal as well as illegal lotteries and covers receipts and acknowledgments as well as actual tickets¹⁹. However, because the law was created at a time when lotteries were games played with slips of papers, all of the federal anti-lottery statutes were limited to physical items.

The rise of Victorian morality, scandals, and the desire for respectability brought the second wave crashing down in the West. Soon only Nevada and the territories of New Mexico and Arizona remained as outposts of casino gambling, and in 1908 the territories were told that to gain statehood they would have to close their casinos²⁰. Even

15. Now codified at 18 U.S.C. §1301.

16. *The Development of the Law of Gambling* at p. 520 (1977).

17. Now codified as 18 U.S.C. §1301.

18. *Champion v. Ames*, 188 U.S. 321, 23 S.Ct. 321, 47 L.Ed. 492 (1903).

19. *United States v. Fabrizio*, 385 U.S. 263, 269 (1966).

20. Nevada made casino gambling legal in 1869, Act of March 4, 1869, 71, Nev. Laws 119; legal casino gambling in the territories of New Mexico and Arizona is

the Nevada Legislature outlawed that state's casinos (lotteries were already prohibited in the state constitutions and by federal law)²¹. At the same time, betting on horse races fell into disfavor and the tracks were closed; by 1910 only Maryland, Kentucky and New York were left, and in that year New York closed down its racetracks. The United States was once again virtually free of legalized gambling²².

The Third Wave of legal gambling was again created by technology and economic hard times, this time, the Great Depression. In 1931, Nevada re-legalized casino gambling²³. Twenty-one states opened racetracks with parimutuel betting in the 1930s, with additional states allowing parimutuel betting in every decade since²⁴. Charities played Bingo, at first illegally, until many of the states changed their laws in the 1940s and 1950s to permit charitable and social gambling. New Hampshire re-discovered the state lottery in 1964. New Jersey became the second state to legalize casinos. Today, only Utah and Hawaii have complete bans on commercial gambling, and a bill introduced in the Hawaii Legislature in 2012 would have authorized a state lottery, with tickets sold only via the Internet²⁵.

FIGHTING THE FOURTH WAVE

The confusion in the law today is the result of these many different historic antecedents and accidents. At times, lotteries were state-authorized while casino gambling was specifically prohibited. Then lotteries became viewed as a «widespread pestilence,» in the language of the U.S. Supreme Court, much more dangerous than casinos²⁶. So federal

-
- described in Currie, *The Transformation of the Southwest: Through the Legal Abolition of Gambling*, *The Century Magazine*, at p. 905 (April 1908); Ariz. Laws 1909, c. 92.
21. Act of March 24, 1909, ch. 210, Nev. Laws 307: «An Act prohibiting gambling, providing for the destruction of gambling property and other matters relating thereto;» Currie, *Id.* For a discussion of Nevada's changing public policy toward gambling during this era, see *West Indies v. First Nat. Bank of Nevada*, 67 Nev. 13, 23, 214 P.2d 144, 149.
 22. David WEINSTEIN and L. DEITCH, *The Impact Of Legalized Gambling: The Socioeconomic Consequences Of Lotteries And Off-Track Betting The Impact of Legalized Gambling* 13-14 (1974).
 23. Act of March 19, 1931, c.99, Nev. Laws 165.
 24. John DOMBRINK & William N. THOMPSON, *The Last Resort: Success And Failure In Campaigns For Casinos* 11 (1990); Joseph F. McDONALD, *Gambling in Nevada*, 269 *Annals of the American Academy of Political and Social Science: Gambling* 30 (1950).
 25. H.B. 2422 (2012).
 26. *Stone v. Mississippi*, 101 U.S. 814, 25 L. Ed. 1079, 1080 (1880), quoting *Phalen v. Virginia*, How. 163, 168, 12 L. Ed. 1030 (1849).

anti-lottery statutes were passed and similar anti-lottery prohibitions were embedded in state constitutions. The third form of public wagering – parimutuel betting on horse races – was not viewed as a problem until the invention of the telegraph, telephone, and totalizer machines in the late 19th century. When bets were limited to a few wealthy patrons, who had to be physically present at the track, there was no great need for public laws. However, technology made it possible for the average working man to bet on races taking place in another part of the country. The establishment of these «pool rooms» led to the passage of new anti-wagering laws. These anti-bookie statutes included the first prohibitions on the transmission of gambling information.

Historically, it has always been up to the individual states to decide their own public policies toward gambling. That is why Utah and Nevada can share a common border, yet have completely different gaming laws.

The role of the federal government has, until recently, always been limited to helping the states enforce their public policies. Congress only acts when it has to, as with interstate horseracing and Indian gaming, or when the states have asked for federal assistance, as with the anti-lottery laws and statutes designed to fight organized crime. It is almost always during times of prohibition when states ask for federal help. The federal anti-lottery laws were enacted in the 1890s to help states like New York keep out The Serpent. But the federal restrictions were so great – preventing the use of the U.S. mail or television or radio – that states had to ask for exemptions once they started running their own state lotteries.

In 1961, Congress enacted the Wire Act²⁷, designed to cut «The Wire,» the telegraph that illegal bookies used to get the results of horseraces before their patrons²⁸. Betting on horseraces is obviously legal in many states, so, like the federal anti-lottery statutes, the Wire Act applied to state-legal gambling that crossed state lines. As with state lotteries, when states started authorizing remote wagering on horseraces, the federal laws had to be changed. Congress first enacted, in 1978, an Interstate Horseracing Act²⁹. In December 2000, it amended that Act to expressly allow states to decide for themselves whether they would let their residents bet on races by phone and computer³⁰.

27. 18 U.S.C. §1084.

28. David G. SCHWARTZ, *Cutting the Wire: Gaming Prohibition and the Internet* (Reno: University of Nevada Press, 2005).

29. 15 U.S.C. §3001 et seq.

30. Amending 15 U.S.C. §3002(3); 1999 *Cong US HR* 5548.

The problem for prosecutors trying to fight Internet gambling today is they lack the two essentials for a criminal conviction: a statute that clearly makes the activity illegal and a defendant who can be brought to trial in the U.S. Federal courts do not have the power to create common law crimes; the power to make an activity subject to criminal punishment is reserved to Congress³¹. The U.S. does not allow true trials in absentia³². So, without a statute making the activity illegal and an individual who is physically within the boundaries of the United States, prosecutors can only threaten, but not arrest and convict.

For a statute, the federal Department of Justice («DoJ») has been relying upon the Wire Act. Using a law designed for telegraph wires on horseraces against Internet poker is like using stone tools to perform brain surgery: It might work, but it is awfully messy.

The DoJ took the position that the Wire Act covered all forms of gambling, even state-legal gaming, so long as a wire crosses even temporarily into another state. But courts, including a federal Court of Appeal hearing consolidated class actions brought by losing players against MasterCard, ruled that the Wire Act applies only to sports events and races³³.

After the *MasterCard* decision, Nevada and the American Virgin Islands passed legislation to allow Internet casinos. Nevada regulators went so far as to begin holding hearings to enact regulations. But the DoJ wrote to the governments of both jurisdictions, threatening to arrest any of their licensees who took any type of bet online.

This was part of a two-pronged attack by the DoJ against all Internet gambling, but especially Internet poker. The main fight was a war of intimidation, designed to scare everyone involved out of the American market. But the DoJ also tried to get Congress to «clarify» that the Wire Act did cover all forms of gambling.

31. «*United States v. Hudson*, 7 Cranch 32, 3 L.Ed. 259 (1812) ... held that the federal courts could not recognize and punish common-law crimes in the absence of a specific federal statute». *Lewis v. United States*, 523 U.S. 155, 118 S.Ct. 1135, 1148, 140 L.Ed.2d 271 (1998) (Scalia concurring).

32. Criminal defendants have the right to be present at trial under both the Sixth Amendment constitutional right to confront witnesses and the common law right to be present at trial, codified under Rule 43 of the Federal Rules of Criminal Procedure.

33. *In Re MasterCard International Inc.*, 313 F.3d 257 (5th Cir. 2002), affirming 132 F.Supp.2d 468 (E.D.L.A. 2001). See also, *Jubelirer v. MasterCard International, Inc.*, 68 F.Supp.2d 1049 (W.D.Wis. 1999).

The war of intimidation was mainly waged against operators and payment processors. Showy arrests were made of easy targets, such as American citizens taking sports bets online from U.S. residents. Sports betting clearly falls under the Wire Act, and targeting Americans eliminated questions of invading foreign nations' sovereignty. Individuals and companies that aided the online sports books were also charged with federal crimes, often right before major wagering events, like the SuperBowl. Prosecutors would then make public statements about how Internet betting was a crime.

In actuality, there is no federal law making it a crime to mere make a bet online. In fact, all federal anti-gambling laws are limited to operators. An individual who does nothing more than make a bet, even by telephone with an illegal bookie, cannot be charged under any federal law.

The attempt to scare Americans out of betting online went so far as to include the following statements on the official FBI website. The FBI warns Americans that online gambling is a crime:

«If you've ever thought about visiting a cyber casino, here's something you should know: it's illegal to gamble online in the United States...

That means:

...No placing cyber bets on sporting events or in virtual card games;

...No transferring money electronically for gambling; and

...No wagers in offshore Internet casinos even if you live in the U.S».

The page is called «Online Gambling: Don't Roll the Dice»³⁴. And it's completely untrue.

The FBI lists what it says «are the primary federal laws that govern online gambling». There are links to the texts of the statutes. So, if you click on «Transmission of wagering, betting by use of a wire communication,» you are taken to the Wire Act. But the opening words of the statute shows that it does not apply to mere bettors. «Whoever being engaged in the business of betting or wagering...» Since the law was enacted more than 50 years ago, there have been only one or two attempts to charge players under the Wire Act. The charges were

34. http://www.fbi.gov/news/stories/2007/june/gambling_060607.

thrown out. And the *MasterCard* case held the Wire Act applies only to bets on sports events and races.

The other statutes listed by the FBI even more clearly never apply to mere bettors. In fact, «Broadcasting lottery information»³⁵, doesn't even directly apply to gambling operators. It is limited to TV and radio broadcasters. There is no way this law could be used against someone who is merely making bets using the Internet. The last two statutes the FBI lists, «Fraud by wire»³⁶ and «Mail fraud: Attempt and Conspiracy»³⁷, only apply to schemes to defraud. Even if the gambling is illegal, it does not mean it is crooked, or that the operator lied. And a mere bettor can no more be charged with Conspiracy than the purchaser of illegal drugs is guilty of conspiring to sell drugs.

The DoJ also threatened media outlets that took ads for Internet gambling. It sent a federal subpoena to radio stations, magazines and Internet search engines, requiring that they turn over all their information about online gaming advertising. Accompanying the subpoena was a letter stating that the media outlets were aiding and abetting violations of the Wire Act. No attempt was made to clarify that the Wire Act only applied to bets on sports events and races. Few or no charges were ever filed. But the mass mailing of subpoenas scared most of the big media companies out of the business of taking ads for any form of remote wagering. Even operators that the DoJ itself says is legal, such as intra-state betting on horseraces, found they had difficulty placing ads, or having payments processed.

Even though the *MasterCard* decision could be considered a victory for credit card companies that wanted to be in business with online gaming operators, by 2010 there were virtually no American and few foreign banks that would knowingly process these transactions. This was only partially due to the war of intimidation by the DoJ. Online betting was notorious for chargebacks, where losing gamblers would claim that they had lost their credit cards and those losing bets must have been made by the thieves.

Credit card providers are able to tell when a transaction involves gambling, because the gambling site operator is required by its agreement with the credit card company, to give each transaction a specific merchant code, 7995. This number was created by the

35. 18 U.S.C. §1304.

36. 18 U.S.C. §1343.

37. 18 U.S.C. §1349.

settlement of the case *Providian National Bank v. Haines*³⁸. In that case, a player was sued by the bank providing her Visa and MasterCard credit cards to collect more than \$70,000 that the bank alleged she owed for Internet gambling losses. But, the player filed a cross-complaint, asking for the return of the money she had already paid and, most importantly, that the court order that the credit cards could not be used for online gaming in California. If that injunction had been issued, Visa and MasterCard would have had to have devised some way of telling where its credit card holders were every time they made a purchase on the Internet – a practical impossibility. Plus, under California law, gambling debts are almost never legally collectable in court.

The Visa International board of directors imposed regulations for Internet gambling and sent member banks warning them that violators could be fined as much as \$25,000 per violation. The directives, established in 1999, required that «On line transactions must be accurately flagged during authorization/capture with an Electronic Commerce Indicator, and flagged as 'High Risk Telemarketing merchant transactions'»³⁹.

Besides waging a war of intimidation, the DoJ attempted repeatedly, though unsuccessfully, to have Congress amend the Wire Act to expressly cover Internet poker and other non-sports wagering. This was actually a change from its initial position, that there should not be special laws for the Internet; that only if an activity were illegal offline should it also be illegal on.

Because states are the primary governmental units both making and enforcing gambling laws, it was first the state Attorneys General who were the most active and vocal opponents of Internet gambling. Led by Hubert H. Humphrey III of Minnesota, the National Association of Attorneys General («NAAG») created a task force of 39 states in June, 1995 «to identify deficiencies in state and federal laws which might be useful in addressing unlawful activities on the Internet». NAAG recognized that only the federal government has the resources to take on the Internet. So the state attorneys general urged the federal DoJ to support the proposal by Senator Jon Kyl (R.-AZ), for an amendment to the Crime Prevention Act of 1995.

38. *Providian National Bank v. Haines*, Case No. V980858 (Super. Ct. Marin County, CA., Cross-Complaint for Declaratory Relief and Injunctive Relief filed July 23, 1998). The author of this paper, Prof. I. Nelson Rose, was a consultant and expert witness for the defendant, Cynthia H. Haines.

39. A Reminder from Visa, Interactive Gaming News, http://www.igamingnews.com/articles/article_listing.cfm/2159 (Jan. 16, 2001).

In its early years, the Internet Gambling Prohibition Act, which came to be known as the Kyl Bill, proposed placing far more restrictions on gambling than the infamous 18th Amendment's Prohibition on intoxicating liquors. It would have outlawed virtually everything, from actual betting online to merely putting information in online gambling magazines. The proposed restrictions against putting gaming information online were so broad, that it would have been dangerous for a licensed casino to advertise its legal activities on the World Wide Web. The Kyl Bill's major weakness, besides violating the First Amendment's protection of free speech, was that it would also have made it a federal crime to merely place a bet.

NAAG initially met opposition from the DoJ. Federal prosecutors, who do not have fond memories of their roles in attempting to enforce Prohibition, made it clear that they did not support a law that would require knocking on bedroom doors to go after \$5 bettors.

That position has never changed. Despite its attempts to scare players away from online gaming, the DoJ has never supported expanding federal law to go after mere bettors. But it did begin lobbying extensively to have federal statutes amended or added to go after all gambling operators, other than those expressly made legal by state laws.

Although a federal Unlawful Internet Gambling Enforcement Act («UIGEA»)⁴⁰ was eventually signed into law, it was not due to the actions of the DoJ. In fact, the statute did not do the one thing prosecutors most wanted, expanding the Wire Act to cover all forms of gambling. This was because the UIGEA was merely a political ploy by a powerful politician.

THE POLITICS OF PROHIBITION

Almost nobody in Congress has much interest in Internet gambling. Bill Frist (R.-TN), then-majority leader of the U.S. Senate, rammed the UIGEA through in the final minutes before Congress broke for its pre-election recess in 2006. A good indication of how quickly the law was written is that it does not even have a good acronym. UIGEA is unpronounceable, unlike, say, the SAFE Port Act (actually the «Security and Accountability For Every Port Act of 2006»)⁴¹, to which it was amended.

40. The UIGEA became an addendum to the banking laws at 31 U.S.C. §§ 5361 to 5367.

41. Pub.L. 109-347.

At the time, the only members of either chamber that cared about online gaming were the «anti's:» Rep. Jim Leach (R.-IA), Rep. Bob Goodlatte (R.VA) and Sen. Kyl. A few others occasionally spoke up: Rep. Barney Frank (D.-MA), who believes government should not interfere with adults' rights to gambling, and later attempted to loosen some of the restrictions on i-gaming; Rep. Jim McDermott (D-WA), who wants to tax Internet gambling; Rep. Frank Wolf (R.-VA), who believes the exact opposite, that all gambling should be outlawed; Rep. John Conyers, Jr. (D-MI) & Sen. John Ensign (R.-NV) who favor a detailed study.

Frist's only interest in Internet gambling was political. He wanted to run for president and knew he needed a power base and powerful allies. Frist's base was the religious far right. Leach, then the powerful chair of the House Foreign Relations Committee and from Iowa, where the first presidential caucuses would be held, was a rapid opponent of Internet gambling. Leach invited Frist to testify at a July 2006 hearing, consisting only of anti's, held in Iowa on Internet gaming. Frist announced that he would make prohibition one of his priorities, thus scoring points with both the religious far right and Leach.

The UIGEA is quite unusual in a number of ways. There were no expert reports, no hearings. In fact, it was not even read before being passed. The UIGEA was hobbled together out of pieces of other bills, especially a similar House bill, HR 4777 of the 106th Congress, which had passed the House and was pending in the Senate.

Frist had made a number of unsuccessful attempts to attach some sort of ban on Internet gambling as a rider on other bills, including to a defense appropriations measure. He was shot down by senators who didn't care about Internet gambling, but also didn't want something as important as defense put at risk by a completely unrelated issue. Then-Senate Minority Leader Harry Reid (D.-NV), announced that Frist would not get away with attaching his pet prohibition to any other unrelated bill.

Frist would not give up. Rumors are that Leach insisted on a ban going through before the November 2006 election, when it seemed likely that Republicans would lose at least the House.

Versions of the SAFE Port Act had separately passed both the House and Senate. Representatives from both bodies were assigned to a conference committee, with instructions on the areas they could negotiate in order to resolve minor differences. Obviously, Internet gambling was not on their «to do» lists.

But Frist appended the UIGEA as title VIII of the SAFE Port Act. When Sen. Frank Lautenberg (D.-NJ), a member of Congress who has more than a passing interest in gambling legislation, asked to see the new language, he was told, «No». When he asked if someone would simply explain to the conference committee what this amendment to the port securities bill would do, he was again told, «No».

Under the rules, the bill that comes out of a conference committee, called the report, cannot be amended. So, the message was clear. The Republicans had the votes to get anything through both chambers of Congress, and if the Democrats didn't like it, they could always vote against port security, and be depicted as being weak on terrorism.

There wasn't much Reid and the Democrats could do, especially because they were aching to be gone from Washington to campaign to keep their jobs. It would have taken an act of political courage to vote against the entire bill. Pres. George W. Bush, would not, of course, veto the SAFE Port Act.

The UIGEA passed during the wee hours of Saturday, October 14, 2006. On Sunday, the largest publicly traded company taking online bets from the U.S., PartyGaming, home of Party Poker, believing the UIGEA made its activities illegal, announced it was pulling out of the American market. The announcement that it was cutting off its major customer base resulted in a 60% drop in the price of the company's stock. Other publicly traded online gaming operators were hit as hard: The UIGEA was like a terrorist attack, instantly wiping out more than \$7 billion on the London Stock Exchange.

The Frist bill is now law. But with more than a few ironies. First, Frist's campaign for president failed before it began, when he led the Republicans into losing control of the Senate. And Leach would play no role as a king-maker. In what many consider the greatest upset of the 2006 mid-term elections, Leach was defeated by his Democratic opponent. A poll by the Poker Players Alliance indicates Leach's role in bringing prohibition back to American may have contributed to his narrow loss⁴².

The UIGEA is often characterized as outlawing Internet gambling in the U.S. It actually does only two things⁴³. It creates a new crime: being a gambling business that accepts money for unlawful

42. <http://theppa.org/headlines/2006/11/17/poker-players-we-helped-beat-leach/>.

43. See, I. NELSON ROSE, «Viewpoint: The Unlawful Internet Gambling Act of 2006 Analyzed,» *Gaming Law Review*, vol. 10, no. 6 (Dec. 2006).

transactions⁴⁴. And it requires that new regulations be written by the Secretary of the Treasury and Governors of the Federal Reserve Board, in consultation with the Attorney General, meaning the DoJ. The proposed regulations were released for comment on October 4, 2007⁴⁵. By December 12, 2007, more than 200 comments were received, resulting in the proposed regulations being withdrawn.

The DoJ and other opponents of Internet gambling are not thrilled with the UIGEA. No one had a chance to give any input, or even to look it over for typos. So, it does not accomplish the DoJ's main legislative goal: getting the Wire Act clarified to clearly cover all forms of Internet gambling, especially online poker, casinos and lotteries.

Instead, the new law creates new uncertainties. The UIGEA, as its name proclaims, is an enforcement act. It is fundamentally different from prior bills, which attempted to expand the reach of substantive law, to make additional forms of gambling illegal. But, it outlaws no form of gambling, online or off; it has no mechanisms for bringing foreign offenders to trial in the U.S.; and far from being a «ban» on I-gaming, it creates exceptions for state- and tribal-legal gambling, and many forms of near-gambling, like contests of skill. It inspired entrepreneurs to devise forms of gaming that fall under one of its many exemptions.

Not the least curious feature of the UIGEA is its dual nature as financial regulation and criminal gambling law. The new crime it creates is greatly limited. Only gambling businesses can be convicted, not players. Bizarrely, for a law designed to prevent money transfers, the financial institutions involved in those transfers, including banks, credit card companies and e-wallets, are expressly defined as not being gambling businesses and so cannot be convicted of this new crime. Even ISPs cannot be considered «in the business of gambling» absent proof of close and deliberate involvement in an actual gambling operation⁴⁶.

The UIGEA does not outlaw any particular form of betting, or add new ones to the forbidden list. To the contrary, it defers to the Interstate Horseracing Act⁴⁷, the Indian Gaming Regulatory Act⁴⁸ and

44. 31 U.S.C. §§ 5362(10), 5363, and 5366 (2008). In the case of 42 states, the District of Columbia, and 500 Indian tribes, this continues to beg the jurisdiction question.

45. 72 Fed. Reg. 56,680, to be codified at 12 C.F.R. pt. 233 and 31 C.F.R. pt. 132.

46. 31 U.S.C. §5362(2).

47. 15 U.S.C. §3001 et seq.

48. 25 U.S.C. §2701 et seq.

the Professional and Amateur Sports Protection Act⁴⁹. It expressly exempts «fantasy leagues»⁵⁰, so long as certain conditions are met⁵¹. And it impliedly allows State Lotteries to sell on the Internet, since they are by definition legal under state law.

The regulations required under the UIGEA have also been problematic. Unfortunately for the government bureaucrats, the statute does not define exactly what is illegal Internet gambling, nor does it give any guidance on how to determine whether an act is illegal. Even the DoJ admits that some forms of online wagers are perfectly legal and that operators who might be violating laws with one transaction would be completely legal with another.

And here's an example of why it is impossible to know what is an unlawful gambling transaction. Everyone, including the DoJ, agrees that it is legal for a bettor in California to use his credit card to make bets by computer with a California licensed racebook. The system is called Advanced Deposit Wagering («ADW»). Congress, in December 2000, amended the Interstate Horseracing Act («IHA») to make it legal for ADW on horse races, even out-of-state races, so long as the bets and races were legal under the state laws where they take place⁵². The DoJ takes the position that the California bettor cannot send his wagers across state lines. But everyone else who has read the IHA, including state racing commissions and the World Trade Organization, believe interstate wagers are perfectly legal. So, how is a credit card processor supposed to handle a request from California to fund an ADW in Oregon?

Everyone agrees that online bets on horseraces are forbidden in Utah. So payment processors would have to have cyber-border software to ensure that the California bettor does not try to make a bet with his California licensed horsebook using his laptop while visiting Salt Lake City.

And what about poker? California has had legal cardrooms since the Gold Rush. But more than 160 years of bad cases and obscure statutes make it a crime to participate, as a player, in any poker game

49. 31 U.S.C. §5362(10)(c)(ii)(c).

50. Jon BOSWELL, «Fantasy Sports: a Game of Skill That Is Implicitly Legal under State Law, and Now Explicitly Legal under Federal Law,» 25 *Cardozo Arts & Ent. L.J.* 1257, 1261 (2008).

51. 31 U.S.C. §5362(1).

52. Amending 15 U.S.C. §3002(3); 1999 CONG US HR 5548.

where the pot is raked more than five times⁵³. If the state's laws apply to online poker – a big if – how many payment processors even know what it means to rake a pot five times?

Given the impossible job of enforcing an unworkable law, regulators punted. They said they could not even draw up a list of which websites were to be avoided, because that would require detailed analysis of federal and state substantive anti-gambling laws, and not all activities, even by illegal bookies, are always illegal. So, the federal agencies issued proposed regulations that told banks, credit card companies, e-wallets and other payment processors, basically, «You take care of it».

Money transmitters revolted, saying nicely, and sometimes not so nicely, that if the federal government could not tell when a gambling activity was illegal, how were low level bank employees suppose to make that determination?

It took ten months just to draw up the proposed regulations. The delay was caused not only by having to enforce an unenforceable law, requiring all payment processors to identify and block all unlawful gambling transactions. The three agencies have conflicting goals. The DoJ wants all Internet gambling outlawed; Treasury, including the IRS, does not really want it outlawed, it wants to tax it; and Ben S. Bernanke, Chair of the Federal Reserve Board, expressly stated that he opposes any new regulations that would put U.S. banks at a competitive disadvantage with their foreign competitors.

It looks like Treasury and the Board won most of the fights. The proposed regulations put the burden entirely on payment processors to come up with procedures for identifying and blocking restricted money transfers. But even that proposal was laughed out of existence.

There is, of course, something bizarre about requiring financial institutions to identify and block only unlawful Internet gambling transactions. There is no similar law dealing with importing cocaine or selling child pornography. But, it was clear from the day the UIGEA passed that there would be loopholes for banks.

Requiring all banks to read 40 billion paper checks each year would cost the industry billions of dollars. Banks lobbied Frist. He added a provision giving Treasury and the Board the sole power to decide when it would not be «reasonably practical» to i.d. and block

53. Now codified at Cal. Penal Code §337j(f).

transactions. The DoJ was given no say. So, Treasury and the Board exempted almost all paper checks. In fact, it exempted almost all financial transactions.

Significantly, almost everyone involved in the transfer of money was exempted from the requirements of identifying and blocking «restricted transactions». Players are always exempt, whether they are sending money by check or wire, using their credit or debit cards, or getting paid. But all financial intermediaries were also exempt.

The proposed regulations were withdrawn, and it looked like there would never be any final regulations. But a former lobbyist for the National Football League in the White House of George W. Bush pushed for the federal agencies to issue something before Bush left office⁵⁴. The regulators complied, promulgating final regulations that went into effect on January 19, 2009, the day before Barack Obama became president⁵⁵.

Treasury and the Federal Reserve Board abandoned their attempts to require banks to do the impossible. Apparently the Washington bureaucrats in charge of the nation's economy felt they had to give the former lobbyist in the Bush Administration something. But they realized that there were a few more important things for them to be doing right then – like keeping the country from going into a second Depression. So they issued final regulations which basically require financial institutions to do very little.

The regulations the agencies first proposed would have required banks to identify and block individual transactions from their regular customers that involved illegal Internet gambling. The final regulations expressly tell banks not to look at individual transactions. The proposed regulations would have required financial institutions to investigate whether their counterparts overseas were dealing with outlaw web operators. The final regulations take a «don't ask, don't tell» approach, understanding that U.S. banks can't tell a foreign bank to conduct investigations of its customers. And the proposed regulations would have fined credit card issuers and others who did not do enough to stop funds from going to illegal operators. The final regulations eliminate all fines, and create some safe harbors, allowing financial institutions to rely on state and tribal licensing and lawyers' legal opinions.

54. <http://news.parttimepoker.com/2008/11/10/bush-administration-moving-to-push-through-last-minute-ujega-regulations/>.

55. 31 U.S.C. 5361-5367, 12 C.F.R. §233.1 et seq. and 31 C.F.R. §132.1 et seq.

The federal agencies thought about requiring banks to ask their customers if they were wiring money to illegal overseas gambling operators. But somebody in Washington had the common sense to know that very few people would answer such a question truthfully, if they were.

The heart of the new regs is that financial institutions are required to do due diligence on their new commercial clients. The steps are about the same as what they are now required to do to prevent money laundering: A know your client approach, asking them what their business is and then doing a little investigating to make sure they're telling the truth.

Of course the regulators have not found any violators. After all, how many people are going to be opening up illegal Internet gaming with bank accounts in the U.S.? This is all a lot of unnecessary work for a problem that no longer exists. The agencies estimated that the recordkeeping burden on financial institutions, «to develop and establish the policies and procedures required by the Act and this final rule,» will add up to «approximately one million hours».

THE LAW OF UNINTENDED CONSEQUENCES

The UIGEA was rammed through by a conservative Republican senator, to outlaw Internet gambling. When the regulators balked at issuing unenforceable rules, another anti-gambling advocate in the Bush White House forced them to promulgate final regulations. But, in a case of being careful what you wish for, the final regs, adding to the sloppiness of the UIGEA itself, have done more to spread Internet gaming than any other federal or state laws.

The new regs also make it a lot easier to use credit cards for legal gaming, and not just in land-based casinos. They open the door for the use of credit cards for intrastate remote wagering, like Las Vegas sports books, or even casinos, taking online wagers from bettors in Nevada. The agencies practically ordered the credit card companies to come up with some new merchant code numbers for legal online gaming.

The new regulations create new ways around the UIGEA. One of the most interesting is that an unlicensed operator, who might be considered to be conducting gambling, can get «a reasoned legal opinion» from a gaming attorney, showing why it is not violating federal or state laws. This and other exceptions created an explosion of skill contests, free games, games with free alternative means of entry,

and sites that have ties with legal U.S. gambling, including racing, tribal gaming and lotteries.

At least six states began taking orders for subscription tickets for their state lotteries online. Illinois and New York asked the DoJ whether they could use out of state payment processors. The UIGEA would allow that, since the customer and operator were in the same state. But the DoJ's interpretation of the Wire Act would not.

In early 2011, state-legal Internet gambling looked like it was going to explode, despite the DoJ and the Wire Act. Caesars Entertainment received permission from Nevada gaming regulators to team up with 888, which had taken poker bets from the U.S. The District of Columbia legalized Internet poker and other games. So, Harry Reid (D.-NV), now the majority leader of the U.S. Senate, and Jon Kyl (R.-AZ), now the minority whip, wrote the DoJ, asking it to reaffirm its position that the Wire Act made everything illegal. Two days before Christmas, they got their answer, but it was not what they were expecting.

The DoJ had taken the position that the Wire Act covered all forms of gambling, even state-legal gaming, so long as a wire crosses even temporarily into another state. But now a new federal statute, the UIGEA, expressly stated that intra-state online gambling is legal under that statute, even if wires cross temporarily into other states. The only way to reconcile the laws was for the DoJ to formally reverse its position on the Wire Act⁵⁶. Prosecutors would from now on limit the Wire Act to interstate sports bets. It therefore would not be a problem for state lotteries to use out-of-state payment processors.

But the conclusion by the DoJ that the Wire Act's «prohibitions relate solely to sport-related gambling activities in interstate and foreign commerce,» eliminates almost every federal anti-gambling law that could apply to gaming that is legal under state laws.

Once a state decides to legalize Internet gambling, there is almost no limit to what it can do. The U.S. Constitution's Compact Clause bars states from entering into compacts or agreements with other states or nations. But that Clause has been limited to cases where there was an infringement on federal sovereignty. Long before Powerball, states found ways of getting around the federal prohibitions on interstate lotteries, by having no money, only information, cross state lines. And,

56. Virginia SEITZ, *Whether Proposals By Illinois and New York To Use The Internet And Out-Of-State Transaction Processors To Sell Lottery Tickets To In-State Adults Violate The Wire Act*, Memorandum Opinion for the Assistant Attorney General, Criminal Division, Sept. 20, 2011.

if necessary, states can ask Congress to ratify their agreements. So, small states should be able to compact together to create player pools in the millions.

Even without a compact, a state could authorize its licensees to accept bets from foreign nations where the betting is legal, such as England. A state like Nevada can ask to be put on the U.K.'s «White List». That would allow its licensees the additional right to advertise in England.

The immediate beneficiaries will be the state lotteries in Illinois, New York and at least four other states that are already selling tickets online and can immediately expand their games. At the moment, they are selling lottery tickets by subscription online. They can now use payment processors located anywhere; and they can now sell individual tickets. This will increase sales by 10% – 15%.

But the big question is not whether, but when, they will start selling instant tickets. Because if they put a scratcher on a video screen, they have a game that is virtually indistinguishable from a slot machine.

It will take some time for legislatures to react. But many of the other state lotteries can set up online games quickly. They will start with Internet variations of the lotteries they already sell with paper tickets and in-store computer terminals. But some will follow the lead of government lotteries elsewhere and set up online poker and casino games.

The political fights will be over who gets the licenses, or even whether there will be licenses. In Nevada, where there is no state lottery, the licenses will naturally go to the privately owned casinos. The casino industry in New Jersey is also so powerful that there never was serious discussion of the state lottery or racetracks having the right to take bets online: All of New Jersey's Internet casino licenses will go to Atlantic City casino operators.

A state desperate for cash might decide to sell licenses – California could ask for \$100 million up-front. But the District of Columbia decided that the D.C. Lottery would run the games, which were to include not only lottery games, but Internet blackjack and poker. D.C. reversed its decision, for political reasons. But the governors and legislators in almost every other state are considering whether they can bring in more revenue by having the state run the games itself. After all, most of the provincial lotteries in Canada are already operating Internet poker and other forms of gambling, or are about to do so.

Politicians are going to legalize Internet gambling solely to raise revenue, not to protect local operators. Of course, in some case those

local gaming operations are so politically powerful that they cannot be ignored. When Connecticut legalizes Internet gambling, the only two operators will be the tribes that run Foxwoods and the Mohegan Sun. These two tribal casinos are the largest employers in the state.

Elsewhere, some tribes and privately owned cardclubs and casinos may be out of luck. The most recent bill in California supposedly allows an unlimited number of licenses, but only to those cardclubs, gaming tribes and racing interests which can afford applications costing \$1 million to \$5 million and up front payments of \$30 million.

The big losers will probably be federally recognized tribes with small gaming operations, remote from population centers. Under the Indian Gaming Regulatory Act, tribes can offer any form of gambling permitted by the state, only on their own land. Who would drive five hours to play Internet blackjack if the game were available on everyone's home computers? Many tribes do have the political power to insist on the right to offer Internet gaming to anyone in the state. But even in a state with a population as large as California, most the tribes will not be able to compete for an Internet license.

Those licenses will be very expensive. Is Internet gambling worth the cost? In March, the Illinois Lottery starting selling individual tickets online: more than \$1.14 million the first week.

More than half the states allow at-home betting on races. Nevada has two operators taking remote wagers on sports events, with one accepting credit cards, and the state will start issuing its first Internet poker licenses this summer. Landbased operators are paying outrageous amounts for Internet expertise, while social game companies, like Zynga, are openly saying they want to join.

In 1962, there were no legal state lotteries in the U.S. It took more than 45 years before almost all the states made lotteries legal. But, Internet years are like «dog years». Developments now happen so fast, that it won't take four decades before Internet gambling is legal in almost every state.

The question is no longer whether Internet gambling will be made legal, or even when. The question is who is going to ride the Fourth Wave.

Replantearse la prohibición: La guerra de EE. UU. contra el juego en Internet

I. NELSON ROSE*

LAS PRIMERAS TRES OLEADAS DE JUEGO LEGAL

El juego se ha desarrollado siguiendo un patrón recurrente y uniforme a lo largo de la historia de Estados Unidos, y de gran parte del resto del mundo. Cuando todas las formas de juego son ilegales, se presiona para su legalización, primero de un juego y, gradualmente, de todos los demás. Aunque sea ilegal, muchas personas juegan, ya sean juegos sociales o loterías clandestinas, apostando en carreras o en los casinos. Las leyes contra el juego son difíciles de hacer cumplir y la población general no quiere tampoco que se destinen muchos recursos a la lucha contra el juego si eso supone desviarlos de otros delitos más graves. El resultado es el incumplimiento generalizado de la ley que da lugar al menosprecio y la corrupción del sistema de vigilancia del cumplimiento de la ley y del propio ordenamiento jurídico. La respuesta del público es exigir reformas, exigir que se haga algo para impedir la implicación de funcionarios en estas áreas de ambigüedad moral. La solución primera es, a menudo, la demanda de legalización: si no es un delito, no debería haber motivos para sobornar a miembros de las fuerzas de seguridad o a funcionarios.

En ocasiones el cambio en la prohibición universal del juego procede de la legalización de una forma aparentemente benigna, como el bingo con fines benéficos. Las loterías estatales se ofrecen como un

* © Copyright 2012, I. Nelson Rose, Encino, California. Reservados todos los derechos en todo el mundo. Gambling and the Law® es una marca registrada del Profesor I. Nelson Rose. El Prof. Rose es reconocido como uno de los principales expertos en derecho en materia de juego y presta servicios como consultor y perito para las administraciones públicas y el sector privado. Sus libros más recientes, *Internet Gaming Law* (1ª y 2ª edición), *Blackjack and the Law* and *Gaming Law: Cases and Materials*, están disponibles en este sitio web www.GamblingAndTheLaw.com.

impuesto voluntario; la Lotería de California incluso adoptó como postura oficial que comprar un billete de lotería no es jugar, sino simplemente una forma divertida de conseguir dinero para los estudios de los hijos¹.

Una vez que se ha legalizado una forma de juego, los argumentos contrarios a la actividad basados en la moralidad comienzan a desvanecerse. La legalización del juego parece corresponder a una tendencia general de permisividad en la sociedad. La moralidad victoriana que dice que nada está permitido es sustituida por la creencia de que todo está permitido, siempre que no perjudiques a otra persona. Y el juego es el menos dañino de los delitos no sangrientos.

Se considera la legalización estatal de un juego como la aprobación moral del juego en todas sus formas y, por consiguiente, se ve hipocresía en las demás prohibiciones. Incluso la legalización de un juego en un estado vecino puede dar comienzo a la caída de las barreras morales contra el juego. Es difícil para un representante de los poderes públicos de un estado argumentar que una lotería es inmoral cuando millones de sus convecinos cruzan la frontera para comprar billetes de lotería.

Una vez que ha sido aceptada la idea de juego legalizado, al menos en principio e incluso aunque afecta a un solo juego, los proponentes pueden retirar de la discusión el principio de la moralidad y dirigir sus esfuerzos al análisis coste-beneficio de los otros juegos que podrían legalizarse. Después de que todos los estados de una región tengan el mismo juego, el primero en legalizar un juego nuevo tendrá una ventaja sobre los demás y podrá absorber los ingresos disponibles de sus vecinos, hasta que, ellos también, legalicen esa nueva forma de juego. Se produce un efecto dominó, como puede verse en la propagación de las loterías estatales de un estado a otro y de un país a otro, en todo el mundo.

Mientras, a la policía y los fiscales les resulta cada vez más difícil velar por el cumplimiento de las leyes contra el juego que todavía constan negro sobre blanco, y crece la venalidad. Incluso la policía comienza a considerar hipócrita tratar de prohibir un juego con apuestas cuando un juego prácticamente idéntico está siendo promovido activamente por el estado. Vuelven entonces a escucharse gritos pidiendo reformas y una relajación de todas las leyes que prohíben el juego.

1. *Lottery Ads Speak Not of Gambling: «This Will be Fun!»* LA TIMES en parte I, p. 3, col. 5 (Sept. 9, 1985). «Las loterías no son juego; es así de sencillo», Brad Fornaciari, agente publicitario de la Lotería de California, Id.

Históricamente, la siguiente etapa ha sido un torrente devastador de escándalos públicos. El juego legal es un negocio enorme por el que pasan miles de millones de dólares de efectivo de origen irrastreable. Sin una regulación estricta, los problemas son inevitables. Por ejemplo, el juego en casinos es la única gran empresa mercantil que consigue sus ingresos venciendo a sus propios clientes en juegos de azar. Pero el engaño puede resultar devastador para la aceptabilidad a largo plazo del juego. Los jugadores pueden soportar la mala suerte, pero el timo no puede tolerarse, especialmente cuando no se paga a los ganadores. Si le sumamos incidentes bien conocidos de engaño a una moralidad reavivada y la divulgación de casos de corrupción de funcionarios, y el resultado será un clamor pidiendo la reforma, la destitución de todos los servidores públicos implicados y la prohibición de los juegos.

Lo que parece ser la etapa final del ciclo es la resurrección, en la mayoría de la población, inmersa en una era de reformas, de un fervor moral, con el consiguiente deseo de proscribir el juego para siempre. Se aprueban leyes e incluso modificaciones a la constitución para dejar bien afianzada la prohibición de todas las actividades de juego. Naturalmente, esta etapa prohibicionista no hace más que llevar, inevitablemente, a la siguiente etapa en la que predomina de nuevo la demanda de legalización de algunas formas de juego.

Este ciclo se ha repetido ya tres veces en la historia de Estados Unidos. La primera oleada de legalización del juego comenzó incluso antes de que hubiera país: los primeros asentamientos se fundaron, en parte, con el dinero obtenido en loterías celebradas en Inglaterra²; por ejemplo, la primera Gran Lotería de Virginia en 1612 proporcionó la mitad del presupuesto de los colonos de Jamestown. En las colonias proliferaban las loterías³; y la primera pista de carreras se construyó en Nueva York en 1666⁴.

El derecho estadounidense más antiguo era esencialmente un traslado del derecho de Inglaterra, que tenía sus propias oleadas de legalización y prohibición. El cuerpo jurídico heredado por los Estados

-
2. J. EZELL, *Fortune's Merry Wheel: The Lottery in America* 30-32, 177, 204-405 (1960) (en adelante se citará «Ezell»).
 3. Henry CHAFETZ, *Play the Devil: A History of Gambling in The United States from 1492 to 1955* c. IV (1960).
 4. National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Law Enforcement Assistance Administration, United States Department of Justice, *The Development of the Law of Gambling: 1776-1976* en p. 41 (en adelante, «*The Development of the Law of Gambling*»).

Unidos incluía la definición de todas las formas de juego, que se componían de tres elementos: premio, azar y contraprestación. Si faltaba alguno de ellos, la actividad no se consideraba juego con transferencia económicamente valorable.

La ley también dividía el juego en tres actividades principales: loterías, juego y apuestas. Cada una recibía un tratamiento diferente: las loterías, consistentes en juegos pasivos que requerían la emisión de billetes de papel, se utilizaban a menudo para recaudar dinero para grandes proyectos públicos. El juego, que requería que los jugadores acudiesen a un lugar y participasen en un juego de azar, estaba generalmente prohibido o, al menos, solo podía tener lugar en balnearios y bares. Las apuestas, entre personas presentes físicamente y sobre acontecimientos futuros, se toleraban en líneas generales, aunque con frecuencia no eran bien vistas.

La diferencia de tratamiento legal de las tres formas de juego puede verse en las leyes inglesas anteriores a la Revolución americana. La corona concedía licencias para la realización de loterías, pero el Parlamento y el rey o la reina promulgaban leyes que restringían el juego. La más importante fue la ley de 1710, la *Statute of Anne*, que no solo ilegalizó la participación en determinados juegos de azar, sino que también declaró incobrables las deudas de juegos de casino, aun cuando el casino era legal. La *Statute of Anne*, en una versión solo ligeramente modificada, sigue siendo la ley de cada estado de Estados Unidos, incluido Nevada.

La diferencia de tratamiento recogida en el derecho inglés se extendió también sin divisiones estrictas entre las clases de la sociedad inglesa. Los billetes de lotería en los siglos XVII y XVIII eran caros incluso para hoy, pero los sorteos solo se llevaban a cabo después de que se hubieran vendido todos los billetes, evitando así que se perdieran rápidamente grandes cantidades de dinero. Los casinos, por su parte, eran los preferidos por los adinerados propietarios de tierras. El juego más común se llamaba «faro», y en él el margen del dueño del casino era tan pequeño que hacía imposible la honradez en el juego.⁵ Las apuestas no eran un problema, ya que solo los más ricos tenían caballos de carreras y las apuestas debían realizarse en persona en las pistas.

La diferencia en la actitud se trasladó a las colonias americanas, si bien por motivos algo distintos. El país recién nacido carecía de una

5. Herbert ASBURY, *Sucker's Progress: an Informal History of Gambling in America from the Colonies to Canfield* 13 (1938).

infraestructura financiera: había muy pocos bancos y otras grandes entidades financieras para contribuir con capital a la construcción de carreteras o, incluso, para conceder préstamos hipotecarios. Organizar una lotería (lo que en Estados Unidos actualmente llamarían «raffle») podía ser el único modo de que una persona vendiera una casa. Parece que era más fácil comprar un billete de lotería en tiempos de George Washington que ahora.

Los juegos de casino podían todavía jugarse en hogares respetables, pero se percibía un nuevo mal: el garito de juego. Los juegos estaban a menudo amañados. Peor era, desde un punto de vista puritano, que estos casinos, situados no en lugares remotos sino en el vecindario, en las habitaciones traseras de los bares, apartaban a los obreros de los campos y las fábricas, en contra de la ética del trabajo entonces dominante. Hace tan solo 200 años, el juego era considerado pecado, un tema del que no podía hablarse en una sociedad bien educada, salvo para condenarlo. La misma palabra juego («gamble») era considerada jerga en el siglo XVIII en el sentido de «término reprochable», mientras que jugador («gambler») significaba inicialmente «persona de se dedica fraudulentamente al juego»⁶.

Así pues, el ordenamiento jurídico anglosajón del *common law*, durante los primeros tiempos de la nación, prohibía el juego por ley. Los sentimientos contra el juego eran tan fuertes en la colonia de la Bahía de Massachussets que la posesión de cartas, dados o mesas de juego, incluso en privado, estaba prohibida⁷. Las loterías no solo no estaban prohibidas, sino que tenían licencia expresa de ambos estados y del recién formado gobierno federal.

Al igual que sucede hoy con Internet, entre el periodo colonial y la Guerra Civil avances tecnológicos y sociales cambiaron radicalmente la actitud de la nación hacia el juego. La invención del barco de vapor por Robert Fulton a principios del siglo XIX y el establecimiento del comercio en los ríos Mississippi y Missouri hicieron proliferar los barcos casino⁸. La edad de oro del juego flotante fue entre 1820 y 1860. Aunque a menudo nos imaginamos a Mark Twain jugando al póker en un barco de palas, la realidad era muy diferente. El póker con descarte no se inventó hasta la Guerra Civil. Los juegos de azar eran el monte, que se jugaba con tres cartas; un juego de engaño similar al de los tri-

6. *Oxford English Dictionary* v. IV, p. 35 (1978).

7. Registros de los asistentes judiciales de la colonia de la Bahía de Massachussets, vol. 2, p. 12 (1631), citado en *The Development of the Law of Gambling*, en p. 41 (1976)

8. J. Philip JONES, *Gambling Yesterday and Today: A Complete History* 23 (1973).

leros y el faro. Los juegos se ganaron la bien merecida reputación de estar siempre amañados.

La apertura de la frontera occidental trajo consigo el juego de casino totalmente abierto. Una sociedad de frontera siempre juega. En algunas ocasiones, el territorio o el estado concede licencias a estos casinos; la teoría era que los hombres de la frontera iban a jugar de todas maneras, por lo que el gobierno podía sacar también algunos ingresos mediante los derechos de licencia. A veces, los agentes de la ley no hacían más que colgar una tabla con los sobornos que los operadores debían pagar para que se les dejara tranquilos. Y sin duda los juegos estaban siempre amañados. Cuando una zona crecía lo suficiente para considerarla civilizada, los legisladores proscribían los casinos sin mucha molestia.

Pero en las décadas de 1820 y 1830 numerosos escándalos bien aireados y la extensión de los sentimientos religiosos generaron hacia el juego, especialmente las loterías, una aversión casi universal. Los peores escándalos fueron los relacionados con los sorteos de las loterías, que a menudo no se llegaban ni a celebrar. Los operadores quedaban a la espera durante meses e incluso años, alegando que no habían vendido suficientes billetes, y después desaparecían. El Segundo Gran Despertar, de fondo religioso, era absoluto detractor del juego y realizó también los primeros intentos serios de prohibir las bebidas alcohólicas.

El resultado fue la casi completa prohibición de las loterías. A medida que nacían nuevos estados, sus constituciones iban recogiendo la prohibición contundente de las loterías. Los colonos de estados fronterizos como Nevada, Texas y California llevaron consigo estos intensos sentimientos contra las loterías. Los delegados que acudían a las convenciones constitucionales creadoras de estos nuevos estados conocían de primera mano los escándalos relacionados con las loterías ocurridos en el este. En 1862 Missouri y Kentucky eran los únicos estados que no habían prohibido del todo las loterías⁹.

Los restos legales más importantes de la caída de la Primera Oleada de juego legal son las prohibiciones de las loterías en las constituciones estatales. Hoy en día, las constituciones de los estados contienen a menudo términos que prohíben expresamente a los legisladores estatales autorizar jamás una lotería¹⁰. Ha pasado tanto tiempo que en

9. Véase, George SULLIVAN, *By Chance a Winner: The History of Lotteries*, 50-51 (1972).

10. Cuando se redactaron las constituciones de los estados, no existía la idea de votantes que pudieran hacer leyes a través de iniciativas, por lo que las prohibicio-

ocasiones el significado de la palabra «lotería» se ha perdido o se ha modificado para incluir otras formas de juego. Las prohibiciones constitucionales a las «loterías», en clara oposición a cualquier propuesta de lotería estatal, han causado en ocasiones enormes problemas a los proponentes de otras formas de juego, ya fuera el bingo, las apuestas mutuas, los casinos o el juego por Internet.

El final de la Primera Oleada dio también lugar a la promulgación de las primeras leyes federales contrarias a las loterías. Estas leyes federales tuvieron escasa fuerza ya que, en ese momento, entre 1840 y 1870, la percepción general era que el gobierno federal no tenía mucho poder.

La Segunda Oleada de juego legal comenzó con la Guerra Civil y la continua expansión de la frontera occidental. El sur necesitaba una forma no cruenta de conseguir dinero a través de impuestos. De hecho los políticos ven a menudo el juego como una forma de recaudación fiscal voluntaria o indolora. Para el sur, el vehículo elegido normalmente era la lotería con licencia del estado¹¹. Se reescribieron las leyes estatales durante la era de la Reconstrucción, para permitir la organización de loterías, principalmente para buenas causas, como la financiación de la Universidad de Mississippi. Los gobiernos impuestos por el norte ganador ignoraron o modificaron las prohibiciones de las constituciones estatales.

El juego podía encontrarse por todo el salvaje oeste. Cuando la zona se desarrolló, era frecuente ver cómo se jugaban juegos de casino abiertamente, y no se veía como un problema significativo en ese momento si esos juegos eran técnicamente legales o no. Los casinos con licencia dominaban el corazón del San Francisco de la *Fiebre del Oro*. Con frecuencia, las casas de juego se hicieron legales explícitamente para que el gobierno pudiera conseguir ingresos mediante los derechos de licencia, y para evitar el problema que caracterizó la Prohibición, cuando se tenían leyes sobre el papel que nadie obedecía. A menudo los juegos eran ilegales, pero la policía los pasaba por alto porque era difícil ilegalizar esta típica diversión de la frontera¹².

nes recaían en los órganos legislativos. Esta circunstancia se convirtió en campo de batalla judicial en torno a la iniciativa de casinos fluviales de Missouri. Véase *Harris v. Missouri Gaming Comm'n*, 869 S.W.2d 58 (Mo. 1994).

11. EZELL en el capítulo 12; *The Development of the Law of Gambling*, en p. 282.
12. Virgil W. PETERSON, *Obstacles To Enforcement Of Gambling Law*, 269 *Annals of the American Academy of Political and Social Science: Gambling* 9 (1950); Virgil W. PETERSON, *Gambling - Should It Be Legalized?*, 40 *J. Crim. L. & Criminology* 259, 290 (Sept. 1949).

El establecimiento de ciudades permanentes llevó consigo el deseo de ley y orden y los habitantes del Oeste querían ser vistos como gente respetable a los ojos de la Costa Este, ya consolidada¹³. Con la civilización a menudo llegaban las leyes prohibiendo los casinos (la prohibición de las loterías de las constituciones estatales ya estaba contemplada).

Finalmente, el siglo XIX terminó con una segunda ronda de escándalos relacionados con la lotería, con el impago de premios y corrupción generalizada. Al mismo tiempo empezó a extenderse una nueva forma de moralidad represiva por toda la nación. Llamada así por la reina Victoria, seguimos recordando esta época como la de la moralidad victoriana. Se cerró lotería tras lotería, hasta que solo quedó una.

La Lotería de Louisiana, también conocida como «La Serpiente» fue la última, y la mayor, tanto por la dimensión de su operación como por la magnitud del escándalo. Los operadores de La Serpiente fueron acusados, fundadamente, de intentar comprar al cuerpo legislativo del estado de Louisiana. Habiendo adquirido una licencia estatal, los operadores promovieron la venta de sus billetes de lotería por toda la nación.

Algunos estados, como el de Nueva York, reaccionaron a la apertura de establecimientos de la Lotería de Louisiana en sus principales ciudades promulgando leyes en las que se tipificaba como delito la venta de billetes de lotería dentro de sus fronteras, aunque la lotería fuera legal en el lugar de celebración del sorteo¹⁴. Estas leyes siguen hoy vigentes, aunque su constitucionalidad es cuestionable, ya que interfieren con el comercio interestatal. Las nuevas leyes tuvieron, sin embargo, poco efecto. Los estados no fueron más capaces de detener la venta de billetes de la Lotería de Louisiana en las décadas de 1880 y 1890 que lo serían en las de 1950 y 1960 con las apuestas de *Irish Sweepstakes* o el póker en Internet hoy. Quedó claro que los estados no podían controlar esta lotería con licencia estatal, bien porque en el fondo no deseaban hacerlo o bien por los límites jurisdiccionales a su poder de regular actividades legales con origen en otros estados.

Dado que los estados se veían impotentes, el presidente Benjamin Harrison pidió al Congreso que aprobara algún instrumento legislativo que cerrara «La Serpiente». El Congreso respondió utilizando las

13. John M. FINDLAY, *People of Chance: Gambling in American Society from Jamestown to Las Vegas*, en el capítulo 3 (1986).

14. N. Y. Pen. Law §225.40.

diversas normas constitucionales y poderes federales que pensó que tenía en ese momento, incluido el cierre del acceso al medio más barato de comunicación de la época, el servicio de correos estadounidense. En 1890 el Congreso aprobó una ley que prohibía la distribución de material de lotería por el correo¹⁵. En aquel momento, el 45% de toda la actividad que pasaba por la oficina de correos de Nueva Orleans tenía que ver con «La Serpiente».

Los restos legales más importantes de la caída de la Segunda Oleada fueron las diversas leyes federales antilotería aprobadas cuando los operadores trataron de seguir en el negocio cambiando de lugar de establecimiento. «La Serpiente» se trasladó a Honduras y cambió el servicio de correos por empresas privadas de mensajería urgente. El Congreso se vio así forzado a llevar su poder hasta el límite¹⁶. Por primera vez, recurrió a la cláusula de comercio interestatal de la Constitución de Estados Unidos. La idea de que el Congreso podía regular una actividad de comercio legal que cruzara una frontera estatal era una idea radical. El Congreso aprobó la ley y se firmó en 1895 en dos minutos. Ya era un delito federal transportar o vender un billete de lotería, llevar información sobre lotería o una lista de premios de lotería en una operación de comercio interestatal o exterior¹⁷. El Tribunal Supremo, en el proceso denominado *The Lottery Case*¹⁸, ratificó esta gran expansión del poder del gobierno federal en 1903, lo que contribuyó a crear los modernos Estados Unidos.

Con el desarrollo de la tecnología de la radio y, posteriormente, de la televisión, el Congreso añadió estos medios a la prohibición de las loterías. El Tribunal Supremo ha ratificado que la prohibición es aplicable a loterías legales e ilegales y abarca recibos y confirmaciones así como los propios billetes¹⁹. Sin embargo, debido a que la ley se creó en una época en que las loterías eran un juego que se jugaba con resguardos de papel, todas las leyes federales contra las loterías se limitaron a elementos físicos.

El auge de la moralidad victoriana, los escándalos y el deseo de respetabilidad llevaron la segunda oleada al fiasco en el Oeste. Pronto solo Nevada y los territorios de Nuevo México y Arizona siguieron como avanzadillas de los juegos de casino y en 1908 se advirtió a los

15. Actualmente codificada en 18 U.S.C. §1301.

16. *The Development of the Law Of Gambling* en p. 520 (1977).

17. Actualmente codificada en 18 U.S.C. §1301.

18. *Champion v. Ames*, 188 U.S. 321, 23 S. Ct. 321, 47 L. Ed. 492 (1903).

19. *United States v. Fabrizio*, 385 U.S. 263, 269 (1966).

territorios que si querían conseguir la condición de estado debían cerrar sus casinos²⁰. Incluso el órgano legislativo de Nevada ilegalizó los casinos de ese estado (las loterías ya estaban prohibidas en las constituciones de los estados y por la ley federal)²¹. En ese mismo momento, las apuestas mutuas en las carreras de caballos cayeron también en desgracia y se cerraron las pistas; en 1910 solo quedaban Maryland, Kentucky y Nueva York y ese año Nueva York cerró sus pistas de carreras. Estados Unidos era otra vez un lugar prácticamente sin juego legalizado²².

La Tercera Oleada de legalización del juego tuvo de nuevo su origen en los cambios tecnológicos y la llegada de tiempos económicos difíciles con la Gran Depresión. En 1931 Nevada volvió a legalizar los juegos de casino²³. Veintiún estados abrieron hipódromos con un sistema de apuestas mutuas en la década de 1930, a los que se fueron sumando otros estados que permitían este sistema de apuestas en las décadas siguientes²⁴. Las sociedades benéficas jugaban al bingo, al principio ilegalmente, hasta que muchos estados cambiaron sus leyes entre 1940 y 1960 para permitir el juego con fines sociales y benéficos. New Hampshire redescubrió la lotería estatal en 1964. New Jersey fue el segundo estado en legalizar los casinos. Actualmente, solo Utah y Hawái tienen una prohibición total sobre el mercado del juego y un proyecto de ley introducido en el periodo legislativo de Hawái en 2012 habría autorizado una lotería estatal, cuyos billetes se venderían únicamente por Internet.²⁵

-
20. Nevada legalizó los juegos de casino en 1869, Ley de 4 de marzo de 1869, 71, Nev. Laws 119; los juegos de casino legales en los territorios de Nuevo México y Arizona se describen en Currie, *The Transformation of the Southwest: Through the Legal Abolition of Gambling*, *The Century Magazine*, en p. 905 (abril 1908); Ariz. Laws 1909, c. 92.
 21. Ley de 24 de marzo de 1909, cap. 210, Nev. Laws 307: «Una Ley que prohíbe el juego, que establece la destrucción de los bienes asociados al juego y otros materiales relacionados», Currie, Id. Para un estudio de la evolución de la política en materia de regulación del juego de Nevada durante esta época, véase *West Indies v. First Nat. Bank of Nevada*, 67 Nev. 13, 23, 214 P.2d 144, 149.
 22. David WEINSTEIN y L. DEITCH, *The Impact of Legalized Gambling: The Socioeconomic Consequences of Lotteries and Off-Track Betting the Impact of Legalized Gambling*, 13-14 (1974).
 23. Ley de 19 de marzo de 19, 1931, c. 99, Nev. Laws 165.
 24. John DOMBRINK & William N. THOMPSON, *The Last Resort: Success and Failure in Campaigns for Casinos*, 11 (1990); Joseph F. McDONALD, *Gambling in Nevada*, 269 *Annals of The American Academy of Political and Social Science: Gambling*, 30 (1950).
 25. H. B. 2422 (2012).

COMBATIENDO LA CUARTA OLEADA

La confusión en el ordenamiento jurídico actual es el resultado de estos muchos y diferentes antecedentes y accidentes históricos. En algunas ocasiones, las loterías estuvieron autorizadas por el estado, mientras que los casinos estuvieron expresamente prohibidos. Después las loterías empezaron a verse como una «pestilencia contagiosa», en palabras del Tribunal Supremo de EE.UU., mucho más peligrosa que los casinos²⁶. Por consiguiente, se aprobaron leyes federales contra las loterías y prohibiciones similares de las loterías se incorporaron en las constituciones estatales. La tercera forma de apuestas públicas –las apuestas mutuas en carreras de caballos– no se consideró un problema hasta la invención del telégrafo, el teléfono y las máquinas totalizadoras a finales del siglo XIX. Cuando las apuestas se limitaban a unos pocos usuarios adinerados, que tenían que estar físicamente presentes en la pista, no se vio la necesidad de elaborar leyes. Pero la tecnología hizo posible que el trabajador normal y corriente apostara a carreras que se celebraban en cualquier otra parte del país. El establecimiento de estas «salas de apuestas» dio lugar a la aprobación de nuevas leyes contra las apuestas, que incluyeron las primeras prohibiciones de la transmisión de información relativa al juego.

Históricamente, siempre ha correspondido a cada estado individualmente decidir su regulación del juego. Esa es la razón de que Utah y Nevada tengan una frontera común pero leyes completamente diferentes en materia de juego.

El papel del gobierno federal se ha limitado, hasta hace poco, a ayudar a los estados a aplicar sus leyes y normas. El Congreso solo actúa cuando tiene que hacerlo, como sucede con las carreras de caballos y el juego indio, o cuando los estados han solicitado la ayuda federal, como en el caso de las leyes contra las loterías diseñadas para combatir el crimen organizado. Es casi siempre en tiempos de prohibición cuando los estados piden la ayuda federal. Las leyes federales contra las loterías se promulgaron en la década de 1890 para ayudar a estos como el de Nueva York a mantener fuera a la Serpiente. Pero las restricciones federales fueron tan grandes –impedir el uso del servicio de correos de EE.UU., la televisión o la radio– que los estados tuvieron que pedir exenciones después de empezar a explotar sus propias loterías estatales.

26. *Stone v. Mississippi*, 101 U.S. 814, 25 L. Ed. 1079, 1080 (1880), que cita a *Phalen v. Virginia*, How. 163, 168, 12 L. Ed. 1030 (1849).

En 1961 el Congreso promulgó la *Wire Act*²⁷ con el fin de acabar con «The Wire», el telégrafo que los corredores ilegales utilizaban para conseguir los resultados de las carreras de caballos antes que sus clientes²⁸. Apostar en carreras de caballos es, evidentemente, legal en muchos estados, por lo que, al igual que las leyes federales contra las loterías, la *Wire Act* se aplicaba al juego legal en un estado que cruzaba las fronteras de otro estado. Como con las loterías estatales, cuando los estados comenzaron a autorizar las apuestas a distancia en carreras de caballos, las leyes federales tuvieron que ser modificadas. El Congreso promulgó primero, en 1978, una *Interstate Horseracing Act*²⁹. En diciembre de 2000 modificó esa Ley para autorizar expresamente a los estados a decidir por sí mismos si permitían a sus residentes apostar a las carreras por teléfono y por Internet³⁰.

El problema para los ministerios fiscales que tratan hoy de combatir el juego por Internet es que les faltan los dos elementos fundamentales para una condena: una ley que tipifique claramente la actividad como delito y un imputado que se pueda enjuiciar en Estados Unidos. Los tribunales federales de EE.UU. no tienen potestad para tipificar delitos en el marco del derecho común; esta potestad está reservada al Congreso³¹. Estados Unidos no permite celebrar verdaderos juicios en rebeldía³². Por ello, sin una ley que declare la ilegalidad de la actividad y sin una persona que esté físicamente dentro de las fronteras de Estados Unidos, los fiscales solo pueden amenazar, pero no detener ni procesar.

En concreto, el Departamento de Justicia federal («DdJ») ha estado recurriendo a la *Wire Act*. Utilizar una ley concebida para los cables telegráficos con información sobre carreras de caballos contra el juego

27. 18 U.S.C. §1084.

28. David G. Schwartz, *Cutting the Wire: Gaming Prohibition and the Internet* (Reno: University of Nevada Press, 2005).

29. 15 U.S.C. §3001 et seq.

30. De modificación de 15 U.S.C. §3002(3); 1999 CONG US HR 5548.

31. «En *United States v. Hudson*, 7 Cranch 32, 3 L. Ed. 259 (1812)... se resolvió que los tribunales federales no podían reconocer y castigar delitos al amparo del derecho común si no existe una ley federal específica».

Lewis v. United States, 523 U.S. 155, 118 S. Ct. 1135, 1148, 140 L. Ed. 2d 271 (1998) (on voto particular de Scalia).

32. Los procesados tienen derecho a estar presentes en el juicio de acuerdo con el derecho constitucional reconocido en la Sexta Enmienda de mantener una fase contradictoria con testigos y el derecho reconocido por el derecho común de estar presentes en el juicio, codificado en el artículo 43 del Federal Rules of Criminal Procedure (Reglamento Federal de Enjuiciamiento Penal).

de póker por Internet es como utilizar herramientas de piedra para realizar cirugía cerebral: puede que funcione, pero el lío que se arma es tremendo.

Para el DdJ la *Wire Act* cubría todas las formas de juego, incluso el juego legalizado en un estado, siempre que un cable cruzara incluso temporalmente a otro estado. Pero los tribunales, incluido un Tribunal de Apelación federal encargado de resolver sobre demandas acumuladas de clase interpuestas por jugadores que habían perdido contra MasterCard, han decidido que la *Wire Act* es aplicable solo a eventos deportivos y carreras³³.

Después de la resolución emitida en el proceso *MasterCard*, Nevada y las Islas Vírgenes Americanas aprobaron legislación para permitir los casinos por Internet. Los reguladores de Nevada llegaron incluso a empezar a celebrar vistas para la promulgación de la normativa. Pero el DdJ escribió a los gobiernos de ambos estados amenazando con detener a cualquiera de las entidades autorizadas por ellos que recibiera cualquier tipo de apuesta por Internet.

Este formó parte de un doble ataque por parte del DdJ a todas las actividades de juego por Internet, pero especialmente el póker. La lucha principal fue una guerra de intimidación, diseñada para que el miedo hiciera salir del mercado estadounidense a todos los implicados. Pero el DdJ también trató de que el Congreso «aclarara» que la *Wire Act* sí cubría todas las formas de juego.

Esta guerra de intimidación se libró especialmente contra los operadores y los tramitadores de pagos. Se hicieron algunas detenciones de cara al público de algunos objetivos fáciles, como ciudadanos estadounidenses aceptando apuestas deportivas en Internet de residentes en Estados Unidos. Las apuestas deportivas están contempladas claramente por la *Wire Act* y tener como objetivos ciudadanos estadounidenses eliminaba cuestiones sobre invasión de la soberanía de naciones extranjeras. A personas y empresas que ayudaron en los servicios de apuestas deportivas en Internet también se les imputaron delitos federales, a menudo inmediatamente antes de importantes eventos, como la *SuperBowl*. Los fiscales hicieron seguidamente declaraciones públicas advirtiendo de que hacer apuestas en Internet es un delito.

33. *In Re MasterCard International Inc.*, 313 F.3d 257 (5th Cir. 2002), ratificando 132 F. Supp.2d 468 (E.D.L.A. 2001). Véase también, *Jubelirer v. MasterCard International, Inc.*, 68 F. Supp. 2d 1049 (W.D.Wis. 1999).

En realidad, no existe ninguna ley federal que tipifique como delito hacer una apuesta por Internet. De hecho, todas las leyes contra el juego se limitan a los operadores. La persona que no haga más que apostar, aunque sea por teléfono con un corredor ilegal, no puede ser imputada de ningún delito reconocido por una ley federal.

El intento de asustar a los estadounidenses para que no practiquen apuestas por Internet llegó hasta el punto de incluir las siguientes frases en el sitio web oficial del FBI. El FBI advierte a los estadounidenses de que el juego por Internet es un delito:

«Si alguna vez se le ocurre visitar un cibercasino, aquí hay algo que debe saber: es ilegal jugar por Internet en Estados Unidos...

Eso significa:

...No hacer apuestas electrónicas en eventos deportivos ni en juegos de cartas virtuales.

...No transferir dinero electrónicamente para actividades de juego

...No se pueden hacer apuestas en cibercasinos establecidos en países extranjeros, aunque usted viva en Estados Unidos».

La página se titula «Online Gambling: Don't Roll the Dice»³⁴ (juego en Internet: No eche los dados) y lo que dice es completamente falso.

El FBI hace una relación de lo que, según dice, «son las principales leyes federales que regulan el juego en Internet» y pone enlaces a los textos de las leyes. Así pues, si se hace clic en «Transmisión de apuestas mediante una comunicación electrónica», se le remite a la *Wire Act*. Sin embargo, las palabras iniciales de la ley demuestra que no es aplicable a los simples apostantes. «Todo el que se dedique al negocio de las apuestas...» Desde que la ley se promulgara hace más de 50 años, solo ha habido uno o dos intentos de imputar a jugadores al amparo de la *Wire Act*, pero la acusación fue desestimada. Y en el proceso *Master-Card* se resolvió que la *Wire Act* solo es aplicable a apuestas sobre eventos deportivos y carreras.

Las otras leyes citadas por el FBI son aún más claramente inaplicables a los simples apostantes. De hecho, «Broadcasting lottery information»³⁵ (difusión de información sobre loterías) ni siquiera es aplicable directamente a los operadores de juegos. Se limita a los difusores por radio y televisión. No hay ninguna forma de que esta ley pudiera

34. http://www.fbi.gov/news/stories/2007/june/gambling_060607.

35. 18 U.S.C. §1304.

ser utilizada contra alguien que simplemente esté haciendo apuestas por Internet. Las dos últimas leyes que cita el FBI, «Fraud by wire»³⁶ (Defraudación por medios electrónicos) y «Mail Fraud: Attempt and Conspiracy»³⁷ (Defraudación por correo: intento y conspiración) solo son aplicables a los planes para defraudar. Aunque el juego fuera ilegal, no significa que esté amañado o que el operador haya mentido. Y no se puede acusar a un simple apostante de conspiración como tampoco el comprador de drogas ilegales es culpable de conspirar para vender drogas.

El DdJ amenazó también a los medios de comunicación que aceptaran anuncios de juego por Internet. Envío un requerimiento federal a emisoras de radio, revistas y buscadores de Internet, apercibiéndoles de que no publicaran ninguna publicidad de juegos en Internet. El requerimiento iba acompañado de una carta en la que se informaba de que los medios de comunicación estaban infringiendo y colaborando en la infracción de la *Wire Act*. No se hizo ningún intento por aclarar que la *Wire Act* solo era aplicable a apuestas para eventos deportivos y carreras. Pocos o ningún procesamiento se llevó jamás a cabo. Pero el envío masivo de este requerimiento intimidó a la mayoría de las grandes compañías del sector de comunicaciones que se negaron a aceptar anuncios de ninguna forma de apuesta. Incluso a los operadores que el propio DdJ decía que eran legales, como las apuestas intranet en carreras de caballos, les resultó muy difícil colocar anuncios o la tramitación de pagos.

A pesar de que la resolución dictada en el proceso *MasterCard* podía considerarse una victoria para las compañías de tarjetas de crédito que desearan prestar sus servicios a operadores de juego en Internet, en 2010 no había prácticamente ningún banco y pocos bancos extranjeros que ofrecieran sus servicios para la tramitación de estas operaciones. Esto se debió solo parcialmente a la guerra de intimidación iniciada por el DdJ. Las apuestas por Internet son famosas por el número de peticiones de anulación de cargos, a lo que recurren los jugadores que pierden alegando que han extraviado sus tarjetas de crédito y que esas apuestas perdedoras han debido de ser obra de los ladrones.

Los emisores tarjetas de crédito saben cuándo una operación implica una actividad de juego, porque el operador del sitio está obligado, por su contrato suscrito con la compañía emisora, a dar a cada

36. 18 U.S.C. §1343.

37. 18 U.S.C. §1349.

operación un código de empresa específico, el 7995. Este número se creó en la resolución extrajudicial del proceso *Providian National Bank v. Haines*³⁸. En ese proceso, una jugadora fue demandada por el banco que le había emitido las tarjetas de crédito Visa y MasterCard para reclamarle el pago de más de 70.000 dólares que el banco alegaba que le debía en concepto de pérdidas de juego por Internet. Pero la jugadora presentó una reconvención, reclamando la devolución del dinero que ya había pagado y, lo que es más importante, que el tribunal ordenara que las tarjetas de crédito no podían utilizarse para jugar por Internet en California. Si se hubiera emitido esa orden, Visa y MasterCard habrían tenido que concebir alguna forma de saber dónde se encuentran los titulares de sus tarjetas cada vez que compran por Internet, algo prácticamente imposible. Además, de acuerdo con la legislación de California, las deudas de juego no son casi nunca reclamables legalmente por vía judicial.

El consejo de administración de Visa International elaboró un reglamento para el juego por Internet y lo envió a los bancos miembros de su organización con la advertencia de que los infractores podrían ser sancionados con penalizaciones de hasta 25.000 dólares por infracción. Las directrices, establecidas en 1999, requerían que «las operaciones en Internet deben ser etiquetadas con exactitud durante su autorización o captura con un Indicador de Comercio Electrónico y etiquetadas como ‘operaciones de comercio telemático de alto riesgo’»³⁹.

Además de librar una guerra de intimidación, el DdJ trató repetidamente, aunque sin éxito, de que el Congreso modificara la *Wire Act* para que cubriera expresamente el póker en Internet y otros juegos no deportivos con apuestas. Este fue realmente un cambio desde su posición inicial, de que no debía haber leyes especiales para Internet y de que solo si una actividad era ilegal en un medio presencial también debía ser ilegal en un medio electrónico.

Dado que los estados son las unidades primarias de gobierno en lo que respecta a la función legisladora y de aplicación de la ley, fueron primero los Fiscales Generales de los estados los más activos y claros oponentes al juego por Internet. Encabezada por Hubert H. Hum-

38. *Providian National Bank v. Haines*, Proceso n° V980858 (Super. Ct. Marin County, CA., Cross-Complaint for Declaratory Relief and Injunctive Relief de 23 de julio de 1998). El autor del presente trabajo, Prof. I. Nelson Rose, intervino como consultor y perito de la demandada, Cynthia H. Haines.

39. A Reminder from Visa, Interactive Gaming News, http://www.igamingnews.com/articles/article_listing.cfm/2159 (16 enero 2001).

phrey III de Minnesota, la Asociación Nacional de Fiscales Generales («NAAG») creó un equipo de trabajo con representación de 39 estados en junio de 1995 para «identificar deficiencias en las leyes estatales y federales que pudieran ser útiles para hacer frente a actividades ilegales en Internet». La NAAG reconoció que solo el gobierno federal tiene los recursos necesarios para abordar Internet. De modo que los fiscales de los estados pidieron al DdJ federal que apoyara la propuesta presentada por el senador Jon Kyl (R-AZ) de modificación de la *Crime Prevention Act* (ley de prevención de la delincuencia) de 1995.

En sus primeros años, la *Internet Gambling Prohibition Act* para prohibición del juego por Internet, que llegó a conocerse como *Kyl Bill*, proponía la imposición de mayor número de restricciones sobre el juego que las que imponía la infausta Prohibición de la 18ª Enmienda sobre las bebidas alcohólicas. Habría ilegalizado prácticamente todo, desde las apuestas en Internet hasta la mera inclusión de información en revistas de juego por Internet. Las restricciones propuestas contra la inclusión en Internet de información relativa al juego eran tan amplias que un casino con licencia habría corrido peligro anunciando sus actividades legales en la Web. La principal debilidad de la *Kyl Bill*, aparte de violar la protección de la Primera Enmienda a la libertad de expresión, era que, de aplicarse, hacer una simple apuesta ya sería constitutiva de delito federal.

La NAAG se encontró inicialmente con la oposición del DdJ. Los fiscales federales, que no tenían muy buenos recuerdos de su papel en el intento de aplicar la Prohibición, dejaron claro que no respaldaban una ley que requiriese asaltar los dormitorios para perseguir apostantes de 5 dólares.

Esa posición no ha cambiado nunca. Pese a sus intentos de intimidar a los jugadores para alejarlos del juego en Internet, el DdJ no ha apoyado nunca la ampliación de la ley federal para perseguir a simples apostantes. Pero sí comenzó a presionar intensivamente para conseguir que las leyes federales fueran modificadas o ampliadas para perseguir a todos los operadores de la industria del juego, aparte de los expresamente autorizados por las leyes estatales.

Aunque se promulgó finalmente una *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act* («UIGEA»)⁴⁰, no fue debido a las actuaciones del DdJ. En realidad, la ley no hacía precisamente lo que más querían los fisca-

40. La UIGEA se incorporó posteriormente como anexo a las leyes bancarias en 31 U.S.C. §§ 5361 to 5367.

les, ampliar la *Wire Act* para que abarcara todas las formas de juego. Y ello se debió a que la UIGEA fue simplemente un movimiento político por parte de un político poderoso.

LA POLÍTICA DE LA PROHIBICIÓN

Casi nadie del Congreso tiene mucho interés en el juego por Internet. Bill Frist (R-TN), entonces líder de la mayoría del Senado estadounidense, garabateó la UIGEA en los minutos finales antes de que el Congreso se disolviera para su receso preelectoral en 2006. Buen indicativo de lo rápido que fue escrita la ley es que no tiene ni siquiera un buen acrónimo. UIGEA es impronunciable, a diferencia de, por ejemplo, la *SAFE Port Act* (acrónimo de la «Security and Accountability For Every Port Act de 2006»)⁴¹.

En ese momento, los únicos miembros de cualquiera de las cámaras a los que importaba el juego en Internet eran los detractores: Rep. Jim Leach (R-IA), Rep. Bob Goodlatte (R-VA) y Sen. Kyl. Otros pocos de vez en cuando se manifestaban: Rep. Barney Frank (D-MA), que cree que el gobierno no debe interferir en los derechos al juego de los adultos y, más tarde, trató de relajar algunas de las restricciones sobre el juego en Internet; Rep. Jim McDermott (D-WA), que desea someter a tributación el juego en Internet; Rep. Frank Wolf (R-VA), que cree exactamente lo contrario, que todo el juego debería ser ilegalizado; Rep. John Conyers, Jr. (D-MI) y el Sen. John Ensign (R-NV) que está a favor de realizar un estudio detallado.

El único interés de Frist en el juego por Internet era político. Quería presentarse como candidato a la presidencia y sabía que necesitaba una base potente y aliados poderosos. La base de Frist era la extrema derecha religiosa. Leach, el por entonces influyente presidente del *House Foreign Relations Committee* y procedente de Iowa, donde se celebrarían los primeros *caucuses* presidenciales, era un rápido opositor al juego por Internet. Leach invitó a Frist a declarar en una sesión de debate, compuesta únicamente por detractores, que se celebró en julio de 2006 en Iowa sobre el juego en Internet. Frist anunció que haría de la prohibición una de sus prioridades, consiguiendo así muchos puntos tanto de la extrema derecha religiosa como del propio Leach.

La UIGEA es insólita por diversas razones. No participaron expertos y no hubo sesiones de debate. De hecho, ni siquiera fue leída antes de ser aprobada. La UIGEA se creó con trozos de otras leyes, especial-

41. Pub.L. 109-347.

mente una *House bill HR 4777*, de contenido similar, del 106º Congreso, que había pasado por la Cámara y ahora estaba pendiente de resolución en el Senado.

Frist realizó una serie de intentos infructuosos de incorporar algún tipo de prohibición sobre el juego en Internet como anexo de otros proyectos de ley, incluida una medida de aprobación presupuestaria. Pero fue rechazado por senadores a los que no importaba el juego por Internet, pero que tampoco querían poner en riesgo algo tan importante como una propuesta presupuestaria por culpa de un asunto sin ninguna relación en absoluto. El entonces líder de la minoría en el Senado, Harry Reid (D-NV), anunció que Frist no vería prosperar su intento de incorporar su propuesta de prohibición a ningún otro proyecto de ley con el que no guardara relación.

Pero Frist no se rindió. Corrían rumores de que Leach insistía en conseguir una prohibición antes de las elecciones de noviembre de 2006, cuando parecía probable que los republicanos iban a perder, por lo menos en el Congreso.

Versiones de la *SAFE Port Act* habían sido aprobadas por separado tanto por el Congreso como por el Senado. Se asignaron representantes de ambas cámaras a un comité de estudio, con instrucciones sobre las áreas en que podían negociar con el fin de resolver diferencias de poca consideración. Obviamente, el juego en Internet no estaba en sus listas de «deberes».

Pero Frist adjuntó la UIGEA como título VIII de la *SAFE Port Act*. Cuando el senador Frank Lautenberg (D-NJ), miembro del Congreso que tenía bastante interés en la legislación del juego, pidió que se leyera el nuevo texto, le contestaron que «no». Cuando preguntó si alguien iba a explicar al comité la función de esta modificación al proyecto de ley de la seguridad en los puertos, le volvieron a contestar «no».

Según el reglamento, el proyecto de ley que sale de un comité de estudio, llamado el informe, no puede ser modificado. De modo que el mensaje era claro. Los republicanos tenían los votos para conseguir cualquier cosa en las dos cámaras del Congreso y si a los demócratas no les gustaba, siempre podrían votar contra la seguridad en los puestos y que se les tildara de poco firmes con el terrorismo.

No había mucho que pudieran hacer Reid y los demócratas, especialmente porque estaban deseando salir de Washington para hacer campaña y conseguir así conservar sus puestos. Habría sido todo un acto de valentía política votar contra todo el proyecto de ley. El presidente George W. Bush no iba a vetar, naturalmente, la *SAFE Port Act*.

La UIGEA fue aprobada durante horas intempestivas del sábado 14 de octubre de 2006. El domingo, la mayor empresa de apuestas en Internet de Estados Unidos, *PartyGaming*, sede de *Party Poker*, creyendo que con la UIGEA sus actividades eran ahora ilegales, anunció su salida del mercado estadounidense. El anuncio de que se iba a desprender de su principal base de clientes provocó una caída del 60% en el precio de las acciones de la compañía. Otros operadores de juego en Internet que también cotizaban en bolsa sufrieron también una fuerte caída: la UIGEA fue como un atentado terrorista, borrando de un plumazo más de 7.000 mil millones de dólares de la Bolsa de Londres.

El proyecto de ley Frist es ahora ley, pero con más de una ironía. Primera, la campaña de Frist para la candidatura presidencial patinó antes de empezar, cuando bajo su dirección los republicanos perdieron el control del Senado. Y Leach no le sirvió de ninguna ayuda. En lo que muchos consideraron el mayor revés de las elecciones de la fase intermedia de 2006, Leach fue derrotado por su oponente demócrata. Un sondeo realizado por la *Poker Players Alliance* parece apuntar al papel de Leach en la vuelta de la prohibición a Estados Unidos como causante de su pérdida por un estrecho margen⁴².

La UIGEA aparece caracterizada a menudo como el instrumento que ilegalizó el juego por Internet en Estados Unidos. En realidad solo hace dos cosas⁴³. Crea un nuevo delito: ser una empresa del sector del juego que acepta dinero a cambio de operaciones ilegales⁴⁴. Y requiere que cualquier nueva regulación sea redactada por el Secretario del Tesoro y los Gobernadores de la Junta de la Reserva Federal, en consulta con el Fiscal General, es decir, el DdJ. El reglamento propuesto se presentó para su comentario el 4 de octubre de 2007⁴⁵. El 12 de diciembre de 2007 se recibieron más de 200 comentarios, lo que dio lugar a la retirada del reglamento propuesto.

El DdJ y otros oponentes al juego en Internet no están entusiasmados con la UIGEA. Nadie ha tenido la posibilidad de aportar algún dato o siquiera mirarla por encima para detectar errores. Por lo que no

42. <http://theppa.org/headlines/2006/11/17/poker-players-we-helped-beat-leach/>.

43. Véase, I. Nelson Rose, «Viewpoint: The Unlawful Internet Gambling Act of 2006 Analyzed,» *Gaming Law Review*, vol. 10, no. 6 (Dic. 2006).

44. 31 U.S.C. §§ 5362(10), 5363 y 5366 (2008). En el caso de 42 estados, el Distrito de Columbia y 500 tribus indias, esto sigue planteando la cuestión de la jurisdicción.

45. 72 Fed. Reg. 56,680, que se codificará en 12 C.F.R. pt. 233 y 31 C.F.R. pt. 132.

cumple el principal objetivo legislador del DdJ: conseguir que la *Wire Act* abarque claramente todas las formas de juego por Internet, especialmente el póker los casinos y las loterías.

Por el contrario, la nueva ley genera nuevas incertidumbres. La UIGEA, como su nombre proclama, es una ley meramente sancionadora. Difiere fundamentalmente de anteriores proyectos, que intentaban ampliar el alcance del derecho sustantivo, a fin de ilegalizar otras formas de juego. Pero no ilegaliza ninguna forma de juego, sea por medios electrónicos o presenciales; no tiene mecanismos para llevar a juicio en Estados Unidos a infractores extranjeros y, lejos de ser una «prohibición» del juego en Internet, crea excepciones para el juego legal estatal y tribal y muchas formas de actividades próximas al juego, como los concursos de destreza. Ha inspirado a los empresarios para la creación de formas de juego que entren en alguna de sus muchas excepciones.

La característica no menos curiosa de la UIGEA es su naturaleza doble como regulación financiera y como ley contra el juego ilegal. El nuevo delito que crea es enormemente limitado. Solo se podrá procesar a las empresas de juego, no a los jugadores. Curiosamente para una ley creada para evitar las transferencias de dinero, las entidades financieras implicadas en esas transferencias, incluidos bancos, empresas emisoras de tarjetas de crédito y dinero electrónico, quedan expresamente definidas como empresas no dedicadas al juego y, por ello, no se les puede procesar por este nuevo delito. Ni siquiera se puede considerar que los proveedores de servicios de Internet «estén en el negocio del juego» a falta de prueba de implicación estrecha y deliberada en una operación real de juego⁴⁶.

La UIGEA no ilegaliza ninguna forma concreta de apuestas ni incorpora formas nuevas a la lista prohibida. Al contrario, remite a la *Interstate Horseracing Act*⁴⁷, la *Indian Gaming Regulatory Act*⁴⁸ y la *Professional and Amateur Sports Protection Act*⁴⁹. Deja expresamente exentas las «ligas de fantasía»⁵⁰, siempre que se cumplan unas condiciones determinadas⁵¹. Y de forma implícita permite a las loterías esta-

46. 31 U.S.C. §5362(2).

47. 15 U.S.C. §3001 et seq.

48. 25 U.S.C. §2701 et seq.

49. 31 U.S.C. §5362(10)(c)(ii)(c).

50. Jon BOSWELL, «Fantasy Sports: a Game of Skill That Is Implicitly Legal under State Law, and Now Explicitly Legal under Federal Law,» 25 *Cardozo Arts & Ent. L.J.* 1257, 1261 (2008).

51. 31 U.S.C. §5362(1).

tales vender en Internet, ya que son, por definición, legales de acuerdo con el derecho estatal.

La regulación que debe desarrollar la UIGEA ha resultado también problemática. Por desgracia para los burócratas del gobierno, la ley no define con exactitud lo que es juego ilegal por Internet, ni ofrece ninguna guía para ayudar a determinar si un acto es ilegal. Incluso el DdJ admite que algunas formas de apuestas en Internet son perfectamente legales y que operadores que podrían estar infringiendo la ley con una sola operación, actuarían completamente dentro de la legalidad con otra.

Y he aquí un ejemplo de por qué es imposible saber lo que es una operación de juego ilegal. Todo el mundo, incluido el DdJ está de acuerdo en que es legal que un apostante de California utilice su tarjeta de crédito para hacer apuestas por ordenador con una empresa autorizada de apuestas de carreras de California. El sistema se denomina *Advanced Deposit Wagering* («ADW»). El Congreso, en diciembre de 2000, modificó la *Interstate Horseracing Act* («IHA») para dar legalidad al ADW en las carreras de caballos, incluso las celebradas fuera del estado, siempre que las apuestas y las carreras sean legales de acuerdo con las leyes del estado en el que tienen lugar.⁵² La posición del DdJ es que el apostante de California no puede enviar sus apuestas a través de fronteras estatales. Pero cualquiera que haya leído la IHA, incluidas las comisiones estatales para carreras y la Organización Mundial del Comercio, considera que las apuestas entre estados son perfectamente legales. Así pues, ¿cómo se supone que un tramitador de tarjetas de crédito puede atender una petición de California de aportar fondos a un ADW en Oregón?

Todos coinciden en que las apuestas en Internet para carreras de caballos están prohibidas en Utah. De modo que los tramitadores de pagos deberían tener *software* ciberfronterizo para garantizar que el apostante de California no intenta hacer una apuesta con su autorización californiana utilizando su portátil mientras visita Salt Lake City.

Y ¿qué pasa con el póker? California ha tenido salas legales para el juego de cartas desde la época de la *Fiebre del Oro*. Pero más de 160 años de malas experiencias y de leyes oscuras han convertido en delito participar como jugador en cualquier juego de póker en el que se cobre sobre un bote una comisión (*rake*) más de cinco veces.⁵³ Si las leyes

52. De modificación de 15 U.S.C. §3002(3); 1999 CONG US HR 5548.

53. Ahora codificado en el Cal. Penal Code §337j(f).

del estado se aplican al póker *online* –un gran imponderable– ¿cuántos tramitadores de pagos saben siquiera lo que significa cobrar una comisión cinco veces por un bote?

Dada la imposible tarea de hacer cumplir una ley ineficaz, los reguladores desistieron. Afirmaron que no podían siquiera elaborar una lista de los sitios web que debían evitarse, ya que requeriría un análisis detallado de las leyes sustantivas federales y estatales contra el juego y no todas las actividades, incluso realizadas por corredores ilegales, son siempre ilegales. De modo que las agencias federales publicaron una propuesta de reglamento que decía básicamente a los bancos, las empresas emisoras de tarjetas de crédito, dinero electrónico y otros tramitadores de pagos «tú te encargas de esto».

Las empresas de transferencias de dinero se alborotaron, y contestaron unas veces con más amabilidad que otras, que si el gobierno federal no podía decir cuándo una actividad de juego es ilegal, ¿cómo se suponía que empleados normales de un banco de nivel no muy alto iban a saberlo?

Llevó diez meses solo la redacción de la propuesta de reglamento. El retraso fue causado no solo por tener que aplicar una ley inaplicable, que exigía a todos los tramitadores de pagos que identificaran y bloquearan todas las operaciones de juego ilegales, sino que, además, las tres agencias implicadas tienen objetivos contrapuestos. El DdJ quiere la ilegalización de todo el juego en Internet; el Tesoro, incluida la Administración tributaria (IRS), no quiere realmente su ilegalización, sino su tributación; y Ben S. Bernanke, presidente de la Junta de la Reserva Federal, ha manifestado expresamente que se opone a cualquier nueva regulación que ponga a los bancos estadounidenses en una desventaja competitiva con respecto a sus competidores extranjeros.

Parece que el Tesoro y la Junta han ganado casi todas las batallas. La propuesta de reglamento hace recaer toda la carga en los tramitadores de pagos, a los que requiere la creación de procedimientos para la identificación y el bloqueo de transferencias restringidas de fondos. Pero incluso esa propuesta no ha merecido la más mínima consideración.

Resulta, desde luego, extraño que se requiera a las entidades financieras que identifiquen y bloqueen solo operaciones de juego ilegales. No existe ninguna ley similar que trate de la importación de cocaína o de venta de pornografía infantil. Pero, como quedó claro desde el día en que la UIGEA fue aprobada, habría vías de escape para los bancos.

Exigir a todos los bancos que lean 40.000 millones de cheques en papel cada año costaría al sector miles de millones de dólares. Los bancos presionaron a Frist y éste añadió una disposición que daban al Tesoro y la Junta el poder exclusivo de decidir cuándo no resulta «razonablemente práctico» identificar y bloquear operaciones. No se dio poder de decisión en este caso al DdJ. De modo que, el Tesoro y la Junta dejaron fuera casi todas las comprobaciones de documentos. De hecho, dejaron fuera casi todas las operaciones financieras.

Es significativo que casi todos los que intervienen en la transferencia de dinero quedaran exentos de los requisitos de identificación y bloqueo de «operaciones restringidas». Los jugadores están siempre exentos, sea cuando envían dinero por cheque o transferencia electrónica, sea utilizando sus tarjetas de crédito o débito o sea cuando reciben los premios. Pero es que también han quedado exentos todos los intermediarios financieros.

La propuesta de reglamento se retiró y daba la impresión de que nunca iba a haber un reglamento definitivo. Pero un antiguo miembro de un lobby para la Liga Nacional de Fútbol en la Casa Blanca de George W. Bush presionó a las agencias federales para que publicaran algo antes de que Bush dejara la presidencia⁵⁴. Los reguladores cumplieron, promulgando un reglamento definitivo que entró en vigor el 19 de enero de 2009, el día antes de que Barack Obama tomara posesión de su cargo de presidente⁵⁵.

El Tesoro y la Junta de la Reserva Federal abandonaron sus intentos de pedir a los bancos lo imposible. Parece que los burócratas de Washington encargados de la economía de la nación pensaron que debían darle algo al antiguo llobysta del gobierno de Bush. Pero se dieron cuenta de que había varias cosas más importantes que debían hacer en ese momento, como impedir que el país entrara en una segunda Depresión, así que finalmente enviaron un reglamento que básicamente exigía a las entidades financieras que hicieran muy poco.

El reglamento que las agencias propusieron en primer lugar habría exigido a los bancos que identificaran y bloquearan cada operación realizada por sus clientes habituales que implicara una actividad de juego ilegal en Internet. El reglamento final decía expresamente a los bancos que no miraran las operaciones individualmente. La pro-

54. <http://news.parttimepoker.com/2008/11/10/bush-administration-moving-to-push-through-last-minute-ujega-regulations/>.

55. 31 U.S.C. 5361-5367, 12 C.F.R. §233.1 et seq. y 31 C.F.R. §132.1 et seq.

puesta de reglamento debería haber requerido que las entidades financieras investigaran si las entidades en el extranjero estaban tratando con operadores de sitios web ilegales. El reglamento final adopta un enfoque de «no preguntes, no digas», entendiendo que los bancos estadounidenses no pueden decirle a un banco extranjero que investigue a sus clientes. Y el reglamento propuesto habría multado a los emisores de tarjetas de crédito y otras empresas de medios de pago que no hicieran lo suficiente para impedir que lleguen los fondos a los operadores ilegales. El reglamento final elimina todas las sanciones y crea algunos puertos seguros, permitiendo a las entidades financieras que confíen en las licencias estatales y tribales y en dictámenes jurídicos de abogados.

Las agencias federales pensaron en si exigir a los bancos que preguntaran a sus clientes si estaban enviando dinero a operadores ilegales de juego en el extranjero, pero alguien en Washington tuvo el sentido común de saber que muy pocas personas, si alguna, responderían a esa pregunta con sinceridad.

El corazón del nuevo reglamento es que las entidades financieras deben realizar un proceso de investigación de sus nuevos clientes comerciales. Los pasos son prácticamente los mismos que los exigidos actualmente para evitar el blanqueo de capitales: un estudio de identificación del cliente, en el que se le preguntará sobre la naturaleza de sus actividades y se hará una investigación no exhaustiva para comprobar si está diciendo la verdad.

Naturalmente, los reguladores no han encontrado a ningún infractor. Después de todo, ¿cuántas personas van a empezar a hacer operaciones de juego ilegal en Internet con cuentas bancarias en Estados Unidos? Supone un gran volumen de trabajo innecesario para un problema que ya ha dejado de existir. Las agencias han estimado que la carga burocrática a las entidades financieras «para desarrollar y establecer las políticas y los procedimientos requeridos por la Ley y este reglamento» sumará «aproximadamente un millón de horas».

LA LEY DE LAS CONSECUENCIAS NO DESEADAS

La UIGEA fue improvisada por un senador conservador republicano con el fin de ilegalizar el juego en Internet. Cuando los reguladores protestaron ante la labor de tener que emitir un reglamento inaplicable, otro detractor del juego en la Casa Blanca de Bush les conminó a redactar un reglamento definitivo. Sin embargo, y sin olvidar

que hay que tener cuidado con lo que se desea, el reglamento final, sumado a la torpeza de la propia UIGEA, han hecho más por extender el juego en Internet que cualquier otra ley federal o estatal.

El nuevo reglamento ha facilitado también el uso de tarjetas de crédito para el juego legal y no solo en casinos en establecimientos físicos. Abre la puerta al uso de tarjetas de crédito para la realización de apuestas a distancia entre estados, como las apuestas deportivas en Las Vegas, o incluso casinos, que aceptan apuestas por Internet de apostantes de Nevada. Las agencias han ordenado prácticamente a las empresas emisoras de tarjetas de crédito que propongan algunos nuevos códigos para el juego legal en Internet.

El nuevo reglamento crea nuevas formas para eludir la UIGEA. Una de las más interesantes es que un operador sin licencia, del que podría entenderse que realiza actividades de juego, puede obtener un «dictamen jurídico fundamentado» de un abogado especializado y demostrar que no está infringiendo ninguna ley estatal o federal. Esta y otras excepciones han creado una plétora de concursos de destreza, juegos gratuitos, juegos con medios alternativos gratuitos de inscripción y sitios con vínculos con actividades legales de juego en Estados Unidos, incluidas carreras, actividades de juego tribales y loterías.

Al menos seis estados han comenzado a aceptar órdenes de billetes de suscripción para sus loterías estatales en Internet. Illinois y Nueva York han preguntado al DdJ si pueden utilizar tramitadores de pagos de fuera del estado. La UIGEA lo permitiría ya que cliente y operador están en el mismo estado. Pero la interpretación del DdJ de la *Wire Act* no lo permitiría.

A principios de 2011 el juego estatal legal por Internet parecía que iba mejor que nunca, pese al DdJ y la *Wire Act*. *Caesars Entertainment* recibió permiso de los reguladores del juego de Nevada para aliarse con 888, que había aceptado apuestas de póker procedentes de EE.UU. El Distrito de Columbia legalizó el póker y otros juegos por Internet. En consecuencia, Harry Reid (D-NV), ahora el líder de la mayoría del Senado estadounidense, y Jon Kyl (R-AZ), ahora el dirigente de la minoría, escribieron al DdJ pidiéndole que se reafirmara su postura de que la *Wire Act* debía ilegalizar todos los tipos de juego. Dos días antes de Navidad, recibieron su respuesta, pero no fue la que estaban esperando.

La postura del DdJ era que la *Wire Act* abarcaba todas las formas de juego, incluso el juego estatal legal, siempre que una línea cruzase temporalmente a otro estado. Pero ahora una nueva ley federal, la UI-

GEA, establecía expresamente que el juego en Internet entre estados es legal, aun cuando cables cruzasen temporalmente a otros estados. La única forma de conciliar las leyes era que el DdJ diera marcha atrás formalmente en su postura sobre la *Wire Act*.⁵⁶ A partir de ese momento los fiscales podrían limitar la *Wire Act* a las apuestas deportivas entre estados. No sería, pues, un problema para las loterías estatales utilizar a los tramitadores de pagos de otro estado.

Pero la conclusión del DdJ de que las «prohibiciones de la *Wire Act* están relacionadas exclusivamente con actividades de juego y apuestas deportivas en el comercio entre estados y el comercio exterior» elimina casi toda ley federal contra el juego que pudiera aplicarse al juego que es legal según las leyes estatales.

Una vez que un estado decide legalizar el juego en Internet, no hay prácticamente límites a lo que pueda hacerse. La cláusula de agrupación de la Constitución de Estados Unidos (*Compact Clause*) prohíbe a los estados suscribir acuerdos o contratos agrupados con otros estados o naciones. Pero esa cláusula se ha limitado a casos en los que ha habido una violación de la soberanía federal. Mucho tiempo antes de Powerball, los estados encontraron modos de eludir las prohibiciones de las loterías interestatales, haciendo cruzar solamente información, y no dinero, las fronteras entre los estados. Y, si fuera necesario, los estados pueden pedir al Congreso que ratifiquen sus contratos. Así pues, estados pequeños deberían poder agruparse para crear bases de millones de jugadores.

Incluso sin agrupación, un estado podría autorizar a sus licenciarios que acepten apuestas de naciones extranjeras en las que apostar sea legal, como Inglaterra. Un estado como Nevada puede pedir su inclusión en la «Lista Blanca» del Reino Unido, lo que permitiría a las entidades con licencia de ese estado anunciarse en Inglaterra.

Los beneficiarios inmediatos serán las loterías estatales de Illinois, Nueva York y al menos otros cuatro estados que ya están vendiendo billetes por Internet y pueden inmediatamente ampliar su oferta de juegos. De momento, están vendiendo billetes de lotería a los abonados por Internet. Pueden utilizar ahora tramitadores de pago establecidos en cualquier lugar y pueden vender ya billetes individualmente. Todo ello aumentará las ventas en un 10% o un 15%.

56. Virginia Seitz, *Whether Proposals By Illinois and New York To Use The Internet And Out-Of-State Transaction Processors To Sell Lottery Tickets To In-State Adults Violate The Wire Act*, Memorandum Opinion for the Assistant Attorney General, Criminal Division, Sept. 20, 2011.

Pero la gran pregunta no es si es posible sino cuando empezarán a vender billetes instantáneos. Porque si ponen un sistema de rasca y gana en una pantalla de vídeo tendrán un juego que será prácticamente indistinguible de una máquina de premio.

Llevará algún tiempo para que los órganos legislativos reaccionen. Pero muchas de las loterías de otros estados pueden ofrecer juegos por Internet rápidamente. Comenzarán con variaciones en Internet de las loterías que ya venden en papel y en terminales informáticos en establecimientos físicos. Pero pronto algunos seguirán el ejemplo de las loterías públicas de otras partes y comenzarán a ofrecer póker y juegos de casino.

Las luchas políticas serán ahora sobre quién obtiene las licencias o incluso si habrá licencias. En Nevada, donde no hay lotería estatal, las licencias se darán naturalmente a casinos de propiedad privada. La industria de casinos en New Jersey es también tan poderosa que nunca ha habido un debate serio sobre si la lotería estatal o los hipódromos tienen derecho a aceptar apuestas en Internet: todas las licencias de casino en Internet de New Jersey irán a operadores de casinos de Atlantic City.

Un estado desesperado por disponer de efectivo podría decidir vender licencias. California podría pedir de entrada 100 millones de dólares. Pero el Distrito de Columbia decidió que su Lotería sería la operadora de los juegos, lo que incluiría no solo juegos de lotería, sino también blackjack y póker en Internet. Columbia ha variado su decisión, por razones políticas, pero los gobernadores y legisladores de casi cada otro estado están pensando si obtendrán mayores ingresos si el estado se encarga de gestionar él mismo el juego. Después de todo, la mayoría de las loterías provinciales de Canadá están ya ofreciendo póker y otras formas de juegos en Internet o están a punto de hacerlo.

Los políticos van a legalizar el juego en Internet únicamente como fuente de ingresos, no para proteger a los operadores locales. Naturalmente, en algunos casos esos operadores locales tienen tanta influencia política que no se les puede ignorar. Cuando Connecticut legalice el juego en Internet, los únicos dos operadores serán las tribus que gestionan Foxwoods y el Mohegan Sun. Estos dos casinos tribales son los que más empleo ofrecen en el estado.

En otros lugares, algunas tribus y salas de juegos y casinos de propiedad privada puede que no tengan tanta suerte. El proyecto de ley más reciente en California permitirá supuestamente la concesión de un número ilimitado de licencias, pero solo para los clubes de cartas,

las tribus y las entidades organizadoras de carreras que puedan hacer frente a solicitudes con un coste de entre un millón y cinco millones de dólares y pagos iniciales de 30 millones de dólares.

Los que más tienen que perder serán seguramente las tribus reconocidas federalmente con pequeños establecimientos de juego, lejos de centros de población. De acuerdo con la *Indian Gaming Regulatory Act*, las tribus pueden ofrecer cualquier forma de juego permitida por el estado, pero solo en su tierra. ¿Quién conduciría cinco horas para jugar al blackjack si el juego está disponible en el ordenador de casa? Muchas tribus tienen influencia política para insistir en el derecho a ofrecer juegos en Internet a cualquiera del estado, pero incluso en un estado con una población tan grande como California, la mayoría de las tribus no podrá competir para conseguir una licencia de Internet.

Esas licencias resultarán muy costosas. ¿Vale el juego en Internet lo que cuesta? En marzo, la lotería de Illinois comenzó a vender billetes por Internet: consiguió más de 1.14 millones de dólares la primera semana.

Más de la mitad de los estados permiten apostar en carreras desde casa. Nevada tiene dos operadores que aceptan apuestas a distancia sobre eventos deportivos; uno de ellos acepta el pago con tarjetas de crédito y el estado comenzará a conceder sus primeras licencias para póker en Internet este verano. Operadores con establecimientos físicos están pagando cantidades astronómicas para aprender el negocio en Internet, mientras que empresas de juegos sociales, como *Zynga*, están claramente diciendo que quieren unirse.

En 1962 no había loterías estatales legales en Estados Unidos. Se ha tardado 45 años para que la casi totalidad de los estados hayan legalizado las loterías. Sin embargo, los años de Internet parece que van a ser los mejores. Los avances se suceden tan rápido que no se tardará cuatro décadas en la legalización del juego en Internet en casi todos los estados.

La pregunta ya no es si el juego en Internet será legalizado, y ni siquiera cuándo. La pregunta es quién dominará la Cuarta Oleada.

Gaming Employment in South America

DANIEL AMOROSO*

INTRODUCTION

Our trade is basically a service trade; therefore, employees must be regarded as a strategic asset.

After sharing experiences and information with fellow workers from different countries in our region, we have discovered that there are still poor quality jobs and that the recruitment process is rather informal.

We could discuss this at length but let us analyze the differences between «decent work» and «good quality work».

The first term, coined by the International Labour Organization, basically means: registered employment in which contributions are made to social security, and freedom of association is ensured.

As representatives of workers' interests, we advocate for the second term. We expect fellow workers to have a good quality job. We think that our trade can afford it. Decent work, as defined by the ILO, is not enough for us. We aspire to good quality jobs where workers may feel fulfilled with their work lives and earn full citizenship based on their personal effort.

WHAT DO WE MEAN BY GOOD QUALITY JOBS?

For us, gaming workers, a good quality job does not only comply with ILO's requirements but also guarantees good working conditions, a healthy workplace, the possibility of undergoing vocational training to ensure our future employability and career development according to personal effort.

* President of UNI Global Union-Gaming.

A fair, living wage is a must-have factor.

Many gaming halls pay very poor salaries. They do not meet appropriate hygienic conditions, the atmosphere is filled with tobacco smoke and there is no ventilation. Rooms are not properly lit for workers to fulfill their tasks.

Permanent renovation of premises must be considered a fundamental tool of internal and external marketing, a strategic asset. Thus, we will keep up the best employees and win more clients.

Society keeps a close eye on our trade and hardly tolerates it. To have a license is not enough. We must gain social acceptance to ensure business continuity. A refurbished look and good working conditions will make us stronger.

There are not many companies today that invest in vocational training activities. This is essential due to the permanent incorporation of new technologies. Investing in training activities will result in hardworking employees who feel that it is possible to pursue a career within the company. The hotel industry sets a good example in this aspect. It invests a great deal in providing employees who show promise with further training so that they may acquire new skills and be promoted to managerial or supervising positions.

Access to formal training should be regarded as a tool, which will help employees who cannot adapt to night shifts or working conditions inherent in our trade get through the trauma of quitting their jobs.

Most gaming workers are young, and for many of them, it is their first job. We must bear in mind that when most people go out to have fun – that is to say on public holidays, weekends and at night – gaming workers must work.

We have struggled to include clauses on these issues in some of our collective bargaining agreements.

It is necessary to ensure staff's rotation so as to preserve their health and facilitate their access to formal training. Rotation periods that are too short hinder personal development and the proper fulfillment of labour duties.

Employees are human beings who, if offered the chance, would like to combine work life with social life to guarantee their personal development.

Rotation periods should not prevent employees from undergoing training and participating in schooling activities. Rotation periods

should allow them to adapt to changes in sleep patterns, essential to good health. This will result in lower absenteeism rates.

As for our trade, an increase in absenteeism rates is an indicator of an unpleasant working atmosphere, inadequate management due to a lack of proper training, a negative working environment, poor working conditions or poorly motivated employees due to low salaries or little hope for advancement.

IMPACT OF THE REGULATORY FRAMEWORK ON THE QUALITY OF THE JOB

In some countries in our region, legislation has been passed to ban all forms of gambling, such as in Brazil for example. In others, debate is still open. Many bingo halls in Brazil can operate thanks to cautionary measures issued by court. This situation deprives operators of the stability they need to grow and develop.

In some countries such as Ecuador, gaming halls have been banned altogether due to changes in legislation, while in others bills are being drafted for outlawing the trade.

Our trade union advocates the passing of solid legislation that regulates our trade and the signing of long-term concession contracts to guarantee future stability and employment.

In this forum, we neither can nor must ignore that politics interferes with our business. One of the favourite subjects of government opponents is problem gambling. They know nothing about this issue, but they find it appealing since they pretend to be sensitive to social claims.

In other countries, our trade is permitted but there is no solid legislation that regulates gaming operations.

In my opinion, for which I am fully responsible, gaming legislation must tackle certain issues seriously, for example the collection of revenues by the government in an adequate proportion to earnings. Providing funds so that local leaders can meet their budget is fundamental for the continuity of our trade; no one will want to be left out.

Another point is to limit the time the same person spends gambling in slot machines. Slots should be programmed to allow bettors to cool off. There should not be ATMs inside gaming halls and the presence of usurers and moneylenders should be controlled.

We must all make an effort to ensure the continuity of this trade in the future. A short-term, profit-minded attitude goes against this.

In my country, Argentina, the province of Buenos Aires has passed very smart legislation, in my opinion, to regulate the operation of slot machine arcades. Let us analyze this case: Slots are subject to online control and there must be a ratio of one employee to one authorized machine. Beyond doubt, these measures evidence a strong commitment of fiscal authorities and workers to trade continuity.

LET US ANALYZE CERTAIN CHANGES THAT TOOK PLACE IN OUR REGION

PERÚ

On July 1st, 2012, the Unified Control System in Real Time (abbreviated as SUCTR in Spanish) will come into force. The Bureau for Casinos and Slot Machines that reports to the Ministry of Foreign Trade and Tourism (MINCETUR) is certifying and standardizing different systems that must be approved by GLI (Gaming Laboratories International) or the Catholic University of Peru. Constanste Traverso is the President of APEJA– Peruvian Gaming Association.

ECUADOR

After a referendum in 2011 to outlaw gambling in Ecuador, casino operators were warned that halls would be soon closed down. However, they were told that they had one or two more years before final closure and many of them even exerted pressure to get a «sunset clause» and have 5 more years.

President Rafael Correa has signed an Executive Order that grants licensed casinos and bingo hall operators six more months before final closure. The Executive Order states that no request for longer time shall be accepted; nor compensation, granted to owners or operators. Importing new slot machines or gambling equipment shall be deemed as an illegal activity. A local chain of gaming halls has solved the problem by entering into an agreement last month to turn their locals into luxury gyms, but most operators are still analyzing what steps to take. Some are thinking about moving to Costa Rica, Puerto Rico or Colombia.

This decision means that 3,200 jobs will be lost. President Correa says that it is not a valid argument. Last year, he made the following statement to journalists: «If we accept that argument, let us keep on producing arms because, if not, people will lose their jobs». The

Ministry of Industrial Relations from Ecuador is compelled to offer training courses to every casino worker who loses his or her job.

Pursuant to BRAZIL'S Constitution, it is forbidden to open casinos in its territory; and the states have different provisions related to slot machine arcades and bingo halls.

Legislation in CHILE and ARGENTINA fosters the development of our trade; in Argentina, even more than in Chile. In my country, Argentina, new licenses have been granted to gaming operators who open casinos in new four or five-star hotels, as a way to foster tourism in certain areas. Legislation in Argentina, however, is not uniform throughout the country. Bingo halls and slot machine arcades are not allowed in all the provinces.

The gaming industry has hardly developed in URUGUAY.

COSTA RICA stands out because it is chosen by many online gaming operators to settle down. Authorities are worried about the regulatory framework, which seems to be far too flexible.

BOLIVIA makes a clear distinction between lotteries – in the hands of state operators – and other games of chance – in the hands of private operators. The Gaming Act was enacted in 2010, so it is still early to predict the future of the trade.

The exploitation of games of chance in PARAGUAY is in the hands of private operators. Our trade union has been asked for help by a sister Paraguayan organization to create a union for gaming workers to counteract gaming operators' strong interference.

As for VENEZUELA, legislation has been passed to regulate games of chance, which are in the hands of both private and state owners and operators; and gaming trade union activities have developed to certain extent.

ONLINE SURVEILLANCE

The fiscal surveillance system must be regarded as a tool to protect our trade rather than an unnecessary element of intrusion. Even more so, if we want our trade to become a long-term activity instead of a source of short-term profits, as I have already said.

Online surveillance exempts us from answering accusations in case of irregular drafts. This plus effective money laundering regulations protect us against accusations by those who launder money of dubious origin.

Our partner, the State, is entitled to control its share of the business. Private operators would rather be controlled than banned or replaced by state operators. I think that is a latent threaten and let me go deeper into this issue. As an example, I will mention Gaming Act No 13063, passed by the province of Buenos Aires that regulates the operation of slot machines. I think it is worth taking into account.

WORKDAY

One of our main concerns is: the length of the workday and of rest periods.

Despite being in the XXI century, some employers still deliberately ignore legal regulations on the subject. They do not respect days off or rest periods. They allege that employees are often off work and that they must meet personnel shortages.

We have analyzed this and other issues and conclude that an increase in absenteeism rates reveals a negative working atmosphere. Workers cannot be expected to leave the hall at six o'clock a.m. and be back by eleven o'clock the same morning fully refreshed. Operators must grant workers a rest of 12 hours between workdays and a reasonable regime of weekly days off. Operators must not look for excuses to cancel workers' days off.

We know that absenteeism rates are higher on weekends. The implementation of a bonus scheme to reward punctuality and perfect attendance on weekends could be a good strategy, and it may be included as a condition in collective bargaining agreements.

WORKING CONDITIONS AND ENVIRONMENT

I will focus on two or three points:

First, poor ventilation and inadequate cigarette smoke extraction systems. Many gaming halls are equipped with inadequate ventilation systems or smoke extractors. This has a negative impact on workers' health and performance and reduces the time non regular patrons spend in the hall. That is to say, it does not only have a negative impact on the workforce's health but also on the business productivity.

The lighting system and sound intensity should also be controlled, since there are certain deficiencies that affect workers' health and performance.

We cannot leave places of rest at the job site out. In many cases, they are as small, uncomfortable and dirty as the flats building janitors are supposed to live in. Places of rest for workers at the job site, lockers, restrooms and changing rooms must comply with the minimum standards legally in force, and be on a par with the status of the hall.

Every measure or decision taken by the company's management reflects how important workers are to their employer.

CIGARETTE SMOKE

Different countries throughout the region have introduced new laws to make gaming halls smoke-free. I must mention this despite the discomfort it may cause. Our trade union, in its capacity as the representative of workers, has congratulated Argentine authorities on this initiative. We favour health.

However, certain municipalities give a different legal interpretation to this decision. This is unacceptable because it generates distortions and benefits certain halls to the detriment of others. If smoking is forbidden in one municipality, it must be forbidden everywhere else.

VOCATIONAL TRAINING

Speaking about vocational training before such a professionalized audience would be redundant. So I will just focus on a very important question – management training aimed at those who are promoted and become supervisors, table chiefs, shift managers, hall managers, etc.

Workers who have had an excellent performance previously, fail when they are promoted. Gaming operators do not take into account that it takes adequate training to become a team leader, unless the employee has had previous experience in that field.

Lack of proper training results in many problems that affect the working atmosphere and trigger labour conflicts at the individual and collective levels.

QUESTIONS OF GENDER

There are many women workers in our trade.

Therefore, we must pay special attention to questions such as: Sexual harassment at the workplace, pregnant women workers and working

mothers, definition of the positions and tasks that suit women best and other aspects such as personal security when they leave the hall.

Although men are not excluded from the last point, we must specially ensure the security of women who work night shifts in gaming halls located in certain districts; therefore, we must make transportation arrangements to drive employees to safe places where they can take a means of transport to go home.

Women workers' problems must be tackled in our human resources policies because women have a large participation in our trade.

COLLECTIVE BARGAINING AGREEMENTS: A TOOL TO IMPROVE JOB QUALITY ON A CONTINUOUS BASIS

Trade unions and collective bargaining agreements vary from one country to another. Therefore, I will not describe legal regulations pertaining to each country in South America. I will rather highlight the importance of updated and smart collective bargaining agreement clauses to protect human resources in our trade.

According to my experience, I can assert that there cannot be a good working atmosphere, if freedom of association is not respected.

Collective bargaining agreements must include provisions related to categories and salary structure, workday and rest periods – on a daily, weekly and monthly basis – vocational training, token box, positions that take into account dealers' professionalism and multitasking without abuses.

Maternity protection is another fundamental point to be tackled in CBA. For example, new assignments for women according to their pregnancy stage, breastfeeding, maternity leave and sick leave to be used to take care of sick children.

Let us stop for a minute and analyze multitasking. It means carrying out different tasks related to an employee's core business. But it becomes abusive, when a dealer for example is asked to clean the premises, restrooms, etc.

SPECIAL RETIREMENT SCHEME

Unfortunately the Argentine Congress did not pass a bill drafted by our trade union to create a special retirement scheme aimed at gaming workers.

We think that physical exhaustion affects gaming workers more severely than other service workers. Working for 25 years in poorly ventilated halls, in uncomfortable positions and doing night shifts cause premature aging. That is the reason why we demanded a special retirement scheme that sets forth the retirement age for women at 55, and 60 for men, with 25 years of service.

PROBLEM GAMBLING: A THREATEN TO OUR TRADE SUSTAINABILITY

When earlier I mentioned the need to limit the time a person spends playing in slot machines, to ban ATM from gaming halls, to control the presence of moneylenders and the opening time of gaming halls located in small towns, I intended to avoid those situations that generate strong public criticism thus putting our trade sustainability at risk.

Self-exclusion records must also be implemented as a tool to prevent weak gamblers from becoming addicted to gambling.

My trade union gives financial support to FUNDALEA; a foundation that offers problem gambling rehabilitation aimed at gaming workers. FUNDALEA does not reject community members who come to the foundation in search for treatment and assistance.

ONLINE GAMING

There is not an adequate regulatory framework and operations in tax havens pose a threat to employment.

Europe is trying to regulate this activity, although it believes that gaming is susceptible to local legal regulations that adhere to the principles of the European Union law.

This gambling modality allows for automatic operation without any kind of control. Therefore, mechanisms to protect consumers' rights grow weaker.

The United States market is an example of how indecision by authorities in charge of implementing this regime frustrates its development.

Unless it is adequately regulated, this activity will end up wiping out employment opportunities.

Those who love this trade and aspire to staff professionalization feel that online gambling poses a serious threat to employment. I suppose that this opinion is shared by those who have invested large amounts of money in revamping and equipping gaming halls.

ILLEGAL GAMBLING

Illegal gambling activities and halls jeopardize the legal exploitation of this trade. Unfortunately, illegal gambling is socially tolerated in many countries where people are not aware of the risks it entails.

This subject truly concerns us, workers. We are worried about low quality and informal jobs that employees are forced to accept without being aware that they are participating in illegal activities. This also causes economic damage to legal activities and results in a poor collection of revenues, often devoted to fulfill social needs.

Illegal gambling must be combated simultaneously everywhere – at the regional, national, provincial and municipal levels – to prevent illegal gambling operators from settling down in those areas where this modality is not fought off.

Europe is worried about sporting events, whose results are fixed according to bets, even the illegal ones.

CONCLUSIONS

Though legal, our trade is hardly tolerated by society. We must take measures to prevent our trade from being used as a cover for money laundering activities.

Our trade is vulnerable to changes in societies' mood and the interim needs of politicians mainly in municipalities.

Combating illegal gambling must be priority number one in the agenda.

Gaming operators who operate in countries that have no legislation to regulate the trade should resort to self-regulation as a strategy to protect the activity in the long term.

Our sector must commit to promoting responsible gaming.

Gaming workers must be regarded as a strategic asset for the development and preservation of our trade.

Generating good quality jobs must be the cornerstone of our trade.

Factors such as fair salaries, good working conditions, a healthy and secure work environment, vocational training and true opportunities for making a career cannot be ignored, if we want to advocate for good quality gaming jobs.

Job quality goes hand in hand with the quality of the regulatory framework that governs our trade in different countries.

El trabajo en la industria del juego en Sudamérica

DANIEL AMOROSO*

INTRODUCCIÓN

Nuestra industria pertenece básicamente al sector de servicios; por ello, los empleados deben ser considerados un activo estratégico.

Después de intercambiar experiencias e información con otros trabajadores del sector de diferentes países de nuestra región, hemos descubierto que sigue habiendo puestos de baja calidad y que el proceso de reclutamiento es bastante informal.

Podríamos tratar esta cuestión por extenso, pero analicemos primero las diferencias entre «trabajo digno» y «trabajo de calidad».

El primer término, acuñado por la Organización Internacional del Trabajo, significa básicamente: empleo registrado en el que se realizan aportaciones a la seguridad social y se asegura la libertad de asociación.

Como representantes de los intereses de los trabajadores, abogamos por el segundo término. Queremos que nuestros compañeros trabajadores tengan un trabajo de calidad. Creemos que nuestra industria puede permitírselo. El trabajo digno, en el sentido que da la OIT, no es suficiente para nosotros. Aspiramos a puestos de trabajo de calidad en los que los trabajadores puedan sentirse satisfechos con su vida laboral y sentirse plenamente ciudadanos gracias a su esfuerzo personal.

¿QUÉ QUEREMOS DECIR CON TRABAJOS DE CALIDAD?

Para nosotros, los trabajadores de la industria del juego, un trabajo de calidad no es solo el que cumple con los requisitos de la OIT, sino también el que garantiza buenas condiciones laborales, un lugar

* Presidente de UNI Global Union-Juego de Azar.

de trabajo saludable y la posibilidad de recibir formación profesional para asegurar nuestra futura empleabilidad y desarrollo profesional en consonancia con el esfuerzo personal.

Un salario justo y suficiente para mantener un nivel de vida adecuado es un factor obligatorio.

Muchas salas de juegos pagan salarios muy bajos. No cumplen las debidas condiciones higiénicas, el ambiente está lleno de humo de tabaco y no hay ventilación. Las salas no tienen la iluminación suficiente para que los trabajadores desempeñen sus tareas.

La renovación permanente de las instalaciones debe considerarse una herramienta fundamental para la promoción interna y externa, es decir, un activo estratégico. De ese modo conservaremos a los mejores empleados y atraeremos a más clientes.

La sociedad mira de cerca nuestra industria y no la tolera muy bien. Tener una licencia no es suficiente. Debemos ganarnos la aceptación social para asegurar la continuidad de nuestras actividades. Un aspecto renovado y buenas condiciones laborales nos harán más fuertes.

No hay muchas empresas hoy que inviertan en programas de formación profesional. Pero esta inversión es esencial debido a la permanente incorporación de nuevas tecnologías. Invertir en actividades de formación producirá empleados trabajadores que sentirán que es posible evolucionar profesionalmente en la compañía. La industria hotelera representa un buen ejemplo en este aspecto. Invierte mucho en proporcionar a los empleados prometedores formación adicional para que puedan adquirir nuevas capacidades y ascender a puestos de gestión o de supervisión.

El acceso a programas formales de formación debe considerarse una herramienta que servirá para ayudar a los empleados que no puedan adaptarse a los turnos de noche o a las condiciones de trabajo propias de nuestro sector a superar el trauma de pensar en dejar sus trabajos.

Muchos trabajadores del sector del juego son jóvenes y, para muchos de ellos, es su primer trabajo. Debemos tener en cuenta que cuando muchas personas salen para divertirse –es decir, en días de fiesta, fines de semana y por la noche– los trabajadores del juego deben trabajar.

Hemos luchado para incluir cláusulas sobre estas cuestiones en algunos de nuestros convenios colectivos.

Es necesario asegurar la rotación del personal, a fin de preservar su salud y facilitar su acceso a un programa de formación. Unos perio-

dos de rotación demasiado cortos impiden el desarrollo personal y el correcto cumplimiento de las obligaciones laborales.

Los empleados son seres humanos que, si tienen la oportunidad, desean combinar trabajo con vida social para garantizar su desarrollo personal.

Los periodos de rotación no deberían impedir a los empleados realizar actividades de formación y participar en programas académicos. Deberían permitirles adaptarse a los cambios en los hábitos de sueño, esenciales para disfrutar de una buena salud. Con ello se conseguirá reducir las tasas de absentismo.

En lo que respecta a nuestra industria, el aumento de las tasas de absentismo es indicativo de un ambiente de trabajo desagradable, una gestión inadecuada debido a la falta de formación apropiada, un entorno laboral negativo, malas condiciones de trabajo o empleados poco motivados como consecuencia de los bajos salarios que reciben o la poca esperanza de promoción.

IMPACTO DEL MARCO REGULADOR EN LA CALIDAD DEL TRABAJO

En algunos países de nuestra región se ha legislado para prohibir todas las formas de juego, como, por ejemplo, Brasil. En otros, sigue abierto el debate. Muchas salas de bingo en Brasil pueden funcionar gracias a medidas cautelares emitidas por un tribunal. Esta situación priva a los operadores de la estabilidad que necesitan para crecer y evolucionar.

En algunos países, como Ecuador, se han prohibido totalmente las salas de juego como consecuencia de los cambios realizados en la legislación, mientras que en otros se están redactando proyectos de ley para ilegalizar la actividad del juego.

Nuestro sindicato defiende la aprobación de una legislación sólida que regule nuestra industria, así como la firma de contratos de concesión de larga duración que garanticen la estabilidad y el empleo en el futuro.

En este foro no podemos y no debemos ignorar que la política interfiere con nuestro negocio. Uno de los temas favoritos de los opositores del gobierno es el problema del juego. No saben nada de esta cuestión, pero lo encuentran atrayente ya que así fingen tener sensibilidad hacia las reivindicaciones sociales.

En otros países, se permite el desarrollo de nuestra actividad, pero no existe una legislación sólida que regule la industria.

En mi opinión, de la que soy totalmente responsable, la legislación del juego debe abordar ciertas cuestiones con seriedad, por ejemplo, la recaudación del gobierno en una proporción adecuada a las ganancias. Proporcionar fondos para que los dirigentes locales puedan hacer frente a su presupuesto es fundamental para la continuidad de nuestra industria; nadie querrá quedar fuera.

Otra cuestión es la limitación del tiempo que la misma persona dedica al juego en máquinas de azar. Las máquinas deberían programarse para que los jugadores puedan dejar de jugar. No debería haber cajeros dentro de las salas de juego y debería estar controlada la presencia de usureros y prestamistas.

Todos debemos hacer un esfuerzo para asegurar la continuidad de esta industria en el futuro. Una actitud de beneficio rápido y a corto plazo no sirve para ese objetivo.

En mi país, Argentina, la provincia de Buenos Aires ha aprobado una legislación muy acertada, en mi opinión, para regular la explotación de galerías de máquinas de azar. Analicemos este caso: las máquinas están sujetas a un control por medios telemáticos y debe haber una proporción de un empleado por cada máquina autorizada. Sin duda, estas medidas demuestran un fuerte compromiso de las autoridades fiscales y los trabajadores con la continuidad del sector.

ANALICEMOS CIERTOS CAMBIOS PRODUCIDOS EN NUESTRA REGIÓN

PERÚ

El 1 de julio de 2012 entrará en vigor el Sistema Unificado de Control en Tiempo Real (abreviado por sus siglas en español, SUCTR). La Junta de Casinos y Máquinas de Azar dependiente del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) está certificando y normalizando diferentes sistemas que deben ser aprobados por Gaming Laboratories International (GLI) o la Universidad Católica de Perú. Constante Traverso es el presidente de APEJA, la Asociación Peruana de Juegos de Azar.

ECUADOR

Después de celebrado un referéndum en 2011 para la ilegalización del juego en Ecuador, se avisó a los operadores de casinos de que las

salas se cerrarían en breve. Sin embargo, se les comunicó que tendrían uno o dos años más antes del cierre definitivo y muchos de ellos han presionado para conseguir que se ampliara el plazo cinco años más.

El presidente Rafael Correa ha firmado una Orden Ejecutiva que concede a los operadores de casinos y salas de bingo con licencia seis meses adicionales antes del cierre definitivo. En la Orden se establece que no se admitirá ninguna petición de ampliación del plazo y no se concederá ninguna indemnización a propietarios u operadores. La importación de nuevas máquinas de azar o de equipos de juego se considerará una actividad ilegal. Una cadena local de salas de juego ha solucionado el problema suscribiendo el pasado mes un contrato para la transformación de sus locales en gimnasios de lujo, pero la mayoría de los operadores están todavía analizando qué pasos seguir. Algunos están pensando en trasladarse a Costa Rica, Puerto Rico o Colombia.

Esta decisión supone la pérdida de 3.200 puestos de trabajo. El presidente Correa afirma que este no es un argumento válido. El año pasado realizó la siguiente declaración a los periodistas: «Si aceptamos ese argumento, deberíamos seguir fabricando armas porque, si no, la gente perdería su trabajo». El Ministerio de Relaciones Laborales de Ecuador está obligado a ofrecer cursos de formación a cada trabajador de casino que pierda su puesto de trabajo.

De acuerdo con la constitución de BRASIL, está prohibido abrir casinos en su territorio, y cada uno de los estados aplica normas diferentes en relación con las galerías de máquinas de azar y las salas de bingo.

La legislación de CHILE y ARGENTINA, sin embargo, promueven el desarrollo de nuestra industria; en Argentina, incluso más que en Chile. En mi país, Argentina, se han concedido nuevas licencias para la apertura de casinos en hoteles nuevos de cuatro y cinco estrellas, como medida para el estímulo del turismo en ciertas áreas. La legislación argentina, sin embargo, no es uniforme en todo el país. Las salas de bingo y de máquinas de azar no están permitidas en todas las provincias.

La industria del juego no se ha desarrollado apenas en URUGUAY.

COSTA RICA destaca por ser lugar de establecimiento elegido por muchos operadores de juego en Internet. Las autoridades están preocupadas por el marco regulador, que parece ser excesivamente flexible.

BOLIVIA hace una distinción clara entre loterías –en manos de operadores estatales– y otros juegos de azar, en manos de operadores privados. La Ley de Juego se aprobó en 2010 por lo que todavía es pronto para predecir el futuro del sector.

La explotación de juegos de azar en PARAGUAY está en manos de operadores privados. Una organización paraguaya hermana ha pedido ayuda a nuestro sindicato para la creación de una organización sindical de trabajadores de la industria del juego que contrarreste la fuerte posición de los operadores.

En cuanto a VENEZUELA, se ha aprobado una ley para la regulación de los juegos de azar, que está en manos de propietarios y operadores privados y públicos, y han aumentado algo las actividades sindicales en el sector.

VIGILANCIA ELECTRÓNICA

El sistema de vigilancia fiscal debe considerarse una herramienta para la protección de nuestra industria y no un elemento innecesario de intrusión. Especialmente si queremos que nuestra industria tenga un desarrollo a largo plazo y no se quede en una mera fuente de beneficios a corto plazo, como ya he dicho.

La vigilancia electrónica nos evita tener que responder de acusaciones en caso de apuestas irregulares. Esta normativa adicional contra el blanqueo de capitales nos protege de aquellos que pretenden blanquear dinero de dudoso origen.

Nuestro socio, el Estado, tiene derecho a controlar su parte del negocio. Los operadores privados deben someterse a controles y no ser prohibidos o sustituidos por operadores estatales. Creo que esa es una amenaza latente y quisiera detenerme en esta cuestión. Como ejemplo, mencionaré la Ley de Juego número 13063 aprobada por la provincia de Buenos Aires que regula la explotación de máquinas de azar. Creo que merece la pena su examen.

JORNADA LABORAL

Una de nuestras principales preocupaciones es la duración de la jornada laboral y de los periodos de descanso.

A pesar de encontrarnos en el siglo XXI, algunos empleadores siguen ignorando deliberadamente la normativa legal en esa materia y no respetan días libres o periodos de descanso. Alegan que hay empleados que faltan a menudo al trabajo y los otros deben suplir la falta de personal. Hemos analizado esta y otras cuestiones y podemos concluir que el aumento de las tasas de absentismo revela un ambiente de trabajo negativo. No se puede esperar que los trabajadores salgan a

las 6 de la mañana y vuelvan al trabajo a las 11 de esa misma mañana totalmente descansados. Los operadores deben conceder a los trabajadores un descanso de 12 horas entre jornadas de trabajo y un régimen razonable de días libres a la semana. Los operadores no deben buscar excusas para cancelar los días libres de los trabajadores.

Sabemos que las tasas de absentismo son mayores en fin de semana. La introducción de un programa de bonificaciones para recompensar la puntualidad y la asistencia al trabajo cuando la jornada coincide con fin de semana podría ser una buena estrategia, y podría incluirse como condición en los convenios colectivos.

CONDICIONES Y ENTORNO DE TRABAJO

Me centraré en dos o tres puntos:

En primer lugar, la mala ventilación y la utilización de sistemas inadecuados de extracción de humo. Muchas salas de juego están equipadas con sistemas de ventilación o de extracción de humo inadecuados. Esta circunstancia tiene un efecto negativo en la salud y el rendimiento de los trabajadores y reduce el tiempo que los clientes pasan en la sala. Es decir, no tiene solo un impacto negativo en la salud de la plantilla, sino también en la productividad del negocio.

El sistema de iluminación y la intensidad del ruido deben también controlarse, ya que determinadas deficiencias en este sentido afectan a la salud y el rendimiento de los trabajadores.

No podemos olvidarnos de las zonas de descanso en el lugar de trabajo. En muchos casos, son pequeñas, incómodas y sucias. Los lugares de descanso de los trabajadores, los armarios, los servicios y los vestuarios deben cumplir las normas mínimas legalmente en vigor y estar a la par con la categoría de la sala.

Cada medida o decisión que adopta la dirección de la empresa refleja la importancia que el empleador da a sus trabajadores.

HUMO DE TABACO

Diversos países de la región han introducido nuevas leyes para hacer de las salas de juego espacios sin humo. Debo mencionarlo a pesar de la incomodidad que puede suponer. Nuestro sindicato, en su calidad de representante de los trabajadores, ha felicitado a las autoridades argentinas por esta iniciativa. Estamos a favor de la salud.

Sin embargo, algunos municipios dan una interpretación legal diferente a esta decisión. Esto es inaceptable, porque genera distorsiones y beneficia a determinadas salas en detrimento de otras. Si fumar está prohibido en un municipio, debe estar prohibido en todos los demás.

FORMACIÓN PROFESIONAL

Hablar de formación profesional ante un público tan profesionalizado sería redundante, por lo que me centraré en una cuestión muy importante: la formación en el área de dirección para aquellos que ascienden, por ejemplo, a puestos de supervisor, jefe de mesa, jefe de turno o jefe de sala.

Los trabajadores que han realizado un desempeño excelente con anterioridad fallan cuando ascienden de categoría. Los operadores no tienen en cuenta que se necesita una preparación adecuada para asumir funciones de dirección de un equipo, a menos que el empleado ya hubiera tenido experiencia anterior en ese campo.

La falta de una formación adecuada genera muchos problemas que afectan al ambiente de trabajo y detonan conflictos laborales a nivel individual y colectivo.

CUESTIONES DE GÉNERO

Hay muchas mujeres trabajando en nuestra industria.

En consecuencia, debemos prestar especial atención a cuestiones como: el acoso sexual en el lugar de trabajo, trabajadoras embarazadas y madres, definición del perfil de los puestos y tareas más apropiados para las trabajadoras y otros aspectos como la seguridad personal cuando abandonan la sala.

Si bien los hombres no están excluidos del último punto mencionado, debemos garantizar especialmente la seguridad de las mujeres que trabajan en los turnos de noche en salas de juego situadas en determinados distritos. Por ello, debemos organizar transporte que lleve a las trabajadoras a lugares seguros en los que puedan utilizar un medio de transporte para volver a casa.

Debe hacerse frente a los problemas de las trabajadoras en nuestras políticas de recursos humanos, ya que las mujeres tienen una gran participación en nuestra industria.

CONVENIOS COLECTIVOS: UNA HERRAMIENTA PARA MEJORAR LA CALIDAD DEL TRABAJO DE FORMA CONTINUA

Los sindicatos y los convenios colectivos varían de un país a otro. Por consiguiente, no describiré la normativa legal de cada país de Sudamérica, sino que destacaré la importancia de utilizar cláusulas actualizadas y eficaces en los convenios colectivos para la protección de los recursos humanos en nuestro sector.

Por mi experiencia, puedo afirmar que no puede haber un buen ambiente de trabajo si no se respeta la libertad de asociación.

Los convenios colectivos deben incluir cláusulas relacionadas con las categorías y la estructura salarial; la jornada laboral y los periodos de descanso diarios, semanales y mensuales; la formación profesional, la caja de seguridad, y en general posiciones que tengan en cuenta la profesionalidad y la multiplicidad de tareas sin abusos.

La protección de la maternidad es otro punto fundamental que debe abordarse en los convenios colectivos. Por ejemplo, la asignación de tareas especialmente aptas para las mujeres durante el embarazo, la lactancia, los permisos de maternidad y permisos para la atención de hijos con enfermedad.

Detengámonos un minuto y analicemos la asignación de tareas diferentes. Significa desempeñar funciones diferentes relacionadas con la actividad principal del empleado. Pero esta posibilidad se vuelve abusiva cuando se pide al empleado de sala, por ejemplo, que limpie el local o los servicios.

PLAN ESPECIAL DE JUBILACIÓN

Por desgracia, el Congreso argentino no aprobó un proyecto de ley elaborado por nuestro sindicato para la creación de un plan especial de jubilación para trabajadores de la industria del juego.

Creemos que el agotamiento físico afecta a los trabajadores de nuestra industria con mayor severidad que a otros trabajadores del sector de servicios. Trabajar durante 25 años en salas mal ventiladas, en puestos incómodos y haciendo turnos de noche causa un envejecimiento prematuro. Esa es la razón de que pidiéramos un plan especial de jubilación que fijase la edad de jubilación para las mujeres a los 55 años y para los hombres a los 60, con 25 años de servicio.

LUROPATÍA: UNA AMENAZA PARA LA SOSTENIBILIDAD DE NUESTRA INDUSTRIA

Cuando anteriormente he mencionado la necesidad de limitar el tiempo que una persona pasa jugando en las máquinas de azar, de prohibir los cajeros en las salas de juego, de controlar la presencia de prestamistas y el tiempo de apertura al público de las salas de juego que se encuentran en poblaciones pequeñas, mi intención era evitar esas situaciones que generan una fuerte crítica del público y, por tanto, ponen en peligro la sostenibilidad de nuestra industria.

Deben también utilizarse registros de autoexcluidos como herramienta para evitar la ludopatía en los jugadores más vulnerables.

Mi sindicato presta ayuda financiera a FUNDALEA, una fundación que ofrece rehabilitación para ludopatías a trabajadores del sector del juego. FUNDALEA no rechaza a los miembros de la comunidad que acuden a la organización en busca de tratamiento y ayuda.

JUEGO EN INTERNET

No existe un marco regulador adecuado y las operaciones establecidas en paraísos fiscales suponen una amenaza para el empleo.

Europa está tratando de regular esta actividad, aunque considera que el juego es susceptible de ser regulado por normativas legales nacionales que cumplan los principios del derecho comunitario.

Esta modalidad de juego permite una operación automática sin ningún tipo de control. Por ese motivo, son más débiles los mecanismos para la protección de los derechos de los consumidores.

El mercado de Estados Unidos es un ejemplo de cómo la indecisión por parte de las autoridades encargadas de aplicar este régimen frustra su desarrollo.

A menos que tenga una regulación adecuada, esta actividad terminará eliminando todas las oportunidades de trabajo.

Los que aman esta industria y aspiran a la profesionalización del personal sienten que el juego en Internet representa una seria amenaza al empleo. Supongo que esta opinión será compartida por aquellos que hayan realizado grandes inversiones en la renovación y el equipamiento de salas de juego.

JUEGO ILEGAL

Las actividades y las salas de juego ilegales ponen en peligro la explotación legal de esta industria.

Lamentablemente, el juego ilegal es tolerado socialmente en muchos países en los que la gente no es consciente de los riesgos que entraña.

Esta cuestión nos afecta realmente a nosotros, los trabajadores. Nos preocupan los trabajos no regulados y de baja calidad que los empleados se ven forzados a aceptar, sin saber que están participando en actividades ilegales. Esta situación también causa daños económicos a las actividades legales y reduce los ingresos que el Estado puede recaudar vía impuestos y que a menudo se destinan a satisfacer necesidades sociales.

El juego ilegal debe combatirse simultáneamente en todas partes –en el ámbito municipal, provincial, nacional y regional– para impedir que se establezcan operadores de juego ilegales en aquellas áreas en las que no se lucha contra esta modalidad.

Europa está preocupada por los eventos deportivos, cuyos resultados pueden ser amañados para conseguir ganancias con las apuestas, incluso ilegales.

CONCLUSIONES

A pesar de ser legal, nuestra industria no es muy bien tolerada por la sociedad. Debemos tomar medidas para impedir que nuestra industria se utilice para el blanqueo de capitales.

Nuestra actividad es vulnerable a los cambios en la actitud de las sociedades y las necesidades a corto plazo de los políticos, principalmente en los municipios.

Combatir el juego ilegal debe tener la máxima prioridad en la agenda.

Los operadores de juego que operan en países que no tienen legislación que regule la actividad deben imponerse una regulación propia como estrategia para proteger la industria a largo plazo.

Nuestro sector debe esforzarse en promover un juego responsable.

Los trabajadores del sector deben ser considerados un activo estratégico para el desarrollo y la conservación de nuestra industria.

Generar trabajos de calidad debe ser la piedra angular de nuestro sector.

No se pueden ignorar factores como salarios justos, buenas condiciones laborales, un entorno de trabajo seguro y saludable, formación profesional y verdaderas oportunidades de promoción profesional si queremos abogar por puestos de trabajo de calidad en el sector.

La calidad en el trabajo camina de la mano con la calidad del marco regulador que rige nuestra industria en diferentes países.

The convergence of conventional games of chance and internet gambling

JOSÉ RAMÓN ROMERO*

Following the two interesting presentations given by Professor I. Nelson and Professor Rose and by my good friend, English attorney Julian Harris, I am going to cut my presentation short for Organization-related purposes to end at the appointed time. In any event, you will find a paper written on this subject published as part of the documentation on the IPSA website.

The presentation I am going to be giving has to do with the convergence of conventional and online gambling.

THE «GLORIOUS DECADE» OF INTERNET GAMBLING

To sum it all up in very few words, we have been provided with a view of the situation in both the U.K. and in the U.S. by way of the presentations given by those who have preceded me in taking the floor, and I am therefore not going to repeat what the current regulations and standards are in the European Union or in the United States. I will simply confine myself to recalling how we have been living out the «glorious decade» of internet gambling over these past few years, especially in the European Union, in which all of its growth has been based mainly on a «self-regulation» on the part of the companies who have carried out this activity as follows:

- By providing Gaming and betting services from one location to residents from many other countries via Internet portals.
- Collecting the amount of the wagers through servers located in tax paradises, the countries referred to as «low taxation countries». These locations have very special international

* Founding Partner LOYRA Lawyers.

regimens. Their regulators sound strict and are very liberal. They have benefitted from extremely low taxation and have not incurred in the special taxation on national bets and Gaming of the countries where their offers are targeted and where they collected their taxes.

- Not setting up a domicile or branch office or permanent agency in the countries targeted in their offers. Hence, they have therefore not incurred in certain liabilities related to the national regulations governing the contracting of gaming and betting or civil claims from players. Here again, they have eluded the regular taxation of the country where they are making their earnings.
- Carrying out the process of providing what they have to offer independently of the national Gaming regulations and, in some cases, despite such regulations, they have had the enjoyment of all the advantages and benefits related to the limitations on the advertising and promotion of gambling, obligations of registering companies and major shareholders, responsible gaming limitations, limitations related to money laundering and a long etcetera.
- Basically, these companies have gotten themselves authorized within those totally free, little jurisdictions on the basis of «white lists» prepared by the regulators, above all in the U.K, Australia and in some other countries.
- In the European Union, they have operated under the protection of a presumed free circulation of services and capital which however does not cover those Gaming activities save under certain specific conditions, as the European Union Court of Justice has ruled once and again. No regulation of a European Community scope of course exists, each country regulating internet gambling as it sees fit and advantageous and could even go so far as to prohibit gambling, and the truth be known, there has been a clash in recent times between the conventional «in situ» gambling of the casinos, bingo halls, gaming machines located in public establishments and online gambling, which has progressively been winning over a market share, little by little, up to totaling figures which, depending on the countries, represent from 9% up to as much as 14% of all the sums wagered.
- Competing with a tax cost-related edge over the games authorized within each country where they have marketed the gaming they offer. In all truth, what we can call «real» (hands-

on) gambling, that is to say, the gambling done in public establishments and internet gambling are, in the end, the same major market, the channel through which one gambles being the one thing that varies. In short, what is going to happen and what is already happening in the countries where internet has made its way onto the market to some major degree is that people can now choose whether to opt to play at a casino, at home, in the office or in the subway, that is to say, there are numerous options available. When one of the channels requires going out of the house or workplace or wherever the player is located with their computer or Smartphone, it cannot compete so well due to tax costs and cannot sponsor soccer teams or other sports or advertise on a grand scale, having, on the other hand to comply with an infinite number of governmental rules controlling their activities, limitations on business hours for being open to the public, on the prices of wagers and maximum winnings, on the games offered, on the control of their flows and of the people in charge, while the other channel (iGambling) does not require players to go anywhere, nor does it have any set hours, nor does it have those costs, nor is it subject to the harsh government limitations... That this is unfair competition seems obvious.

THE WAY THINGS STAND NOWADAYS

As of that «glorious decade» of freedom, a major degree of regulation has taken place at the national levels. These regulations have obviously restricted the freedom of online gaming and, above all, have made this channel taxable, this being an issue which had obviously not been something to be dealt with at all on operating out of tax paradises and not being subject to the special taxes that each country has stipulated.

This has given rise to a certain degree of confusion, most especially at the European Union level, where debate has arisen between the principle of free circulation of the activities and services which are provided within in the Union and the movement of capital, in conjunction with the right of the member States to regulate an activity of this type as they see fit.

The ECJ (European Court of Justice) has progressively built up case law evolving from Gambelli against Italy up to Bwin against «Santa Casa de Misericordia» and the Portuguese Government in which the

Court acknowledged that online gambling is particularly difficult to control, this entitling the member States to a greater degree to regulate online gambling as they deem fitting on the order of safeguarding reasons of a political, social and moral nature and preventing large-scale fraud.

In Spain, a great deal of confusion has also arisen over the past few years, first of all, due to there being 19 regulating bodies (that is to say, 17 Autonomous Communities and 2 Autonomous Cities) and a Central Government which has finally regulated online gambling. This has meant online gambling not having been combatted, having been tolerated for a long time and, finally, Law 13/2011 having set forth the first nationwide regulation of online gambling.

THE CONVERGENCE OF PHYSICAL GAMBLING AND REMOTE GAMBLING

What is the situation at this point in time on the gaming market, which, as I have said, the bodies regulating economic competition in Spain have been taking as one single large-scale market? To my way of thinking, the theory out of which title of this presentation has rather come into being is that, both –let's say – conventional gambling, the gambling done in public establishments (what is referred to as «brick and mortar gambling» – because of the bricks used to build the establishments) and online gambling («click gambling» – named for the computer mouse clicks) are going to be turning, over the course of time, into «brick and click», that is to say, the regulations passed by the countries will be conducive to this scheme in which they are one in the same, and it will all be a matter of channel for accessing similar games via both channels in public establishments, some continuing in private locations.

What are the vectors of this convergence? One of the slides in my presentations shows the vectors of convergence. My understanding is that the vectors are mainly:

1. The *technology*, inasmuch as the central systems which supply games both to the State, excuse me, both to the terminals which are located in public establishments and to laptops, PCs and cellphones we all own are obviously very similar servers.
2. The *expertise*, that is to say, the mathematics, the configuration of the games, the display format is practically identical in the physical casinos and in the internet casino, and also in the

betting which is done in public establishments and in internet betting. Consumers are showing a progressively greater trend toward using all of these channels, as revealed recently by a Carlos III University study.

3. The *taxes*, which are also evolving progressively more toward a convergence of the special gaming tax rates which are being put into effect in the different countries.
4. And, the most important thing of all will be the *regulatory convergence*, that is to say, the regulators in each country will be the ones who are going to mainly bring about this convergence based on the idea reiterated by a known regulator: «I know the ones who are running conventional gaming, because they pay taxes; I don't know the ones who are running online gaming, because they are probably on some faraway island in the Caribbean, Europe or elsewhere».

In this regard, regulation in itself is conducive to this taxpaying and some similar standards concerning, for example:

1. Preventing minors from gambling
2. The protection of a disorder such as compulsive gambling
3. Setting up controls of software and software contents

Spain is no exception; and, in Spain, as I have previously mentioned, those 19 plus one regulators tend toward such convergence. Spain's domestic market is not very large, per se, in terms of Internet and, in the end, will quite likely lead to a single national market, although it is true that both the Autonomous Communities and the Central Government can regulate internet gaming in their exercise of their authorities.

In this regard, Spain's Constitutional Court (CT) ruling 35/2012 of March 14th last set forth that in the event of a conflict of interest between the Central Government and the Autonomous Communities, and even of a conflict between one Autonomous Community and another, these conflicts must be remedied by means of the coordinating mechanism for which provision is made under the «Law on the Legal Regime of Public Administrations and Common Administrative Procedure». In short, the Autonomous Communities must set forth mechanisms for cooperating with one another and, in turn, with the Central Government, for the purpose of preventing a regulation passed by one Autonomous Community from having a negative effect on another Community.

Lastly, it must be said that, in Spain, a monopoly exists on lotteries in favor of the Society of State Lotteries (SELAE), which has taken the place of the former entrepreneurial public entity of State Lotteries and Betting known as «Loterías y Apuestas del Estado» (LAE), which, in conjunction with the National Organization for the Blind (O.N.C.E.) maintain that level of «lottery reserve», this being a level we do not know how long they are going to be able to maintain in terms of there being no reason warranting said monopoly, currently referred to as a «reserve», continuing to exist. It seems that the monopoly should be done away with in accordance with the jurisprudence extant in the ECJ, on the basis of the aforementioned Gambelli ruling. No other reason exists of those recognized as valid by the EU Court of Justice for this reserve to be maintained. Hence, on the side of the lotteries, this convergence is highly likely to take place among physical gaming, lottery ticket sales, online sales and combining lotteries with all of the other games on the same websites under the same regulations.

Concerning everything else, given the time limit set by the Organization, without further ado, we shall leave the debate of ideas which have come to fore along with my presentation for the discussion period. Thank you very much.

La convergencia de juegos de azar tradicionales y el juego *on line*

JOSÉ RAMÓN ROMERO*

Tras las dos interesantes comunicaciones que han desarrollado los profesores Nelson Rose y, mi buen amigo, el abogado inglés Julian Harris, voy a acortar, por necesidades de la Organización, la extensión de la mía en cuanto el tiempo finaliza. En cualquier caso, existe una comunicación elaborada al efecto y que figura entre la documentación que aparece en la página web de la IPSA.

La ponencia que voy a desarrollar se refiere a la convergencia del juego tradicional con el juego *on line*.

LA «DÉCADA PRODIGIOSA» DEL JUEGO POR INTERNET

Muy sintéticamente, hemos visto la situación tanto en el Reino Unido como en Estados Unidos a través de las exposiciones de quienes me han precedido en el uso de la palabra y, por tanto, no voy a repetir cual es la regulación, la normativa, existente en la Unión Europea ni en Estados Unidos. Simplemente me limitaré a recordar que durante estos últimos años hemos vivido la «década prodigiosa» del juego por internet especialmente en la Unión Europea en la que todo su crecimiento se ha basado, fundamentalmente, en una «autorregulación» por parte de las empresas que han desarrollado dicha actividad de la siguiente manera:

- Ofertando servicios de Juegos y apuestas desde un lugar a través de portales de Internet a los residentes en muchos otros países.
- Recaudando el importe de las apuestas desde servidores situados en paraísos fiscales, los países llamados «low taxation countries». Estos lugares tienen regímenes internacionales muy especiales.

* Socio fundador LOYRA Abogados.

Sus reguladores suenan estrictos y son muy liberales. Se han beneficiado de bajísima fiscalidad y no han incurrido en la fiscalidad especial sobre el Juego y las apuestas nacionales del país de destino de sus ofertas y donde recaudaron sus impuestos.

- No estableciendo domicilio, ni sucursal, ni representación permanente en los países destinatarios de sus ofertas. De este modo no han incurrido en ciertas responsabilidades relativas a las regulaciones nacionales del contrato de juego y apuesta ni reclamaciones civiles de los jugadores. De nuevo han eludido la fiscalidad ordinaria del país donde obtienen sus ingresos.
- Desarrollando sus ofertas con independencia de las regulaciones nacionales del Juego y, en algún caso, a pesar de dichas regulaciones. Han gozado de ventajas y beneficios relacionados con las limitaciones a la publicidad y promoción del juego, obligaciones de registro de empresas y principales accionistas, limitaciones de juego responsable, limitaciones relacionadas con el blanqueo de capitales y un largo etcétera.
- Básicamente estas empresas se han autorizado en esas libérrimas pequeñas jurisdicciones en base a «listas blancas» elaboradas por los reguladores, sobre todo del Reino Unido, Australia y algún otro país.
- En la Unión Europea se han amparado en una presunta libre circulación de servicios y capitales que, sin embargo, no alcanza a esas actividades de Juego, salvo determinadas condiciones, como tiene declarado hasta la saciedad el Tribunal de Justicia de la Unión. No existe desde luego ninguna regulación de ámbito comunitario europeo; cada país regula el juego por internet como lo entiende oportuno y conveniente, incluso podría llegar a prohibirlo, y lo cierto es que se ha producido durante estos últimos tiempos un choque entre los operadores del juego tradicional y presencial de los casinos, bingos, máquinas de juego ubicadas en locales públicos y el juego por internet que, poco a poco, ha ido conquistando cuota de mercado hasta llegar a cifras en las que según los países, hablan de entre un 9% y un 14% del total de cantidades jugadas.
- Competiendo con ventaja de costes fiscales con los juegos autorizados dentro de cada país donde han realizado sus ofertas. En realidad el juego digamos «real», es decir, el que se desarrolla en locales públicos y el juego por internet son, al final, el mismo mercado relevante, sólo varía el canal a través del cual se juega. En definitiva, lo que va a ocurrir o lo que ya está ocu-

rriendo en los países en los que la penetración de internet tiene alguna relevancia es que la gente ya puede elegir si juega en el casino, o si juega en casa, si juega en la oficina, o juega en el metro, es decir, existen numerosas posibilidades. Cuando uno de los canales requiere moverse de casa o del trabajo o del lugar donde el jugador está con su ordenador o smartphone, no puede competir tanto por costes fiscales y no puede patrocinar equipos de fútbol u otros deportes ni publicitarse profusamente y tiene, por el contrario, que cumplir infinidad de normas administrativas de control de sus actividades, de limitaciones de horarios al público, de los precios de apuestas y de los premios máximos, de su oferta de juegos, de control de sus flujos y de las personas responsables, mientras el otro canal (el de Internet) no requiere que el jugador se mueva, no tiene horarios, ni tiene esos costes ni se sujeta a las intensas limitaciones administrativas.... La competencia desleal parece obvia.

LOS TIEMPOS QUE CORREN

A partir de esta «década prodigiosa» de libertad, se ha producido una mayor regulación en los niveles nacionales. Las regulaciones, obviamente, han restringido la libertad del juego por internet y, sobre todo, han sometido a tributación a ese canal, cuestión que antes, obviamente, no se estaba produciendo en absoluto al operar desde paraísos fiscales y no someterse a los impuestos especiales que tiene establecidos cada país.

Se ha producido un cierto desconcierto, sobre todo en el nivel de la Unión Europea, en el que se ha discutido entre el principio de libre circulación de las actividades y servicios que se prestan en la Unión y el movimiento de capitales, junto con el derecho de los estados miembros, a regular como tengan por conveniente una actividad de este tipo.

El TJUE (Tribunal de Justicia de la Unión Europea) ha ido conformando una jurisprudencia que evoluciona desde la sentencia Gambelli contra Italia a la de Bwin contra Santa Casa de Misericordia y el Gobierno de Portugal en la que el Tribunal ha reconocido que el juego por internet tiene especialmente una dificultad de control y eso habilita en mayor medida a los estados miembros a regularlo como entiendan que deben hacerlo en orden a preservar razones de índole política, social, moral o evitar el fraude a gran escala.

En España, igualmente, se ha producido un gran desconcierto en estos últimos años, primero por la existencia de 19 reguladores (es decir, 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas) y un Estado que finalmente ha regulado el juego por internet. Esto ha hecho que el juego por internet no se combatiera, se tolerara durante un largo periodo y, finalmente, la Ley 13/2011, ha establecido la primera regulación a nivel del Estado del juego por internet.

LA CONVERGENCIA DEL JUEGO PRESENCIAL CON EL JUEGO TELEMÁTICO

¿Cuál es la situación en este momento, en el mercado del juego que, como digo, se viene considerando en España por los órganos reguladores de la competencia económica como un solo mercado relevante? A mi modo de ver la teoría que da un poco el título a esta comunicación es que, tanto el juego, digamos tradicional, el juego que se desarrolla en locales públicos (lo que llaman el juego *brick* –por el ladrillo–), como el juego por internet (el juego *click* –por el pulsador del ratón del ordenador–) pasarán con el tiempo a ser juego *brick and click*, es decir, las regulaciones de los países llevarán a ese esquema en el que sean una sola cosa, y todo será una cuestión de canal de accesibilidad a juegos similares por ambos canales en locales públicos, manteniendo algunos en lugares privados.

¿Cuáles son los vectores de esa convergencia? En una de las transparencias de mi presentación aparecen los vectores de la convergencia. Entiendo que los vectores son, básicamente:

1. La *tecnología* en cuanto que, evidentemente, los sistemas centrales que suministran juegos tanto al Estado, perdón, tanto a los terminales que están en locales públicos como a los laptops, a los PCs y a los móviles que tenemos cada uno de nosotros son servidores muy similares.
2. El *expertise*, es decir, la matemática, la configuración de los juegos, la presentación es prácticamente idéntica en los casinos físicos, que en el casino por internet y también en las apuestas que se desarrollan en locales y en las apuestas por internet. Los consumidores tienen cada vez una tendencia mayor a utilizar todos los canales como ha demostrado recientemente un estudio de la Universidad Carlos III.
3. Los *impuestos* que también evolucionan cada vez más a una convergencia en los tipos impositivos de impuestos especiales al juego que se están desarrollando en los diferentes países.

4. Y, lo más importante de todo, será el vector de la *convergencia regulatoria*, es decir, serán los reguladores de cada país los que van a establecer, básicamente, esa convergencia a partir de la idea que repite un conocido regulador: «conozco a los del juego tradicional porque pagan unos impuestos, no conozco a los del juego *on line* porque están, probablemente, en islas lejanas, del Caribe, Europa o de otro lugar».

En ese sentido, la regulación misma conduce a ese pago de impuestos y a unas normas similares en lo que se refiere a, por ejemplo:

1. Evitar el juego por menores de edad,
2. la protección de una enfermedad como la ludopatía,
3. establecer controles de software y de sus contenidos.

España no es una excepción y en España, como he dicho antes, esos 19 reguladores más uno, tienden a esa convergencia. El mercado interior de España en sí mismo no es muy grande en términos de Internet y, al final desembocará muy probablemente en un único mercado nacional, si bien es cierto que tanto las Comunidades Autónomas como el Estado pueden regular el juego por Internet en uso de sus competencias.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional (TC) en la sentencia 35/2012 del pasado 14 de marzo, ha establecido que en el caso de un conflicto de interés entre el Estado y las Comunidades Autónomas, incluso de las Comunidades Autónomas entre sí, el conflicto debe ser solucionado mediante el mecanismo de coordinación que establece la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En definitiva, las Comunidades deben establecer mecanismos de cooperación entre sí, y éstas, a su vez, con el Estado, a fin de evitar que una regulación de una Comunidad afecte a otra negativamente.

Por último, hay que hacer constar que en España existe un monopolio de las loterías en favor de la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado (SELAE) que ha sustituido a la antigua entidad autónoma empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE) la cual, junto con la ONCE, Organización Nacional de Ciegos, mantienen ese nivel de «reserva de loterías», nivel que no sabemos cuánto tiempo podrán mantener en función a que no existen razones que avalen el mantenimiento de ese monopolio, hoy llamado reserva. El monopolio parece que deberá ser superado de acuerdo con la jurisprudencia existente en el TJUE, a partir de la sentencia Gambelli que he citado antes.

No existe ninguna razón de las reconocidas como válidas por el Tribunal de Justicia de la UE para que se mantenga esa reserva. De ahí que, en el lado de las loterías, es muy probable que se produzca también esa convergencia entre el juego físico, la venta de billetes de lotería, y la venta *on line* y la combinación de las loterías con los restantes juegos en los mismos websites y bajo las mismas regulaciones.

Por lo demás, dada la limitación de tiempo establecida por la Organización, sin más, dejaremos el debate de ideas que hayan surgido al hilo de mi exposición para el momento del coloquio. Muchas gracias.

Evolution on social profiles and social behaviour and attitudes towards gaming and online gaming in Spain

FRANCISCO JAVIER RUIZ MARTÍNEZ*

ABSTRACT. *For the last two decades our world has experienced increasing globalization linked to the revolution in Information and Communication Technologies (ICT) leading to new business spheres escaping from the traditional Nation-State control. The gaming business is one of these areas and has recorded a notable increase in profits in the last decade: gambling, betting and network games constitute some of the main issues developed by ICT companies located beyond State control. The action of the States is focusing on the formulation of new public policies that allow them to control these activities. But first a deep social description of gaming is needed to know which actors are involved in this field of activities, which is the profile of the gamer and what kind of social attitudes are carried out by users and companies taking part of the business. This article focuses on the social profiles and the social behaviour and attitudes towards gaming in Spain, and specially in the transition from traditional gaming to on line gaming.*

Key words: *gaming, internet, social profiles, social behaviour, social attitudes.*

1. INTRODUCTION

For the last two decades our world has experienced increasing globalization linked to the revolution in Information and Communication Technologies (ICT). This has led to a new profitable network of global business procedures that are escaping from the Nation-State spheres of control. The gaming business is one of these

* University Carlos III Madrid, Spain; e-mail: fruib@polsoc.uc3m.es. The texts in English and Spanish of this paper they are different. The author has found that the likely context of every reader required texts in each languages with some different content. This chapter in english was previously published in *Economía - Seria Management Journal*, vol. 14, Issue 2 (2011), ASE (*Academiéi de Studii Economice*), ISSN: 1454-0320, Faculty of Management, Bucharest University of Economic Studies, Romania, pp. 450-459.

areas and has recorded a notable increase in profits in the last decade: gambling, betting and network games constitute some of the main issues developed by ICT companies located beyond State control. Therefore, the action of the State is focusing on the formulation of new public policies that allow them to control these activities while assuring a new source of revenue through taxation.

The online sale of leisure and entertainment imply the disappearance of the principle of territoriality and the emergence of a new principle, one of multi-position of users and suppliers. This raises new issues such as legal certainty for users, corporate responsibility, the advertising of public and private offers, the resulting tax revenues and the possibility of tax avoidance, prevention and control of money laundering, the protection of minors, and the monitoring and protection of possible addictions.

In order to face these new phenomena the EU member States need to be supplied with new data and information about the environment in which this business are is developing during the last years. In the present article we provide some new data and evidences about the social aspects of the matter in the case of Spain portraying which actors are involved in this field of activities and which is the profile of the gamers, and which kind of attitudes and behaviours are showing towards gaming.

The present paper has been undertaken within the framework of the activities of the research group in public policies on recreation and entertainment of the *Instituto de Política y Gobernanza* (IPOLGOB) of the University Carlos III Madrid. The target population in which this research was carried out is made up of residents in Spain (Spaniards and foreigners living in Spain) whose ages are between 18 and 75 years old and it was measured through several opinion polls launched between 2009 and 2010.

It is remarkable that this is one of the few occasions in which gambling games in Spain, most especially in their on line versions, are being studied from a sociological and political perspective (Cases, 2009; González Seara, 1998; Ruiz Martínez, 2010; Ruiz Martínez et al., 2011). It never ceases to surprise anyone that an activity that moves a considerable amount of money and that arouses mixed or conflicting feelings has received so little attention from the perspective of a social investigation.

The reader will be able to find in this article abundant sociological information on the profile and behavioural habits of Spanish gamblers, not only those *traditional* ones, but also those who are on line gamblers. One part of the research was focused precisely on analysing quite deeply the on line gambling phenomenon. It gives dimension to the number

of practicing players, their sociological profiles and their expenses and eventually it estimates with certain approximation the volume of resources that are channelled into on line gambling games in our country. Therefore, we should understand that the data extracted and the conclusions reached simply describe the attitudes and behaviours of the residents in Spain with respect to all kinds of situations that have been derived from the practice of or the participation in activities that are part of *games of luck or fate, stakes or games of chance*. This should be constituted as the first of the studies of a provisional series that will allow scholars and public authorities to know, in a more detailed manner, the scope or boundaries of gambling in Spain.

Methodologically speaking (Moore et al., 1998; Tourangeau and Yan, 2007), we have tried to harmonise the information on gambling available through the estimates that were made by the Spanish Home Affairs Ministry from its annual reports on gaming in Spain and the data furnished every quarter by the Commission on the Telecommunications Market through their collective agreement with the Spanish entities on methods or means of payment, i.e., based on the data that were obtained from the use of bank cards. These data allow us to delve deeply and be precise about the data that have been available up to the present time.

We can allow ourselves to think that the article has a considerable importance from the point of view of the social information that it provides, as well as being accurate on the financial and economic magnitude of gaming. This kind of information might be very interesting for the public Authorities in order to design new policies on gaming. But we also believe that it offers a great amount of practical information in order to improve the marketing of gambling, always within the limits of entertainment. One of the most relevant conclusions reached is that Spanish gamblers maintain some moderate guidelines of behaviour. Their expenses in gambling do not exceed that which can be set aside for other types of entertainment. There still exists the added pleasure of defying fate and fortune and random. But more than this, the comparison between the different levels of expenditure per month that are set aside for individual or family recreation shows that this is a form of entertainment that does not result in being expensive in comparison with the prices of other similar activities.

2. TRADITIONAL GAMING

Gaming in Spain is a universal behaviour: the 92.4% of Spaniards who are between 18 and 75 years old have ever played or gambled.

One half of this, the 49.4%, affirms playing or gambling habitually. With regards to the issue on gaming, the Spanish population is divided into two groups: the 48.9 % play at least once a month and the other 50.1% play only once in a while or not ever (indeed, almost never). The 1% gave a NS/ NC (Don't Know / Don't Answer) response. There is a hard nucleus of 6. 7% of regular gamblers (they do play so every day or several times per week); while the 28.1% plays every week and the resting 14.1% plays less frequently than the previously mentioned ones but they do so at least once a month.

Table 1. What kind of game do you play?

	<i>sometimes</i>	<i>regularly</i>	<i>on line</i>	<i>SMS</i>
Lotería Nacional	83,0	16,1	0,2	0,4
Euromillón, Loterías Primitivas	61,3	28,5	0,4	0,1
ONCE	60,8	10,2	0,1	
Football pools	46,0	8,4	0,2	
Bingo	26,5	0,3	0,1	
Slot machines	15,6	0,2	0,1	
Casino games	11,2	0,5	0,1	
Other lotteries	11,0	2,4	0,2	0,2
SMS	7,5	0,2	0,2	3,6
Póker on line	7,1	1,3	2,6	
Sport betting	5,7	0,1	0,3	
Poker rooms and poker tournaments	3,5	0,7	0,7	
I don't play any of them	7,6	50,6	95,2	95,9
Do you play any of these games on line?			4.8	
(n)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)

Given the scale of the population that gambles, their profiles tend to be watered down when mixed with the whole population but the gamblers are quite more frequently men than women, and mainly amongst the regular ones, whose average ages are between 25 to 55 years old and whose social status is middle class and above. Therefore, gambling depends to a certain extent on the availability of the financial or economic resources to do so.

The National Lottery, the ordinary lottery, the coupons of the ONCE (a national private organisation for the blind people) and the football pools and the sports betting tickets (not too popular nowadays

in Spain) are the universal gambling games that any resident in Spain can play at any moment. Each one has a nucleus of habitual gamblers with different sociological characteristics. The rest of the games are much more specialised and they have, as a way of saying it, their own public that is different from the rest, something like special niches in the market.

The gamblers consider gambling to be subject to fortune or random. The intelligence of the gambler does not play a part – except for a segment of practicing gamblers like poker. To defy chance or luck is part of its attraction. But Spanish gamblers consider themselves to have little luck. There is a social construction of fate and random: confidence in having it decreases with age, the social status and the frequency of the gambling, and it is more prevalent among men than among women.

Table 2. Gamblers by gender and age and social status

	<i>Every-day</i>	<i>more than once per week</i>	<i>once per week</i>	<i>once per month</i>	<i>once every 3 months</i>	<i>once per year or more</i>	<i>never</i>	<i>(n)</i>
Total	2,0	4,7	28,1	5,6	8,5	35,5	15,6	(1000)
Men	3,0	5,6	32,9	7,5	8,7	29,0	13,3	(496)
Women	1,0	3,8	23,4	3,8	8,3	41,9	17,9	(504)
16-25	0,0	6,6	20,6	3,7	9,6	28,7	30,9	(136)
25-34	0,0	6,8	31,5	6,4	7,8	32,4	15,1	(219)
35-44	2,9	5,8	35,4	5,3	11,2	29,1	10,2	(206)
45-54	3,5	2,3	30,2	6,4	8,1	39,0	10,5	(172)
55-64	1,5	3,8	24,2	5,3	7,6	43,9	13,6	(132)
65-75	4,4	1,5	20,0	5,9	5,9	44,4	17,8	(135)
High status	0,0	4,9	32,9	4,9	9,8	41,5	6,1	(82)
Med-High status	1,1	5,1	29,8	6,7	7,9	35,4	14,0	(178)
Medium status	2,2	4,9	27,7	6,0	8,9	35,5	14,7	(448)
Med-Low status	2,7	4,2	27,7	4,6	6,9	33,1	20,8	(260)
Low status	3,1	3,1	15,6	3,1	15,6	40,6	18,8	(32)

Table 3. If you have ever played some game, which game was that one?

	<i>Lotería Nacional</i>	<i>Euromillón Lotería Primitiva</i>	<i>ONCE</i>	<i>Football pools</i>	<i>Bingo</i>	<i>Slot machines</i>	<i>Casinos</i>
Total	(83,0)	(61,3)	(60,8)	(46,0)	(26,5)	(15,6)	(11,2)
Men	49,9	53,4	48,4	63,3	47,9	74,5	50,9
Women	50,1	46,6	51,6	36,7	52,1	25,5	49,1
16-25	8,1	9,8	7,2	12,8	13,2	16,1	15,2
25-34	22,5	24,0	21,5	24,3	25,7	25,0	28,6
35-44	22,4	24,3	22,7	22,6	20,0	25,6	17,8
45-54	19,4	18,9	20,1	17,6	17,7	18,0	12,4
55-64	14,3	11,1	14,3	11,3	13,2	5,8	15,2
65-75	13,3	11,9	14,1	11,3	10,2	9,6	10,7
High status	9,2	10,0	8,4	8,7	7,9	10,3	17,9
Med-High status	17,8	17,5	18,7	20,2	24,2	21,1	30,4
Medium status	45,7	47,2	46,0	45,9	43,4	48,9	38,4
Med-Low status	24,2	23,0	23,3	23,9	22,3	18,7	13,5
Low status	3,1	2,4	3,5	1,3	2,2	1,1	0,0

The image of gambling is dominated above all by fortune. In a complementary way, it is viewed as a way of raising taxes; as a way of squandering or wasting or even a vice or addition, an opinion adhered to by the non-gamblers, among whom there is a sector that is hostile to gaming; and as an industry or a form of entertainment. This last concept dominates among gamblers, nourished by the tension of defying fortune, as we can see, for a moderate price.

Gamblers do not have a clear idea of the amounts that they gamble or bet. Their calculations do not stick to the balance between what is being played and what is actually obtained, i. e., it is the case of their actual expenses. But even with this calculation, they underestimate the amounts that they actually gamble. While from the official estimates, it can be considered that around 40€ a month average is what a habitual gambler actually and really spends, these people remember that they only spent an average of 22.5€ per month, meaning to stay, somewhere around half of the amount.

Even then, from the answers of the gamblers, it can be deduced that among those who declared themselves to be regular users in

gaming, the amounts that are gambled vary a lot. In accordance with their own statements, subjected, we insist, to high margins of error or forgetfulness, the centre of gravity is set between 6€ and 30€ per month: 55% of the gamblers affirm betting these amounts. Below this figure, there are 16.1%, who are above all sporadic or infrequent gamblers. Above this figure, there are 15.9% while 13.1% points out that they do not know how much they actually gamble or bet.

Table 4. How much do you bet?

	<i>Games</i>	<i>Betting amounts Estimated (millions of €)</i>	<i>Reward amounts Estimated (millions of €)</i>	<i>Real expenditure Estimated (Betting- Rewards) (millions of €)</i>
Privet companies games	Casinos	2.287	1.788	499
	Bingos	3.375	2.108	1.267
	Slot machines	14.499	10.874	3.625
Spanish State- owned games	Lotería Nacional (Saturday) ..	5.369	3.951	1.694
	Lotería Nacional (Thursday) .	276		
	Football pools	557	2.422	1.981
	Quinigol	11		
	Loería Primitiva	3.820		
	Lototurf	10		
	Quíntuple plus	5		
ONCE	ONCE	2.101	1.009	1.092
TOTAL		32.309	22.151	10.158
<i>Estimated expenditure per capita in 18-75 years old people/year</i>				290,36 €
<i>Estimated expenditure per capita in 18-75 years old people/month</i>				24.20 €

As a consequence of this system of calculation for the monthly expenses in gambling, the great majority of gamblers do not know the amount that they get from prizes or rewards throughout the month (69.2%). The smaller prizes or rewards appear to stay on a kind of a limbo, recycled into new bets. Those who do remember it account for an average of 18.2€. It has to be affirmed therefore that the gamblers do not have a clear idea of the profitability of their activity but that they end up with the idea that they do globally lose some amount of money. Nevertheless, these losses appear to be rationalised in the same way as it is being done with the cost of those activities that are connected with recreation and entertainment.

The 73.1% of gamblers put a top on the amounts that they gamble. The amounts that are gambled are facing the impact of the crisis: the 6.2% of the gamblers affirms that they gamble more than they did last year; the 71.2% says that their betting is the same but a 22.3% answer that they are gambling less.

Gamblers set aside an average of 10.1 minutes per day for their activity or hobby but there are considerable differences between the habitual gamblers (15.9 minutes) and the resting 1% declares dedicating more than one hour a day to gambling. This obviously refers to those who gamble with slot machines, cards, etc.

Gaming is a pleasure carried out alone in the majority of occasions, although it can take place in the company of other people, because there are some kinds of gambling that require this. It has been observed that for some infrequent gamblers and for those who are not gamblers, gambling is a way of socialisation, of spending some time with friends or acquaintances and a way of playing with other people.

3. ON LINE GAMING

The Online Gaming Activity has been measured from different perspectives. The 7.1% of the population living in Spain between 18 and 75 years old have gambled at one time on the Internet, as they remember it in a generic manner; a 4.8 % remember having played a specific game of chance on the Internet; and a 1.3 % gambles on the Internet in a regular manner. This is equivalent to argue that 2,484 million of people living in Spain declaring that they have usually gambled or bet on Internet at least sometimes in the last six months, and that 1,679 million remember having played some specific game in this period of time. This elasticity in the memories is not nothing but a reflection of the everydayness in which Internet has become a part of the practices of the people living in Spain.

Table 5. Do you gamble on line? If so, which kind of game do you play to?

	Percentage of on line gamblers (% of the whole population)		Sociological distribution of on line gamblers (% vertical)	
	Declare playing poker, lotteries, etc.	Remember gambling	Declare playing poker, lotteries, etc.	Remember gambling
Total	7,1	4,8	(100)	(100)
Men	7,5	6,5	52,1	66,7
Women	6,7	3,2	47,9	33,3
16-25	25,0	14,0	47,9	39,6
25-34	11,9	8,7	36,6	39,6
35-44	3,9	1,9	11,3	8,3
45-54	1,2	1,7	2,8	6,3
55-64	0,8	1,5	1,4	4,2
65-75	0,0	0,7	0,0	2,1
High status	6,1	3,7	7,0	6,3
Med-High status	9,0	6,7	22,5	25,0
Medium status	8,5	6,0	53,5	56,3
Med-Low status	4,6	2,3	16,9	12,5
Low status	0,0	0,0	0,0	0,0

The gamblers on Internet show a very compact profile: they are less than 35 years old in most of the cases; two thirds are men and as far as social status is concerned, they are in the upper, upper-middle or intermediate-middle classes. This means to say that their profile is more dominated by their being internet users than their being gamblers. Their sociological characterisation reproduces that of Internet surfing in Spain, i.e., they are internet users that gamble and not gamblers that have become internet users.

Table 6. Which game do you play on line?

	<i>Total</i>	<i>Men</i>	<i>Women</i>	<i>Under 25</i>	<i>25-34</i>	<i>35-44</i>	<i>Over 45</i>
Euromillón, Loterías Primitivas	28,0	31,1	24,0	10,2	28,6	47,8	31,1
Póker on line	21,2	22,6	19,3	26,5	22,6	14,5	22,6
Lotería Nacional	14,0	18,4	9,4	11,2	15,5	20,3	18,4
Quiz games	9,2	14,2	13,8	9,2	13,7	14,5	14,2
Póker rooms and póker tournaments	12,4	14,4	9,6	12,2	17,3	7,2	14,4
Football pools	14,5	7,1	12,0	9,2	8,9	7,2	7,1
Sport betting	6,9	6,2	11,1	4,1	8,9	13,0	6,2
Bingo	5,1	10,9	1,5	5,1	8,9	7,2	10,9
ONCE	8,3	6,3	3,8	4,1	6,5	5,8	6,3
Casino games	5,3	4,2	6,4	7,1	4,8	4,3	4,2
Slot machines	4,2	4,2	5,3	5,1	3,6	7,2	4,2
Other lotteries	4,6	3,5	5,0	5,1	4,2	1,4	3,5
None	22,4	19,3	26,4	27,6	21,4	14,5	19,3

Internet has offered the possibility of gambling in a great variety of games of fortune; therefore, there are no games dominating in this environment as it is happening in the *real world*. The Euromillion game and the ordinary lotteries and the games that we are able to call typical on the Internet (poker, card games, the casino, the lottery, etc.) are those that dominate in this environment. On the secondary level are games such as the national lottery, question and answer contests and football pools or sports betting. And on the third level, there are the betting, the coupons of the ONCE, the casino gambling games and the gambling machines. The favourite ones are the Euromillion game and the ordinary lotteries, the *on line games* and the *poker rooms* or the casino games as it happens in other Western societies (Bernhard, 2007). In each case, public gambling games are more widely disseminated on the Internet, i. e., they are the ones that most gamblers play.

The 92.4% of the Internet gamblers get on line from their own homes although a 10.4% do it from their work posts. A minority, 4.6%, is connecting from public places. The declared frequency in gambling is lower than that in the real world but the length of the playing session is considerably higher: 30.1 minutes per day, with huge fluctuations between the gamblers and between the games. The session in the gambling machines are similar to those that are found in the bars. Bingo, table games or casino games and poker are played in or around one hour, according with the subjective appreciation of the gamblers.

Table 7. How much time do you use to gamble on line?

	(minutes)
Slot machines	63.2
Bingo	60.4
Casino games	54.1
Poker	50.3
Bets	45.2
On line games	42.3
Quiz games	38.6
Lotería Nacional	37.6
ONCE	37.6
Football pools	31.6
Average	30.1
Euromillón	25.6
Other lotteries	21.7

The 59.6% of the gamblers play the national and primitive lotteries, football pools or sports betting or the coupons of the ONCE *on line* through the official website of these games. The number of immigrants that play by accessing through these websites is a lot inferior to the average.

Table 8. Amounts expended in gaming in Spain (in €)

<i>Date</i>	<i>From Spain to abroad</i>	<i>From abroad to Spain</i>	<i>Inside Spain</i>	<i>Total</i>
1 st Quar. 2009	72.241.218	271.875	14.836.390	87.349.483
2 nd Quar. 2009	68.921.680	299.246	17.384.390	86.605.316
3 rd Quar. 2009	69.233.764	485.957	16.026.638	85.746.358
4 th Quar. 2009	75.236.398	945.427	19.685.673	95.876.499
2009 TOTAL	285.633.060	2.002.505	67.933.091	355.577.656

Source: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Informes trimestrales sobre el comercio electrónico en España, 2009-2010.

The reliability of the data that have been gathered through self-administered questionnaires on the web on the amounts gambled and amounts earned appears to be weak. The contrast between the data that were obtained through a survey and the data that were furnished by the Commission on the Telecommunications Market

through the Spanish systems or modes of payment (*Servired*, 4B and *Euro 6000*) allows us to estimate that the amounts played every year on the Internet vary between 350 and 487,5 million of Euros. On an average scale then, each Spanish gambler on the Internet states betting 24.2€ per month, which is to be interpreted as the difference between what is gambled and what is earned, i. e., the actual or real expenses.

The organisational aspects of the game on the Internet are not known by the users. 71.2% affirm that the server of the games that they play is in Spain. The majority do not know whom to complain in case the prizes or rewards are not paid and the ignorance about the taxes that are collected from this economic activity is generalised.

Table 9. How much do you pay as taxes?

<i>% of rewards paid as taxes</i>	<i>(% of responders)</i>
To 5%	16,7
From 6% to 10%	7,0
From 11% to 15%	7,0
From 16% to 20%	32,0
From 21% to 25%	1,3
From 26% to 30%	2,7
From 31% to 35%	4,2
From 36% to 40%	13,9
From 41% to 45%	1,3
From 46% to 50%	4,2
From 50% to 60%	4,2
From 60% to 70%	1,3
From 70% to 90%	4,2

Finally, the 4.1% of the people living in Spain who are between 18 and 75 years old play through the SMS (text messages) but this manner is restricted to quiz games and jigsaw programs on television that are enlivened by the TV conductors. Those who gamble in other games through text messages or SMS represent a fraction that is almost no appreciable. As a channel for distributing games, the SMS is still something that needs to be explored. In total, gamblers that use the SMS can be estimated to be around 1,435 million of individuals.

4. REFERENCES

- ANDRÉS, R. (2010), Problemática específica del juego on line y su aplicación a las apuestas deportivas. In A. Palomar (dir.) *Las Apuestas Deportivas*. Pamplona, Aranzadi.
- BERNHARD, B. J.; LUCAS, A. F. y SHAMPANER, E. (2007), *Internet Gambling in Nevada*. Las Vegas: International Gambling Institute/University of Nevada.
- CASES, J. I. (2009), La importancia social y política de la industria del juego en España. In J. I. Cases y G. Gusano. *La Industria del Juego*. Pamplona, Aranzadi.
- COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES (2009-2010), *Informes Trimestrales sobre el Comercio Electrónico en España*. Madrid, CMT.
- GONZÁLEZ SEARA, L. (1998), *El laberinto de la fortuna: juego, trabajo y ocio en la sociedad española*. Madrid: Fundación de Estudios del Ocio.
- LALANDA, C. (2010), Los juegos on line: aspectos legales en 2008. In M. Cuenca y M. Izaguirre (eds.) *Ocio y Juegos de Azar*, Bilbao: Universidad de Deusto.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2010), *Informe Anual sobre el juego en España 2009*. Madrid: Subdirección General de Relaciones Institucionales y Estudios del Ministerio del Interior.
- (2011), *Informe Anual sobre el juego en España 2010*. Madrid: Subdirección General de Relaciones Institucionales y Estudios del Ministerio del Interior.
- MOORE, J. C.; STINSON, L. L.; WELNIAK, E. J. (1998), Income reporting in surveys: cognitive issues and measurement error. In M. G. Sirken et al. *Cognition and survey research*. New York: Willey.
- RUIZ MARTÍNEZ, F. J. (2010), *Una aproximación a la percepción sobre el comportamiento y las actitudes sociales respecto al juego y al juego on line en España*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- RUIZ MARTÍNEZ, F. J. (coord.) et al. (2011), *Segundo informe sobre la percepción social respecto al juego de azar en España*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- TOURANGEAU, R. and YAN, T. (2007), Sensitive question in surveys. *Psychological Bulletin* 133, pp. 853-883.

Evolución de la percepción sobre el juego y de los perfiles de los usuarios de juegos de azar en España

FRANCISCO JAVIER RUIZ MARTÍNEZ*

1. RASGOS GENERALES DE LA PRÁCTICA DEL JUEGO EN ESPAÑA

Resulta remarcable que en muy pocas ocasiones se haya estudiado el juego en España y especialmente en su versión *on line*, desde una perspectiva sociológica y politológica¹. No deja de ser llamativo que una actividad que mueve una considerable cantidad de recursos, tanto económicos como humanos, y que suscita una gran variedad de sentimientos, opiniones y comportamientos encontrados haya recibido tan poca atención desde la perspectiva de la investigación social, al igual que por las propias empresas del sector que apenas han reclamado este tipo de estudios.

El universo poblacional en el que se ha centrado las investigaciones cuyos resultados resumimos en este *paper*, está constituido por los

* Universidad Carlos III de Madrid, España; e-mail: fruiz@polsoc.uc3m.es. Los textos en inglés y en español de esta ponencia son distintos. El autor ha entendido que el probable contexto del lector en cada idioma requería textos con algunos contenidos diferentes.

Este texto, tras ser presentado en el XXII Congreso Mundial, fue publicado en CARBONELL, E. y MONTIEL, I., 2013, «Una perspectiva sociológica del juego en España», *El juego de azar on line en los nativos digitales*, Tirant Humanidades, Valencia (España), pp. 39-66.

1. Entre las escasas excepciones podemos señalar: CALVO, J. «Observatorio: los españoles y el juego», en J. I. CASES y G. GUSANO, *Nuevos Escenarios en el Juego de Azar: la Globalización*. Pamplona, Aranzadi, 2011; CASES, J. I. «La importancia social y política de la industria del juego en España», en J. I. CASES y G. GUSANO, *La industria del Juego*. Pamplona: Aranzadi, 2009; y GONZÁLEZ SEARA, L. *El laberinto de la fortuna: juego, trabajo y ocio en la sociedad española*, Madrid: Fundación de Estudios del Ocio, 1998.

residentes en España con una edad de entre 18 y 75 años. Por lo tanto, en este caso se excluye todo lo relativo a los menores de edad. Aunque reconocemos que existe dicho fenómeno, hemos intentando dar una visión de los perfiles sociológicos de los jugadores, así como de la descripción de sus hábitos sociopolíticos de comportamiento dentro del marco de la legalidad, lo que excluye la investigación del comportamiento de los menores de edad.

En este *paper* presentamos abundante información sobre los jugadores residentes en España, tanto los *analógicos* o *presenciales* como los *on line*. Además, sobre esto últimos apenas existía información por lo que se pondrán de relieve nuevos datos sobre el fenómeno del juego *on line*, dimensionando la cantidad de practicantes, sus perfiles sociológicos, gasto y, por último, estimando con cierta aproximación el volumen de recursos que canaliza el juego *on line* en nuestro país, siempre de acuerdo a las respuestas obtenidas.

No está de menos remarcar que los datos extraídos y las conclusiones alcanzadas simplemente describen las percepciones, las actitudes y los comportamientos de la sociedad española respecto a todo tipo de situaciones derivadas de la práctica o participación en actividades ligadas a «juegos de suerte, envite o azar». En consecuencia, se persigue describir de forma resumida el ámbito sociológico del juego en España y su evolución.

Desde el punto de vista metodológico, se ha intentado armonizar la información sobre el juego disponible a través de las estimaciones que realiza el Ministerio del Interior mediante la incorporación a nivel comparativo de los datos publicados en sus informes anuales sobre el Juego en España y de los datos que suministra trimestralmente la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones mediante su convenio con las entidades españolas de medios de pago, es decir, datos basados en los informes obtenidos del uso de tarjetas bancarias. Esta información permite precisar los conocimientos hasta ahora disponibles y profundizar en ellos.

Nos permitimos pensar que las investigaciones en las que se basa la presente ponencia² tienen una considerable importancia desde el punto de vista de la información sociológica que aporta, así como del de la precisión de las magnitudes económicas del juego. Respecto a este último punto, entendemos oportuno realizar algunas precisiones. Las conclusiones extraídas del análisis de las respuestas de los entre-

2. RUIZ MARTÍNEZ, F. J. *Una aproximación a la percepción sobre el comportamiento y actitudes sociales respecto al juego y al juego on line en España*, Madrid: IPOLGOB-Universidad Carlos III de Madrid, 2010. y RUIZ MARTÍNEZ, F. J. *et al.*, *Segundo informe sobre la percepción social respecto al juego de azar en España*, Madrid: IPOLGOB-Universidad Carlos III de Madrid, 2011.

vistados nos permitieron estimar las magnitudes y el volumen de las cantidades que la sociedad percibe haber jugado o gastado, sin que dichas cantidades en ningún momento deban responder a la realidad. Más aún, el hecho de que las cifras ofrezcan en ocasiones claras divergencias nos permite presuponer que la sociedad bien no sabe lo que juega bien no dice la verdad sobre lo que juega. Establecer la preeminencia de una u otra hipótesis y las razones para su existencia obligará a emprender futuras investigaciones, que aporten nuevos datos y permitan comparaciones con los obtenidos en anteriores investigaciones. Solo cuando contemos con una serie temporal suficientemente consistente resultará posible decantarse por una u otra hipótesis.

Pero también consideramos que este tipo de estudios ofrece una gran cantidad de información práctica para mejorar la planificación y proyección del negocio del juego y las percepciones de la opinión pública, siempre dentro de sus límites de actividad de entretenimiento, así como para ayudar a prevenir o corregir posibles conductas desviadas o de riesgo para la sociedad y los propios individuos que practican estas actividades.

De hecho, una de las conclusiones más relevante a la que hemos llegado es que los jugadores españoles mantienen unas pautas de comportamiento de carácter moderado respeto al juego, esto es, no se puede considerar los españoles como un pueblo particularmente inclinado a volcar ni su tiempo ni sus recursos en los juegos de azar. Su gasto en juego no excede del que podría destinarse a otros entretenimientos, aún admitiendo la existencia de un placer añadido por desafiar al destino y a la suerte, y algo similar ocurre con el tiempo que dedican a esas actividades. Es más, la comparación entre los diferentes gastos mensuales destinados al ocio individual o familiar muestra que es un entretenimiento que no resulta oneroso en comparación con los precios de otras actividades similares.

Ahora bien, la población no comparte por igual estas características y se aprecian claros sesgos diferenciadores en los comportamientos y las percepciones de la población al segmentarla por género y edad. La diferencia entre los jugadores de género masculino y los de femenino resulta todavía muy amplia e, igualmente, se observa como el acceso a internet viene muy claramente determinado por factores de edad, quedando excluidos, o autoexcluidos, del acceso a internet un elevadísimo porcentaje de los mayores de 45 años.

Con el objeto de permitir una mejor comprensión de los datos que se presentarán a lo largo de esta comunicación entendemos necesario describir brevemente la metodología que ha sido utilizada para conseguirlos. La información procede de dos muestras a las que se aplicó un cuestionario estructurado. Por un lado, se realiza una encuesta resul-

tante de una muestra de 1.000 individuos representativa de la población española comprendida entre 18 y 75 años, con un margen de error de $\pm 3,2\%$, aplicada por teléfono siguiendo un muestreo proporcional a la población, acotado por zonas geográficas y hábitat.

Por otro lado, se lanza en la *web* un cuestionario destinado a los jugadores *on line*, integrado por un universo que consideraba a todas las personas que hubieran jugado a algún juego al azar por Internet en los seis meses previos al envío del cuestionario, siendo la dimensión muestral de 469 individuos, con un margen de error de $\pm 4,7\%$, aplicado mediante un cuestionario autoadministrado en web / hogar a través del envío de un link a la población interesada. El diseño inicial de esta muestra se planificó partiendo de un diseño de cuotas *elásticas* que tomaba como una variable independiente la caracterización sociológica por franjas de edad y estatus social, basada en la segmentación de la población de acuerdo al grado temporal de práctica de los usuarios. Se preveía que el propio trabajo de campo ajustase las entrevistas realizadas a la realidad del perfil sociológico de los jugadores *on line*. No obstante, el desarrollo del trabajo de campo acabó por suponer también la grabación de una considerable cantidad de cuestionarios correspondientes a individuos mayores de 45 años. Este dato confirma nuestra hipótesis inicial de que la mayor parte de los jugadores de internet están en rangos de edad inferiores a los 45 con la excepción de persona de mayor edad que están habituados al uso de sistemas informáticos y, por lo tanto, se corresponden con los típicos internautas.

Nuestras investigaciones corroboran que una variable fundamental para definir las actitudes ante el juego es el nivel de su práctica, lo que correlaciona con la afición desarrollada a practicar un determinado juego y, sobre todo, con características idiosincrásicas de los jugadores. Con objeto de hacer operativo el uso de dicha variable, se ha clasificado la población en cinco segmentos que se utilizan como variables de análisis y que de acuerdo a los datos obtenidos estratificarían la población de España de la siguiente manera:

Habituales	Juegan todos los días o varias veces a la semana	6,7%	2.345.000
Semanales	Juegan una vez a la semana	28,1%	9.830.000
Esporádicos	Juegan entre una y tres veces al mes	14,1%	4.935.000
Infrecuentes	Juegan de vez en cuando	35,5%	12.420.000
No jugadores	Declaran no jugar nunca, aunque juegan de forma dispersa y por compromiso social. En este colectivo hay algunas actitudes anti juego	15,6%	5.460.00

También cabe destacar que se ha contemplado la distribución por zonas geográficas de las distintas tipologías de jugadores por su frecuencia en la práctica de los juegos (tabla 1) y por el gasto en juego entre los jugadores habituales (tabla 2). Lo más destacable en este punto es que no se aprecian diferencias de importancia entre las distintas zonas del país, pudiéndose atribuir algunas cifras discordantes a la disminución de la fiabilidad de la muestra cuando la redistribuimos a nivel regional³. A ello debemos de añadir otro factor que genera una pequeña distorsión en la cifras, como es la ausencia o el limitado acceso a determinadas actividades en algunas de esas zonas, como es el caso de los casinos. Por último y como una simple hipótesis, si que cabe mencionar que no resulta extraño que las zonas menos modernizadas socialmente (Norte, Centro y Sur) y que, en consecuencia, sufren un menor grado de secularización y una mayor influencia moral de las prácticas católicas son las que registran tanto un menor nivel de juego como un menor gasto.

Tabla 1. Perfil sociológico de los juegos en España por regiones (en % de quienes han jugado alguna vez ese juego)

	Lotería Nacional	Euromillón Primitiva	ONCE	Quinielas	Bingo	Máquinas bares	Casinos	Concurso TV y SMS	Juegos on line
Total	83,0	61,3	60,8	46,0	26,5	15,6	11,2	7,5	7,1
Sur: Andalucía, Canarias, Extremadura	82,1	61,4	70,3	47,6	24,0	11,8	10,2	8,5	7,3
Noreste:									
Aragón, Cataluña	83,6	63,6	54,9	42,0	27,2	13,9	11,3	6,2	7,7
Norte: Asturias, Cantabria, Galicia, Navarra, País Vasco	83,0	62,9	55,4	51,6	20,8	21,4	10,1	6,9	9,4
Levante: Baleares, Murcia, Valencia	83,1	59,4	60,6	39,4	26,9	10,0	11,3	10,0	5,6
Centro: Rioja, Castilla-León, Castilla-La Mancha	85,4	56,3	59,2	49,5	30,1	23,3	9,7	5,8	2,0
Madrid	81,8	62,0	59,9	47,4	33,6	19,0	15,3	6,6	8,8

Fuente: Ruiz Martínez, 2010, pp. 24 y 30.

- La reducida dimensión de las muestras distribuidas por Comunidades Autónomas hace que estos datos tengan elevados márgenes de error, mucho mayores que los que se refieren a las variables sociológicas de ámbito nacional. Con objeto de evitar el caer en graves errores muestrales, se decidió agrupar a los entrevistados por zonas de ámbito suprarregional, lo cual nos permitió obtener resultados con un aceptable nivel de certeza.

Tabla 2. Declaración del gasto mensual estimado en juego por jugadores habituales, según comunidades (€/mes)

	Media estimada (en €)	Media declarada (en €)
<i>Total</i>	48,7	22,5
<i>Sur: Andalucía, Canarias, Extremadura</i>	45,4	19,8
<i>Noreste: Aragón, Cataluña</i>	51,8	20,9
<i>Norte: Asturias, Cantabria, Galicia, Navarra, País Vasco</i>	47,8	19,4
<i>Levante: Baleares, Murcia, Valencia</i>	51,0	19,8
<i>Centro: Castilla-León, Castilla-La Mancha, Rioja</i>	38,7	28,7
<i>Madrid</i>	61,5	31,8

Fuente: Columna «**Media estimada (en €)**», elaboración propia a partir de estimaciones del Ministerio del Interior, *Informe sobre el Juego en España 2008*.

2. EL JUEGO PRESENCIAL O TRADICIONAL

Los datos indican que jugar alguna vez es un comportamiento social universal en España. Esto no significa otra cosa que el hecho de que un individuo juegue apostando alguna vez a lo largo de su vida se puede considerar un comportamiento extendido de manera general entre los habitantes de nuestro país. Es la conclusión a la que obligatoriamente llegamos al comprobar que prácticamente todos los españoles comprendidos entre los 18 y 75 años (el 92,4%) afirman haber jugado alguna vez a algún juego de azar. Aún más, la mitad de ellos (el 49,4%) afirma hacerlo de manera habitual. Respecto al juego la población española se divide en dos mitades: un 48,9% juega al menos una vez al mes, otro 50,1% sólo de vez en cuando o no juega nunca (en realidad, casi nunca). Un 1% NS/NC. Hay un núcleo duro de un 6,7% de jugadores habituales (lo hacen todos los días o varias veces a la semana), un 28,1% juega semanalmente y un 14,1% con menos frecuencia que los anteriores pero, al menos, una vez al mes.

La práctica de juegos por internet es mucho más limitada, pues solo afecta a entre el 4,8% y el 7,1% de los comprendidos entre los 18 y los 75 años. Es decir, extrapolando, entre un millón setecientos mil y dos millones y medio de individuos juegan y apuestan en internet con muy distintos grados de frecuencia. Debido al diseño de las herramientas de investigación, el uso de internet para jugar se ha medido de dos formas, con resultados, lógicamente, levemente distintos. El 7,1% declara haber jugado por internet al póker, loterías, etc. en los úl-

timos seis meses cuando se le pregunta genéricamente si ha utilizado Internet alguna vez para jugar a alguno de estos juegos. Un porcentaje mucho más reducido, un 1,3% afirma jugar habitualmente a alguno de estos juegos por internet. Por otro lado, un 4,8% recuerda haber jugado por internet en algún momento a alguno de entre un amplio abanico de juegos de azar, cuando se le pregunta juego a juego si ha utilizado internet para jugarlos. Esta relativa imprecisión no es más que el resultado de la integración de internet en los hábitos sociales, como un canal de distribución más de muchas actividades. Internet se utiliza a voluntad de los consumidores, en este caso de los jugadores y es ya una actividad banal para sus usuarios, de la que se tiene un recuerdo vago, impreciso. Mientras no se produzca una normalización e interiorización de la terminología en el seno de la sociedad no será posible realizar tal distinción.

Tabla 3. Datos generales sobre la práctica del juego en España (en % respecto al total de la población)

	Ha jugado alguna vez	Juega habitualmente	Ha jugado por Internet	Ha jugado por teléfono o SMS
Lotería Nacional	75,6	32,4	1,5	2,0
Euromillón, loterías primitivas	55,1	33,2	0,8	0,3
Cupones y otros juegos de la ONCE	54,6	18,3	0,3	0,1
Quinielas	34,8	10,2	0,4	0,1
Bingo	19,4	1,6	0,2	0,1
Maquinas de juegos de bares o salones	9,4	0,3	0,1	0,1
Juegos de casino o ir a un casino	7,5	0,5	0,1	
Otras loterías	12,2	2,8	0,3	0,1
Concursos de preguntas y respuestas por televisión mediante SMS o teléfono	4,8	0,3	0,5	2,5
Juegos on line, por Internet: póker, loterías, etc. «arriesgando dinero»	6,4	1,3	2,1	0,4
Apuestas en carreras de caballos, galgos, fútbol, etc. .	4,8	0,7	0,1	0,1
Póker rooms o torneos de póker	5,9	1,4	1,0	
No juega ninguno	13,0	41,6	93,4	94,4
Declara jugar algún juego habitualmente	—	58,4	—	
Ha jugado alguno de estos juegos por Internet	—	—	6,6	—
(n)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, pp. 15 y 16.

Por consiguiente, cabe concluir que alrededor del 5% de la población española utiliza internet para jugar, con niveles de actividad muy distintos, y que un 2,0%, aproximadamente, lo utiliza de forma esporádica. En el siguiente punto de este capítulo se analiza con más detalle la práctica del juego por internet. En todo caso, puede suponerse que unos 2.450.000 individuos entre 18 y 75 años recuerdan haber jugado a algún juego de azar usando internet en los últimos seis meses.

Otro reducido grupo poblacional, un 4,1% (aproximadamente 1.435.000 personas), recuerda haber jugado a través de SMS. Pero en este caso, el 87,8% de la actividad se canaliza hacia los concursos de preguntas y respuestas por televisión amenizados por algún presentador o, con más frecuencia, presentadora.

En términos generales, el juego más extendido es la Lotería Nacional (75,6%), caracterizado como juego esporádico, si bien con un destacable 32,4% lo juega habitualmente. Le siguen las loterías primitivas, los cupones de la ONCE y las quinielas, todos ellos con un fuerte peso entre los jugadores esporádicos (la mitad o más de la población los juega de vez en cuando), destacando igualmente los importantes núcleos duros de jugadores habituales que mantienen, el 33,2%, el 18,3% y el 10,2%, respectivamente. Los demás juegos tienen públicos y niveles de práctica mucho más reducidos (tabla 3).

Este tipo de juegos sigue resistiendo muy bien el cambio tecnológico y registra altos niveles de práctica siguiendo los canales tradicionales. Por el contrario, su nivel de práctica por internet es todavía relativamente bajo, pues en ese medio se están abriendo paso juegos más específicos que atraen más la atención de los internautas. Según estos datos globales, el nivel de práctica y el perfil de los practicantes de cada juego, son muy diferentes.

En lo que hace referencia a la frecuencia con que se juega (ver tabla 4), un 6,7% de la población pueden ser considerados jugadores habituales: el 2,0% juega todos los días y el 4,7% varias veces a la semana. A ellos debemos añadir un 28,1% que declara jugar una vez a la semana. En suma, el 34,8% de los residentes en España juega al menos una vez a la semana. Con frecuencias más moderadas juega un 14,1%: una vez cada dos o tres semanas o al mes. Algo más de un tercio (35,5%) declara jugar sólo de vez en cuando o sólo alguna vez al año. Un 15,6% no juega nunca. Como muestran estos datos, la población residente en España podría dividirse en dos mitades casi iguales: una juega con una frecuencia superior a una vez al mes, mientras que la otra lo hace muy infrecuentemente o no se le puede considerar jugador, e incluso algunos parecen algo hostiles al juego, como mostraran algunos datos posteriores.

Dada la amplitud de la población que juega su perfil tiende a coincidir con el del conjunto de la población, pero los jugadores son hombres con bastante más frecuencia que mujeres, sobre todo entre los habituales, de edades intermedias, de 25 a 55 años, y de estatus medio hacia arriba. En consecuencia, jugar depende de cierta disposición de recursos económicos para hacerlo.

Juegan más los hombres que las mujeres, aunque la relación de ambos sexos respecto al juego se va equilibrando. Un 36,9% de los hombres afirma jugar al menos una vez a la semana, mientras entre las mujeres lo hace un 30,2%. Juegan más las generaciones intermedias, de 35 a 55 años que los jóvenes menores de 25 años o los mayores de 55. La mayor parte de los jóvenes de 18 a 25 años no juega nunca o lo hace sólo alguna vez al año (60,9%), lo mismo sucede con las personas mayores de 55 años. Por el contrario, el 41,8% de los comprendidos entre 35 y 44 años juega al menos una vez a la semana, como el 33,0% de los comprendidos entre 45 y 54. Pero en general, se constata un descenso de los niveles de juego de los sectores más proclives a practicarlo debido a la crisis económica actual.

Tabla 4. Frecuencia de juego según características sociológicas (en %)

	Habituales		Semanales	Esporádicos		Infrecuentes	No jugadores	Total
	Todos los días	Varias veces a la semana	Una vez a la semana	Una vez al mes	Una vez cada dos o tres meses	Una vez al año, de vez en cuando	Nunca	(n)
Total	1,4	3,5	28,6	4,8	11,6	30,8	19,3	(1.000)
Hombres	1,6	4,0	31,3	5,6	12,1	26,8	18,5	(496)
Mujeres	1,2	3,0	26,0	4,0	11,1	34,7	20,0	(504)
<i>De 18 a 25 años</i>	0,0	3,8	15,0	5,3	15,0	21,1	39,8	(133)
<i>De 25 a 34</i>	1,4	2,8	29,6	6,9	11,6	26,9	20,8	(216)
<i>De 35 a 44</i>	2,4	4,3	35,1	2,9	10,6	33,2	11,5	(208)
<i>De 45 a 54</i>	0,6	2,9	29,5	5,2	8,7	39,3	13,9	(173)
<i>De 55 a 64</i>	2,5	3,7	30,2	3,7	12,3	35,2	25,9	(162)
<i>De 65 a 75</i>	0,9	3,7	26,9	4,6	13,0	12,3	25,0	(108)
<i>Estatus alto</i>	0,0	2,0	27,3	8,1	14,1	31,1	17,2	(99)
<i>Estatus medio alto</i> ...	1,6	3,8	26,9	4,3	10,2	36,0	17,2	(186)
<i>Estatus medio medio</i> ..	1,4	4,2	30,1	4,4	12,4	28,2	19,3	(429)
<i>Estatus medio bajo</i> ...	1,7	2,5	29,7	5,1	10,6	30,9	19,5	(236)
<i>Estatus bajo</i>	2,0	4,0	20,0	2,0	10,0	32,0	30,0	(50)

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, p. 19.

No obstante, la práctica de juego crece en paralelo al estatus socioeconómico, o lo que es lo mismo, con los recursos que se pueden destinar al juego. El 70,0% de las personas de estatus bajo no juega nunca o lo hace esporádicamente. A la inversa, el 29,3% de las personas de estatus alto juega al menos una vez a la semana, así como el 36,0% de quienes pueden ubicarse en el estatus medio alto y el 34,8% en el estatus medio. En definitiva, las restricciones en las cantidades dedicadas al juego han alcanzado a todos los niveles sociales.

Los jugadores consideran que el juego se encuentra sujeto al azar y que no hay intervención de la inteligencia del jugador (salvo para el fragmento de practicantes de juegos como el póker). Desafiar al azar forma parte de su atractivo y es lo que les invita a practicar dichos juegos. Pero los jugadores españoles se consideran con poca suerte. Esta circunstancia provoca que el comportamiento de los jugadores gire alrededor de una serie de ideas no probadas y creencias propias de determinadas circunstancias sociológicas completamente ajenas a los propios juegos de azar. De ahí que la confianza en tener suerte descienda con la edad, el estatus social y la frecuencia de jugar, y sea mayor entre los hombres que entre las mujeres.

La imagen de este tipo de actividades está dominada, ante todo, por el azar. Pero complementariamente aparece como una forma de recaudación de impuestos, como una forma de derroche o incluso también como un vicio. Esta opinión es sustentada por los no jugadores, entre los que existe un sector con hostilidad al juego. Asimismo, se contempla como una industria y un entretenimiento. Entre los jugadores domina esta última idea, alimentada por la tensión que significa el desafío al azar a módico precio. Por su parte, y con cierta lógica, entre los desocupados asoma la visión del juego como un sector generador de empleo.

Es llamativo que los dos rasgos más marcados de la imagen del juego sean económicos y, por así decirlo, globales: su carácter de industria o sector de algunas empresas y que es una actividad de la que se recaudan impuestos. Sobre ambos está de acuerdo más del 80% de los entrevistados, y se extiende homogéneamente entre todos los sectores sociales. En un segundo plano quedan dos elementos que parecen operar en sentido inverso en la imagen social del juego. Por un lado, la idea de que es un vicio o un derroche, por otro, la de que es una actividad económica que genera empleo (ver tabla 5).

Tabla 5. Imagen del juego en la sociedad (en %)

Texto de la pregunta: «El juego es ...»

	<i>Acuerdo</i>	<i>Desacuerdo</i>	<i>NS/NC</i>
Una industria, un negocio de algunas empresas	85,4	11,6	3,0
Una actividad de la que se recaudan impuestos	83,3	10,7	6,0
Un vicio, una forma de derroche	67,5	27,0	5,5
Un sector económico que genera puestos de trabajo	66,5	27,9	5,6
Una forma de entretenimiento, una diversión	57,1	39,0	3,9
Una actividad que genera beneficios a la sociedad	42,8	50,2	7,0
Una forma de ganar dinero o de hacerse rico	29,2	68,5	2,3

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, p. 37.

La idea de que es un vicio o un derroche la mantienen sobre todos los sectores que no juegan, entre cuyos integrantes hay un núcleo que desarrolla un discurso abiertamente hostil al juego (que incide en la idea de ludopatía y mantiene una posición moralmente sancionadora del juego). Entre los que se declaran no jugadores o los jugadores infrecuentes el 70,5% y el 73,1%, respectivamente, comparten este discurso, que también está presente entre las personas de estatus social bajo (80,0%). En definitiva, se cruzan dos vectores en esta valoración: un cierto sentido moral de derroche o vicio que procede de quienes recelan del juego, transversal a todos los sectores sociales ya que se basa en una posición moral muy ligada al catolicismo, y una relativa incomprensión al hecho de jugar dinero desde las posiciones sociales más necesitadas, en las que lógicamente la idea de arriesgar dinero no parece fácil de compartir.

Tabla 6. Estimación de cantidades jugadas y gasto en juego en España en 2009, según el informe El juego en España, 2009

	<i>Tipo de juego</i>	<i>Cantidades jugadas Estimación (millones de €)</i>	<i>Premios Obtenidos Estimación (millones de €)</i>	<i>Gasto en juego Estimación (Jugado-Premios) (millones de €)</i>
Juegos privados	Casinos*	1.991	1.562	429
	Bingos	2.930	1.847	1.083
	Máquinas «B»*	13.364	10.023	3.341
Juegos ONLAE**	Lot. Nacional (sáb.) ..	5.147	3.798	1.628
	Lot. Nacional (jue.) ...	278		
	Quinielas	533	2.431	1.989
	Quinigol	11		
	Lot. Primitiva	3.860		
	Lototurf	12		
	Quíntuple plus	4		
ONCE**	Cupones ONCE	1.981	951	1.030
TOTAL		30.111	20.612	9.499
<i>Gasto estimado por habitante de 18 a 70 años/año (€)</i>				287,32
<i>Gasto estimado por habitante de 18 a 70 años/mes (€)</i>				23,94

Fuente: Ministerio del Interior, *Informe Anual sobre el juego en España 2009*, Subdirección General de Relaciones Institucionales y Estudios del Ministerio del Interior, 2010.

*. Como refleja el propio Informe, las cantidades jugadas y los premios obtenidos en los casinos y máquinas «B» son difícilmente medibles, por lo que nos encontramos ante meras estimaciones, mientras que el «gasto en juego» de casinos sí se acerca bastante a la realidad.

**.

Respecto a las cantidades jugadas (arriesgadas), resulta significativo que los jugadores no tienen una idea exacta de cuánto suponen éstas. Sus cálculos se ciñen al balance entre lo que juegan y lo que vienen a ganar, es decir, a su gasto real. Pero, aún con este cálculo, subestiman las cantidades que realmente apuestan. Mientras que a partir de las estimaciones oficiales puede considerarse el gasto real de un jugador habitual en alrededor de 40 €/mes de media, éstos recuerdan sólo un gasto de 22,5 €/mes de media, es decir, alrededor de la mitad.

Aún así, de sus respuestas se deduce que, incluso entre los jugadores que se declaran habituales de los juegos de azar, las cantidades jugadas oscilan mucho. Según sus declaraciones, sujetas, insistimos, a elevados márgenes de error u olvido, el centro de gravedad se sitúa entre 6 € y 30 € al mes. En realidad, el 55,0% de los jugadores afirma jugar esas cantidades. Por debajo de esa cifra, hay un 16,1%, que sobre todo son esporádicos o infrecuentes. Por encima, un 15,9%, mientras un 13,1% afirma no saber qué cantidades juega.

Como consecuencia de este sistema de cálculo del gasto mensual en juego, la gran mayoría de los jugadores desconoce la cantidad que obtiene en premios a lo largo del mes (el 69,2%). Los pequeños premios parecen quedar en una especie de limbo, reciclados en nuevas apuestas. Los que la recuerdan dan una media de 18,2€. Cabría afirmar, por tanto, que los jugadores no tienen una idea clara de la rentabilidad de su actividad, pero que desembocan en la idea de que globalmente pierden algo de dinero. Ahora bien, estas pérdidas parecen racionalizarse del mismo modo como lo hace el precio de las actividades ligadas al ocio y entretenimiento. De hecho, el 73,1% de los jugadores pone topes a las cantidades que juega. Es quizá por ellos que las cantidades jugadas están sufriendo el impacto de la crisis: el 6,2% afirma que juega más que hace un año, el 71,2% lo mismo, pero un 22,3% menos.

Asimismo, los jugadores destinan una media de 10,1 minutos al día a su actividad/hobby, pero hay considerables diferencias entre los habituales (15,9 minutos) y los demás. El 1% declara dedicar más de una hora al día a jugar, se trata obviamente de jugadores de máquinas, cartas, etc. De todas maneras, el juego es principalmente una actividad individual de ocio. Esto significa que de ella se suele disfrutar a solas en la mayor parte de las ocasiones, aunque en ocasiones se puede desarrollar en compañía de otras personas, pues hay juegos que así lo requieren. Además, se detecta que algunos jugadores infrecuentes y los no jugadores perciben el juego como una vía de socialización, de pasar el rato con amigos o conocidos y, por lo tanto, de incrementar las relaciones con otras personas.

**Tabla 7. Declaración del gasto mensual estimado en juego
(en % de jugadores de algún juego
según la frecuencia de juego declarada)**

	<i>Total</i>	<i>Habituales</i>	<i>Semanales</i>	<i>Esporádicos</i>	<i>Infrecuentes</i>	<i>No jugadores</i>
De 1 a 5 €	21,8	2,2	10,2	45,7	28,1	2,0
De 6 a 12 €	24,1	17,4	33,2	28,0	5,1	26,7
De 13 a 30 €	26,2	41,2	35,0	17,9	12,6	13,4
De 31 a 60 €	10,7	26,1	15,3	3,2	5,2	0,0
De 61 a 100 €	1,9	6,6	2,3	0,8	0,7	0,0
Más de 100 €	1,4	4,4	2,0	0	1,5	0,0
NS/NC	13,9	2,2	2,3	4,8	46,7	40,0
(n)	(588)	(46)	(263)	(129)	(135)	(15)

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, p. 53.

Los jugadores no contemplan el juego como una actividad intelectual, que ayude a activar la mente o a pensar. Más bien, excepto para los jugadores que tienen una barrera de entrada en términos de conocimiento previo (quinielas, apuestas deportivas, casino) domina en el juego la despreocupada subordinación al albur de la suerte, consistente en el desafío, en un deseo de tentar a la suerte. No obstante, entre los jugadores habituales está más extendida la opinión de que jugar permite activar la mente, pero sin llegar a constituir la opción mayoritaria.

Tampoco se contempla el juego como una actividad relajante por la mayoría de la gente, aunque sí lo hagan la mitad de los jugadores habituales. El juego más que distanciar de las preocupaciones parece estar relacionado con ellas. Al menos para una parte considerable de los jugadores, las preocupaciones impulsan a jugar. Más que un placer por sí mismo el juego se entretiene con el deseo de obtener recursos que mejoren la situación económica, con una inversión limitada en recursos económicos, materiales e intelectuales, con un impulso impremeditado y sin esfuerzo. Se desea tentar a la suerte a ver si se obtiene una ayudita o un gran premio, siendo escasas las barreras de entrada que permiten vivir tal ilusión. Si no se cumple, la pérdida es de escasa entidad y se justifica como coste del momento de ilusión vivido, esto es, como el coste de cualquier otra actividad de ocio. De esta manera, el juego no es una manera de reducir el stress, quizá al revés, se juega

para excitar una vertiente placentera del cerebro: la ilusión, en cierto modo, implica casi un incremento del stress, en sentido positivo compensatorio.

**Tabla 8. ¿Qué es el juego para los jugadores?
Según tipología de los jugadores y los no jugadores**

Base: Declaran jugar habitualmente algún juego de azar arriesgando dinero (en %)

	Total	Habituales	Semanales	Esporádicos	Infrecuentes	No jugadores
Controlo el dinero que juego	91,0	87,0	93,2	91,5	88,9	80,0
Me gusta jugar cuando lo hacen también mis compañeros o amigos	47,6	56,5	51,7	45,7	41,5	20,0
Jugar permite charlar con amigos o compañeros de trabajo	39,5	41,3	42,6	43,4	30,4	26,7
Jugar a los juegos que yo practico me permite pensar, activar la mente	29,9	41,3	31,9	31,0	20,7	33,3
Jugar me relaja, me permite pasar un rato distraído de otras preocupaciones	28,4	52,2	28,5	26,4	23,0	20,0
Jugar me permite reducir el stress de otras preocupaciones diarias	23,3	34,8	24,0	24,0	18,5	13,3
(n)	(588)	(46)	(263)	(129)	(135)	(15)

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, p. 45.

En suma, el juego aparece como una actividad que hay que someter a autocontrol y cuyas satisfacciones son externas a su mera práctica. La satisfacción se encuentra en la *expectativa* del premio, en el mero hecho de jugar, en la posibilidad de obtener cierta holgura económica desafiando a la suerte y, contra toda lógica, sin necesidad de realizar un gran esfuerzo intelectual o laboral, como resultado de un movimiento impulsivo no deliberado ni premeditado. De esta impulsividad y de desafiar a la lógica se obtiene un placer, una fruición. Para parte de los jugadores el juego no es una forma de evasión de las preocupaciones cotidianas, sino que parece ser un intento de aliviarlas. No aleja de tales preocupaciones, forma parte indirecta de ellas, es una resultante impremeditada de ellas. Para una parte de los jugadores el juego es un entretenimiento, para otros es una especie de consecuencia de las preocupaciones diarias, pues si éstas no existieran se sentirían menos motivados a jugar. Esto explica que en tiempo de crisis el nú-

mero de jugadores aumente y que en este periodo estas vertientes del juego sean relevantes social y estadísticamente.

3. EL JUEGO *ON LINE* O VIRTUAL

La actividad del juego *on line* se ha ido midiendo desde distintas perspectivas al no estar muy asentado entre las sociedad un concepto preciso de lo que significa jugar en internet. Un 7,1% de la población residente en España de 18 a 75 años declara haber jugado alguna vez por Internet según recuerda de forma genérica. Por otra parte, cuando se pregunta específicamente entre aquellos que se declaran internautas y han jugado a algún juego de suerte, envite o azar por internet ese porcentaje se reduce ligeramente pasando a ser un 6,4%, es decir, unos 2.140.000 individuos aproximadamente, entre 18 y 75 años, siendo un 1,3% el de los que declaran jugar de forma regular (ver tabla 9).

Esta elasticidad en el recuerdo no es más que el reflejo de la cotidianeidad con que Internet se ha instalado en las prácticas de los españoles. Muchos internautas han jugado en internet, pero no necesariamente lo han hecho apostando dinero. Entendemos que es esa falta de definición que existe entre los conceptos que van apareciendo en el vocabulario común sobre aspectos tecnológicos la que produce esa posible distorsión en las respuestas. Nuestros datos sugieren una leve evolución al registrar un descenso de jóvenes menores de 25 años entre los jugadores. Esto se debe seguramente más a la precisión introducida en los cuestionarios, en los que ahora se advierte que se pregunta acerca de jugar «arriesgando dinero» que a una evolución real de la composición sociológica de los jugadores por Internet. Por lo tanto, nuestra conclusión sobre este asunto es que estos datos solo reflejaban que un cierto número de jóvenes juega, sin arriesgar dinero, en webs gratuitas de videojuegos en red de tipo rol o de simulación sin afán de lucro.

El perfil sociológico de quienes juegan por Internet es similar al de los internautas. En España dicho perfil se caracteriza por ser preferentemente masculino (aproximadamente dos tercios), menor de 45 años (concentrado especialmente en la cohorte entre los 25 y los 34 años) y de estatus social dominado por los sectores de estatus medio alto o alto. La muestra *on line* obtenida a partir de un panel de encuestados que acceden regularmente a Internet confirma este perfil (tabla 9).

De cualquier manera, nuestras investigaciones nos llevan a la conclusión de que unos 2.484.000 españoles han jugado o apostado por Internet, de forma genérica, alguna vez en los últimos seis meses, y que alrededor de 1.679.000 recuerda haber jugado algún juego concreto en

este periodo. Los datos procedentes de la muestra general indican que se juega de manera destacada al póker y sus derivados. El 2,7% declara haber jugado a juegos *on line* como el póker y las loterías, mientras el 0,7% lo ha hecho a *poker rooms* o torneos de póker. Una pequeña fracción apuesta a las carreras de caballos, a las de galgos en los canódromos, y/o al Euromillón (0,4%). El resto, juega a distintos juegos, pero sin que los datos permitan afirmar que internet se haya convertido en un canal de distribución consolidado para ninguno de estos juegos.

A través de SMS juega un 4,1% de los entrevistados, esencialmente como vía de acceso a concursos de preguntas y respuestas amenizados por azafatas en televisión (3,6%). Solo un 0,4% afirma haber jugado a la Lotería Nacional a través de SMS y un 0,2% lo ha hecho a otras loterías. Como en el caso de internet, con la excepción de los concursos mencionados, el SMS todavía no se ha consolidado como un canal de distribución de los demás juegos de azar.

Tabla 9. Perfil sociológico de los jugadores por internet (en %)

	Porcentaje de jugadores por Internet en cada variable sobre total poblacional		Composición sociológica de los jugadores por Internet		Muestra por Internet
	Declaran jugar por Internet al póker, loterías, etc.	Recuerdan haber jugado por Internet algún juego de azar	Declaran jugar por Internet al póker, loterías, etc.	Recuerdan haber jugado por Internet algún juego de azar	
Total	6,4	6,2			
Hombres	8,3	8,1	64,1	60,6	63,8
Mujeres	4,6	5,2	35,9	39,4	36,2
De 18 a 25 años	17,3	9,8	35,4	19,7	28,4
De 25 a 34 años	12,0	8,4	40,6	28,8	36,9
De 35 a 44 años	4,3	8,2	14,1	25,8	21,6
De 45 a 54 años	4,3	4,6	6,3	12,1	
De 55 a 64 años	2,3	3,1	1,6	7,6	13,1
De 65 a 75 años	0,7	3,7	1,6	6,1	
Estatus alto	6,1	7,1	9,4	10,6	12,5
Estatus medio alto	8,1	7,0	23,4	19,7	33,6
Estatus medio medio ..	7,5	8,4	50,0	54,5	47,2
Estatus medio bajo	4,2	3,8	15,6	13,6	6,0
Estatus bajo	2,0	2,0	1,6	1,5	0,7

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, p. 62.

Tabla 10. Datos generales sobre la práctica e interés del juego por «internet» en España entre internautas jugadores (en %)

	<i>Ha jugado alguna vez en los últimos seis meses</i>	<i>Ha jugado en el último mes</i>	<i>Juega habitualmente</i>	<i>Es el más rentable jugando por Internet</i>	<i>Valoración (0 a 10)</i>	<i>El que más gusta (respuesta única)</i>
Euromillón, loterías primitivas	55,0	49,4	51,1	40,3	6,3	37,7
Lotería Nacional	39,9	32,3	26,3	6,9	5,6	10,8
Quinielas	24,8	17,3	12,5	6,7	6,0	6,0
Juegos on line, por Internet:						
póker, loterías, etc.	20,3	12,9	13,6	11,2	7,3	8,2
Póker rooms o torneos de póker	19,0	14,4	17,9	12,5	7,3	11,6
Cupones de la ONCE	17,9	13,4	4,7	3,7	5,3	5,4
Apuestas en carreras de caballos, galgos, fútbol, etc.	15,3	12,5	5,0	8,8	7,2	9,7
Concursos de preguntas y respuestas o rompecabezas	13,4	6,0	5,4	1,9	5,0	2,4
Juegos de casino o ir a un casino	9,5	3,0	3,0	2,6	6,7	2,2
Bingo	8,6	5,0	12,5	2,6	5,9	3,0
Otras loterías	8,2	4,5		1,7	5,6	1,7
Máquinas de juegos de bares o salones	7,3	3,2	5,0	1,1	6,0	1,3
No juega ninguno						
(n)	(464)	(464)	(464)	(464)	(464)	(464)

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, p. 65.

Los jugadores de los distintos juegos por Internet tienen perfiles mucho menos acusados que los de los juegos tradicionales, ya que las preferencias de los internautas son mucho más similares. Su perfil es tan homogéneo que apenas hay diferencias entre los usuarios *on line* de unos u otros juegos. Pese a ello, pueden observarse algunas características que parecen específicas de ciertos juegos (tabla 11).

Como ya se ha comentado, impulsados por la dinámica general de la crisis, los juegos que más se practican por Internet son los generalistas: el Euromillón, empujado por su imagen de alta rentabilidad por las cantidades jugadas, la Lotería Nacional y las quinielas. Un rasgo común a los dos primeros es su elevada práctica entre las mujeres internautas, así como entre los mayores de 45 años. Los cupones de la ONCE comparten estas características sociológicas a menor escala. Es

obvio que se reproduce, atenuado, el sesgo social implícito a la práctica de estos juegos. Las quinielas conservan en su versión *on line* su perfil básicamente masculino, pero adquieren una dimensión intergeneracional al ser jugadas por todos los grupos de edad. Las apuestas deportivas (carreras de caballos o galgos, partidos de fútbol, etc.) tienen un perfil similar al de las quinielas. Pero mientras las quinielas atraen a internautas más bien de mayor edad las apuestas son preferidas por los integrantes de las cohortes más jóvenes.

Los juegos de azar más característicos de internet (torneos de poker, etc.) reproducen a pequeña escala el perfil sociológico de Internet: muy masculinizados y jóvenes. Por su parte, los juegos de casino son practicados por hombres y mujeres internautas más bien jóvenes.

La realidad nos indica que los jugadores por Internet muestran un perfil muy uniforme: son menores de 35 años en su inmensa mayoría, dos tercios son hombres y su estatus social es alto, medio alto o medio-medio. Es decir, su perfil está más dominado por su naturaleza de internautas que por la de ser jugadores. Su caracterización sociológica reproduce la de la navegación por Internet en España, es decir, son internautas que juegan, no jugadores que se han hecho internautas.

Internet ha abierto la posibilidad de jugar a gran variedad de juegos de azar (sin entrar en la distinción entre herramienta de compra y espacio de ocio), si bien no hay juegos que dominen este ámbito como ocurre en el *mundo real*. El Euromillón y las loterías primitivas y los juegos que pudiéramos denominar típicos de Internet (póker, juegos de cartas y de casino, loterías, etc.) son los predominantes. En un escalón secundario están juegos como la lotería nacional, concursos de preguntas y respuestas y quinielas. Y en un tercer escalón, las apuestas, cupones de la ONCE, juegos de casino y máquinas de juego. Los preferidos son el Euromillón y loterías primitivas, juegos *on line* y *poker rooms*. En todo caso, los juegos públicos son los más difundidos en internet, es decir, a los que más jugadores juegan.

Resulta interesante ver que el 59,6% de los jugadores que juega *on line* a Lotería Nacional, primitiva, quinielas o cupones de la ONCE lo hacen a través de la web oficial. Parece que los juegos tradicionales lo son hasta a la hora de utilizar una plataforma oficial en la que se confía, en lugar de una alternativa. Sin embargo, entre los inmigrantes que juegan el acceso a través de esta web es muy inferior a la media, lo cual puede ser lógico al no encontrarse tan vinculados institucionalmente.

El 92,4% de los jugadores por Internet se conecta desde su hogar, aunque un 10,4% lo hace desde el trabajo, y un minoritario 4,6% desde

locales públicos. La frecuencia declarada de juego es menor que en el mundo real, pero la duración de la sesión de juego resulta considerablemente mayor: 30,1 minutos/día, con grandes diferencias entre los jugadores y entre los juegos. Las sesiones de máquinas de juego similares a las de los bares, bingo, juegos de mesa o casino y poker se sitúan en torno a una hora, según la apreciación subjetiva de los jugadores.

**Tabla 11. Perfil sociológico de los juegos por internet
(en % dentro de cada variable)**

	Total	Hombres	Mujeres	Menores de 25	25-34	35-44	Mayores de 45
Euromillón, loterías primitivas ...	51,1	42,9	65,5	31,1	54,4	64,0	63,9
Juegos on line, por Internet: póker, loterías, etc.	13,6	17,9	6,0	24,2	14,6	5,0	1,6
Lotería Nacional	26,3	24,3	29,8	18,9	28,1	27,0	36,1
Concursos de preguntas y respuestas o rompecabezas	5,4	4,1	7,7	3,8	4,1	8,0	8,2
Póker rooms o torneos de póker ..	12,9	17,9	4,2	22,7	13,5	5,0	3,3
Quinielas	17,9	22,0	10,7	18,9	18,7	17,0	14,8
Apuestas en carreras de caballos, galgos, fútbol, etc.	12,5	17,6	3,6	15,9	13,5	7,0	11,5
Bingo	5,0	4,1	6,5	4,5	6,4	3,0	4,9
Cupones de la ONCE	12,5	10,8	15,5	9,1	11,87	9,0	27,0
Juegos de casino o ir a un casino ..	4,7	4,7	4,8	5,3	6,4	2,0	3,3
Máquinas de juegos de bares o salones	3,0	3,7	1,8	6,1	2,9	0,0	1,6
Otras loterías	5,0	4,7	5,4	5,3	7,0	3,6	1,6

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, p. 67.

Respecto al gasto en juego por Internet, primero es necesario advertir de que la fiabilidad de los datos recogidos mediante cuestionarios autoadministrados en la web sobre las cantidades jugadas y ganadas parece débil. El contraste de los datos obtenidos mediante encuesta con los datos suministrados a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones por los sistemas españoles de pago (Servired, 4B y Euro 6000) permite estimar que las cantidades jugadas anualmente por Internet oscilan entre 350 y 487,5 millones de Euros. Por término medio, cada jugador español *on line* en España declara jugar 24,9 €/mes, lo que hay que interpretar como diferencia entre lo que juega y lo que gana, es decir, su gasto real.

Como todas las actividades, el juego está sufriendo los efectos de la crisis y también en internet ha aumentado el número de jugadores a juegos pasivos, empujados por la idea de conseguir algún complemento a sus ingresos (*un ingreso complementario*, «*una ayudita*»). Pero ha disminuido la cantidad media jugada por jugador y la frecuencia de juego. Además, se detecta que un segmento de jugadores ha abandonado todo tipo de juego.

Tabla 12. Estimación del volumen de dinero generado por el juego *on line* en España

	2.009	2.010
Jugadores <i>on line</i> (miles)	1.679	2.125
Cantidad mensual jugada en Internet	22,78	24,97
Cantidad anual jugada por jugador	273,36	299,64
Volumen global de cantidades jugadas en Internet (miles €)	458.971	636.735

Fuente: Ruiz Martínez *et al.*, 2011, p. 76.

Es por ello que las cantidades destinadas a juego están siendo sometidas a un fuerte y creciente autocontrol. Si en el pasado el 73,2% declaraba que controlaba el dinero que jugaba, esta proporción ha ascendido al 91,8%. Hay también una percepción de que se juega menos que antes: si en 2009 el 22,3% de los entrevistados lo afirmaba, actualmente la cifra ha crecido hasta el 27,0%. Estos datos no son muy distintos de los que se pueden encontrar en la dinámica general de los mercados en estos meses. El juego no puede sustraerse a la lógica de la crisis, pero contiene un elemento que opera en escorzo: la propia crisis genera una demanda de expectativas que le permitan poder cubrir algunas necesidades financieras mediante el recurso a la suerte, impulsivo y poco costoso.

Del dinero que se destina al ocio, el juego recoge apenas el 10%, por término medio, entre los jugadores. Como es natural, esta proporción crece en los jugadores habituales, sobre todo en algunos segmentos de estos jugadores que llegan a dedicar al juego la cuarta parte o más del dinero que destinan al conjunto de sus actividades de ocio.

Por consiguiente, en las motivaciones del juego inciden elementos de muy diversa índole: la facilidad de la apuesta, el desafío al riesgo, la expectativa de ganar alguna pequeña suma de dinero que permita conseguir algún ingreso extraordinario, etc. Son características simi-

lares a las que se registran entre los jugadores que utilizan los canales tradicionales.

Para terminar es muy significativo y descriptivo del estado de las cosas en este campo que los aspectos organizativos del juego por Internet sean prácticamente desconocidos por los usuarios. El 71,2% afirmaba que el servidor de los juegos que practica estaba en España cuando todavía no era legal el juego *on line* en nuestro país. De la misma manera, hay una considerable desinformación sobre a quién reclamar si no se pagan los premios, lo que puede dejar a los ciudadanos en una evidente situación jurídica de indefensión. La proporción de jugadores sin esta información (más del 60%) raya literalmente en la indefensión social ante eventuales abusos. En suma, los datos son concluyentes: el juego por Internet en España se está desarrollando en un ambiente de generalizada desinformación entre los jugadores, permitiendo la aparición de actividades y operaciones ilícitas que conlleven el impago de los premios y la imposibilidad de su reclamación.

Las conclusiones a las que acabamos de hacer referencia han demostrado la necesidad de entender este tipo de investigaciones como las primeras de una serie a lo largo de un buen periodo de tiempo. La posibilidad de crear un observatorio para estudiar de manera continuada el juego desde la óptica de la Sociología y las Ciencias Políticas, permitiría realizar ese seguimiento y obtener datos fiables de manera sistemática para poder realizar las comparaciones pertinentes en la evoluciones de las opiniones, actitudes y comportamientos de la sociedad española respecto al mundo del juego.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS, R. (2010), Problemática específica del juego on line y su aplicación a las apuestas deportivas. En A. Palomar (dir.) *Las Apuestas Deportivas*. Pamplona, Aranzadi.
- BERNHARD, B. J.; LUCAS, A. F. y SHAMPANER, E. (2007), *Internet Gambling in Nevada*. Las Vegas: International Gambling Institute/University of Nevada.
- CASES, J. I. (2009), La importancia social y política de la industria del juego en España. En J. I. Cases y G. Gusano. *La Industria del Juego*. Pamplona, Aranzadi.
- COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES (2009-2010), *Informes Trimestrales sobre el Comercio Electrónico en España*. Madrid, CMT.

- GONZÁLEZ SEARA, L. (1998), *El laberinto de la fortuna: juego, trabajo y ocio en la sociedad española*. Madrid: Fundación de Estudios del Ocio.
- LALANDA, C. (2010), Los juegos on line: aspectos legales en 2008. En M. Cuenca y M. Izaguirre (eds.) *Ocio y Juegos de Azar*, Bilbao: Universidad de Deusto.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (2010), *Informe Anual sobre el juego en España 2009*. Madrid: Subdirección General de Relaciones Institucionales y Estudios del Ministerio del Interior.
- (2011), *Informe Anual sobre el juego en España 2010*. Madrid: Subdirección General de Relaciones Institucionales y Estudios del Ministerio del Interior.
- MOORE, J. C.; STINSON, L. L.; WELNIAK, E. J. (1998), Income reporting in surveys: cognitive issues and measurement error. En M. G. Sirken et al. *Cognition and survey research*. New York: Willey.
- RUIZ MARTÍNEZ, F. J. (2010), *Una aproximación a la percepción sobre el comportamiento y las actitudes sociales respecto al juego y al juego on line en España*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- RUIZ MARTÍNEZ, F. J. (coord.) et al. (2011), *Segundo informe sobre la percepción social respecto al juego de azar en España*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- TOURANGEAU, R. and YAN, T. (2007), Sensitive question in surveys. *Psychological Bulletin* 133, pp. 853-883.

