Octubre 2010

LA GESTIÓN DE LOS JUEGOS PÚBLICOS

Especial referencia al proceso de reorganización de los juegos del Estado Español

IPOLGOB Instituto "Fermín Caballero" de Política y Gobernanza

Con el patrocinio de:
FUNDACIÓN CODERE

Depósito Legal: M-11993-2011

© Copyright 2010.
Queda totalmente prohibida la reproducción total
o parcial de la obra, sin la expresa autorización del autor.

Los juegos públicos están sufriendo severos cambios que afectan a sus formas de gestión.

Los Estados se tienen que alejar de la gestión para concentrar su intervención en la regulación y en la protección de los jugadores y de los grupos más vulnerables, mientras que los operadores se tienen que renovar para hacer frente a las demandas del mercado.

La tradición hace a las loterías fuertes repartiendo ilusiones y recaudando recursos, pero son débiles en cuanto se afecte a la credibilidad que el público deposita en ellas.

Por eso, es importante acertar en los sistemas de gestión más adecuados al momento, para que sean eficientes y para que nunca se quiebre la confianza que las sostiene.

Los juegos del Estado Español tienen pendiente el reto de una reorganización profunda.

El INSTITUTO DE POLÍTICA Y GOBERNANZA, a través del Programa de Ocio y Entretenimiento, ha querido contribuir al proceso con este estudio que pone de manifiesto los elementos necesarios y las alternativas posibles para el análisis y toma de decisiones. Su publicación resulta posible gracias al convenio de colaboración firmado entre la UC3M y la Fundación Codere.

ÍNDICE

PARTE I

Los juegos públicos 11

Lotería tradicional, convencional o nacional 13

Los juegos instantáneos o presorteados 16

Los lotos 17

Keno 20

Pick-up o juegos de números 21

Apuestas 21

Apuestas deportivas sobre fútbol 23

Apuestas hípicas 24

La gestión de los juegos públicos 25

Las organizaciones de loterías 25

Gestión directa por un órgano de la administración o ente público 28

Gestión por sociedades públicas 29

Gestión mixta: ente público gestor y contratista privado 31

Gestión privada 31

El entorno europeo 35

Otros ejemplos de gestión 39

La internacionalización del juego 43

Las asociaciones 45

La Unión Europea: el Tribunal de justicia 46

PARTE II

Organización del juego en España 53

La distribución de competencias 57

Las nuevas tecnologías 61

El mercado del juego en España 65

Juego no público 66

Juego público 68

A) Juego no estatal 68

La Comunidades Autónomas 68

La Organización Nacional de Ciegos Españoles 69

La Apuesta Hípica 70

B) Juegos del Estado 71

Loterías y apuestas del Estado 72

Sistemas Técnicos de Loterías del Estado, S.A. 78

Alternativas para la gestión de los juegos en España 83

Constitución del ente regulador 83

Recreación del operador 86

LAE operadora, como empresa pública 89

Entrada de agentes privado 91

Aspectos a considerar en un proceso privatizador 93

Recapitulación 99

PARTE I

LOS JUEGOS PÚBLICOS

Los juegos se pueden clasificar de muchos modos, por sus aspectos intrínsecos o extrínsecos, por su inmediatez, por la participación del jugador, por la forma en que se ofrecen, por el medio técnico que se utiliza, por la entidad que lo gestiona,…

Diferenciamos los juegos de números o sobre acontecimientos deportivos; con sorteo o presorteados, de azar; de probabilidad, de habilidad o mixtos; individualistas, solitarios o de compañía; diarios, semanales, extraordinarios…

Hablamos de loterías y apuestas; off-line y on-line; estatales o provinciales; preimpresos o de resguardo; legales, alegales o ilegales; públicos o privados; tradicionales o modernos; servidos o de autoservicio; por Internet, teléfono,...

También es válida la clasificación clásica de juegos de gestión privada, como el casino, el bingo o las videoloterías, y de gestión pública, como las loterías y apuestas deportivas.

En el presente estudio nos vamos a centrar en los juegos que reúnan las siguientes características:

Juegos de puro azar o con una escasa influencia de la habilidad, en los que todos los participantes gozan de las mismas probabilidades de ganar porque sólo se basan en números al azar o en eventos en los que por mucho que piensen que existen preferidos, el diseño de la apuesta hace imposible la preponderancia de la habilidad del jugador.

Juegos de masas, que son accesibles a todos y en torno a los que se forman grandes masas de jugadores, con una distribución casi atomizada.

Proporcionan premios muy altos, de los que te cambian la vida y, además, muchos premios pequeños muy repartidos que permiten seguir jugando y estirar la suerte con las ganancias.

El gestor maneja grandes cantidades de dinero, de modo que la confianza y la seguridad son elementos primordiales para el desarrollo del juego.

Proporciona altos beneficios, por lo que el Estado regula la distribución dirigiendo buena parte de los mismos para las buenas causas o a las causas públicas.

La participación es de escasa importancia económica, una de las razones por la que todos pueden jugar.

Se rigen por un esquema de monopolio y por un sistema de autorización muy restringido.

Son juegos de titularidad pública, gestionados directamente por el Estado o por terceros autorizados a los que se somete a unas condiciones especiales y a una estrecha vigilancia. Todos los juegos están basados en la fiabilidad, confianza y seguridad, pero éstos requieren de una entidad superior que proporcione una especial protección para los participantes.

Por todas estas características estos juegos están separados de los demás, las barreras de entrada son altas y la competencia está controlada.

Dependen mucho de los medios y de los países, pero por lo general estos juegos, que denominaremos **públicos** o **de amplio espectro**, son:

- las loterías tradicionales, convencionales o nacionales,
- los juegos instantáneos o presorteados,
- los lotos,
- los kenos,
- los juegos de números o pick-up y
- las apuestas deportivas, hípicas,…

LOTERIA TRADICIONAL, CONVENCIONAL O NACIONAL

La definición más amplia sería *"el juego de azar donde la suerte se determina por la extracción de una urna, bombo o similar de números u otros símbolos"*. Se trata de sorteos en los que se adjudica a los números que resulten agraciados los premios ofrecidos en el prospecto respectivo. El adquirente sabe exactamente el número que juega, que es el impreso en el billete, y las probabilidades de obtener premio fijo.

Se les llama nacionales, convencionales o tradicionales, porque son las más antiguas y las más implantadas, o también loterías pasivas, porque el jugador no participa en la selección de la jugada.

Las "*loterías de clases*" son una variedad de los países germánicos, denominadas así porque los resultados no dependen de una única extracción sino de extracciones sucesivas. A menudo la participación en una clase está subordinada a los resultados de la clase precedente.

Cada numeración completa se denomina serie, pliego, etc. y suele estar repetida las veces necesarias para asegurar una suficiente distribución. A su vez, cada número suele estar dividido en partes (décimos) para permitir participar por un menor precio.

Las loterías convencionales están soportadas sobre papel preimpreso. Actualmente no hay problema para imprimirlas al tiempo de la compra. En este caso, estamos próximos a lo que denominamos juegos de números, de los que nos ocupamos más tarde.

Los premios varían en función de la emisión, que se calcula por las expectativas de venta. Para competir con premios más elevados se crean premios especiales, para los que hay que acertar otras condiciones, además de la extracción final. Lo más común es encontrar loterías convencionales sobre 100.000 números o más, dependiendo de la población y de la penetración en el mercado.

Es frecuente la combinación de números y una o dos letras para aumentar las probabilidades con una menor sensación de dificultad. Similar efecto se consigue con la intervención de otros factores en el sorteo como es el caso del número de la serie o la fracción.

Lo más frecuente es la extracción de un solo número que da premios a quienes posen todas las cifras o parte de ellas.

Los precios suelen ser altos, pero se hacen accesibles al gran público por medio de participaciones habitualmente oficiales o de particulares que dan lugar al fenómeno del juego en compañía.

En ocasiones, abusando de su fiabilidad y regularidad, hay organizaciones de loterías paralelas que juegan con el mismo sorteo en iguales o diferentes condiciones.

Los sorteos son diarios, semanales y, raramente, quincenales o mensuales. A menor frecuencia, mayor coste de comercialización y más riesgo de abandono.

Las loterías convencionales han ido cediendo el paso a otras modalidades de loterías más participativas e inmediatas, de más fácil gestión y mayor atractivo.

En el momento en que las ventas se resienten, la crisis del producto produce una evolución negativa y rápida, porque el gestor no puede seguir ofreciendo los mismos premios al obtener una menor venta hasta que las preferencias del público se van decantando por otros productos. Suelen transformarse en loterías mixtas, se intentan mantener los sorteos más emblemáticos a los que se les refuerza con mayores atractivos hasta que también terminan desapareciendo.

El inicio del final se produce con la bajada de la participación y de las ventas y coincide con emisiones amplias y grandes devoluciones que hacen tomar riesgos importantes al gestor. Es el momento en el que éste debe decidir si dejar que el producto se agote por sí mismo o transformarlo en otra variedad más atractiva. Los gestores deben conocer bien el punto de inflexión en el que las loterías tradicionales deben afrontar un cambio en su estructura y en el plan de premios.

La gestión de las loterías tradicionales tiene dos puntos críticos: la distribución y la devolución. La distribución se puede hacer a través de mayoristas o por agentes, a su precio o con el descuento de la comisión, con o sin derecho a devolución. La venta ambulante es significativa para este juego, por lo que los puntos de distribución siempre son muchos más de los que se cuenta como agentes oficiales.

La devolución de la lotería convencional y el control de los premios invendidos son problemas de delicado manejo y solución. Es preciso controlar y manejar cantidades importantes de papel que en ocasiones tiene un valor considerable, mucho más incluso que los billetes de banco. Los riesgos de falsificación y de seguridad obligan a mantener estrictos sistemas de seguridad.

La alternativa on-line para la gestión de la lotería tradicional sin que pierda su carácter, la convierte en un juego de números tipo pick-up.

Una buena muestra de la decadencia de este producto, que ha sido *vaca* por mucho tiempo, es que en la Unión Europea podemos encontrar ya pocos ejemplos salvo en Portugal, Italia, Suecia y Holanda y, en su mayor parte, con carácter residual. Las últimas loterías tradicionales en desaparecer fueron las de Bélgica, Suiza y Francia ya hace más de veinte años.

En Francia hace aproximadamente 30 años, la lotería nacional se transformó en mixta y hará unos veinte que ya es completamente instantánea. Lo mismo sucedió en Bélgica. En Suiza desaparecieron todos los sorteos excepto el de Navidad, que alargó algo su vida gracias a la inercia de los jugadores y a acciones comerciales como su impresión sobre litografías que le daban un valor añadido al soporte.

En la desaparición de la lotería convencional hay que tener en cuenta la aparición de juegos complementarios como el SPIEL, el SEVEN/SEVEN o el JOKER, juegos que en realidad son loterías de números pasivas que se distribuyen como complemento y sobre el soporte de otro juego.

El SPIEL no conlleva los problemas de gestión de las loterías convencionales. La distribución se realiza por terminal y también permite ofrecer premios importantes.

Un dato destacable en el proceso de transformación es que en Holanda, para evitar la impresión de todos los números y su distribución, los décimos se imprimían al tiempo de la compra sobre un papel especial que lo diferenciaba de otros juegos.

A nivel organizativo hay que considerar la frecuente división entre las entidades que gestionaban loterías convencionales y el resto, al igual que sucedía en España con el Servicio Nacional de Loterías y el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.

Las loterías tradicionales han estado gestionadas siempre por instituciones más administrativas, más estatalizadas, mientras que las demás modalidades se ven incardinadas en entes, públicos o privados, más tecnificados. En la actualidad, al haberse inclinado la balanza hacia los juegos activos, los entes gestores de las tradicionales entraron en crisis y se han producido fusiones y reorganizaciones para unificar la gestión de ambos tipos de juegos.

LOS JUEGOS INSTANTÁNEOS O PRESORTEADOS

Es una modalidad *de la lotería en la que la jugada es invisible para el adquirente. Una vez conocida, descubre si se corresponde con alguna jugada tipo fijada de antemano*. En esta modalidad el jugador queda informado instantáneamente de su fortuna.

En la actualidad es la modalidad que ocupa el segundo rango mundial como juego más extendido y de mayor venta.

Se representa en boletos, envoltorio de papel cerrado, papel con una parte oculta por una sustancia removible o papel duplicado cuya capa superior trepada puede ser separada con facilidad. En el boleto existe una o varias opciones de premio.

La fabricación masiva de boletos con látex y la competitividad han hecho segura y barata esta modalidad que se presenta muy atractiva por su inmediatez.

Es un juego atractivo, inmediato, individualista y relativamente nocivo por posible adicción.

El precio de boleto de instantánea suele ser mayor que la apuesta de loto y menor que la participación en la lotería convencional.

Los premios no son importantes -30 o 50 mil euros es el máximo que suele incluirse-. Por ello es frecuente la opción a participar en un sorteo posterior que da opción a premios superiores. El plan de premios es corto o poco complicado y se suele premiar uno de cada cuatro o cinco boletos.

La lotería instantánea tiene un inicio de ventas vertiginoso que cae hasta la mitad pasada la novedad.

Hay que mantener la atención del público con una constante publicidad. Se deben controlar las ventas de cada serie para que no se pierda atractivo, por eso se dan segundas opciones a los boletos sin premio.

Aunque al principio de su aparición se esperaba a concluir un juego para iniciar otro, hoy lo normal es tener en el mercado simultáneamente hasta una veintena de juegos.

Los temas son variadísimos desde tres en raya hasta hípica, fútbol, bingo,…

Como atractivo se está fomentando el coleccionismo con emisión de animales en extinción, deportistas, etc…

Son pocos los que versan sobre números de una combinación sometida posteriormente a un sorteo y los que lo hacen son el sustitutivo inicial de alguna lotería convencional desaparecida.

Las hay combinadas, que dan premios inmediatos y que permiten la participación en algún sorteo, o en las que el premio consiste en canjear el boleto por un participación de otro juego. Otras combinan sorteos de regalos, con asistencia a programas de televisión donde se descubren los premios mayores.

Como podrá observarse la lotería instantánea exige todo un muestrario de técnicas de mercadeo para atraer al público y prolongar el periodo de expectación.

LOS LOTOS

Jugar al loto consiste en elegir, dentro de una tabla de números correlativos, un determinado número de ellos para optar, previo el oportuno sorteo, a los premios que correspondan, en la forma y condiciones que señalen las normas que lo regulan.

Es una variedad de lotería mutual, cuyos sorteos están sujetos a dos variables: el número de participaciones, que proporciona el importe del premio, y los números que cada jugador determina en su billete. Consecuentemente, cada jugador no sabe, antes del escrutinio, el importe que puede corresponderle ni si será el único acertante.

Cada número elegido se considera un pronóstico. Cada selección independiente de un conjunto de números sobre una tabla determinada se llama apuesta.

La denominación genérica del juego es LOTO, sin embargo, recibe denominaciones comerciales muy diferentes.

Es un juego muy extendido por todo el mundo, porque técnicamente es perfecto, con un gran atractivo comercial único como es el JACKPOT, BOTE o POZO, que se autoalimenta en base a los fondos de premios que no se aciertan.

Desde el punto de vista jurídico, el hecho de participar implica la aceptación de un contrato de adhesión a las normas del juego cuyo conocimiento se da por supuesto.

Técnicamente, es un juego de amplio espectro, dirigido a grandes masas de población, con una participación de escaso valor, que proporciona grandes premios y altos beneficios. Es mutuo y activo.

Por su nivel de participación, por la seguridad y fiabilidad que exige su gestión y por las importantes sumas de dinero que puede mover es uno de los juegos que suelen ser gestionados por los Estados, bien directamente, bien indirectamente a través de licenciatarios.

Por su carácter participativo, por la escasa importancia económica de las apuestas sencillas y por el tiempo transcurrido desde que se realiza la apuesta hasta que se sortea (escasa inmediatez), no es un juego caliente ni con importantes repercusiones sociales.

La importancia de los beneficios que puede proporcionar al Estado o a fines sociales y la necesidad de que esté en el mercado al servicio de las instituciones públicas antes de que aparezca clandestinamente, aconsejan valorar el momento de su implantación. La vida de los demás productos gestionados, el nivel de saturación del mercado y la necesidad de reacciones comerciales para incrementar o mantener los ingresos son otros factores a considerar.

Para asegurar un buen diseño deben tenerse en cuenta los siguientes principios: Las apuestas recibidas deben ser más del doble de las que componen el desarrollo de la combinación completa, ya que existen apuestas repetidas, para conseguir la frecuencia deseada en la aparición de acertantes del premio de mayor categoría y que se produzcan jackpot o botes.

Las categorías de premios deben prever un premio superior muy importante y un máximo posible de premios pequeños que induzca al jugador a no desanimarse y a reinvertir su ganancia.

Las variables para conseguir los objetivos anteriores son:

- el precio de la apuesta,

- la tabla de números,

- el número de pronósticos que componen la apuesta,

- la frecuencia de los sorteos y,

- las apuestas contenidas en un solo boleto.

El atractivo y la fuerza comercial del Loto, un juego sencillo y fácil de entender por todos, lo convierten en el juego público de amplio espectro de mejor introducción en el mercado.

El primer juego del Loto se conoció en Gènova, en 1528, donde las leyes de Andrea Doria preveían la elección de algunos miembros del Consejo por sorteo, al hilo del cual se organizaban apuestas paralelas clandestinas. En España la lotería nació en la modalidad de loto en el año 1763. En su versión moderna se instauró en Alemania en el año 1955.

Hoy es el juego más extendido y la base principal de las organizaciones de loterías en cuanto a recaudación se refiere.

El loto es el juego ideal para la asociación de varias loterías como se ha demostrado en las organizaciones multinacionales existentes: VIKINGLOTTO, POWERBALL, MEGALOTO, EUROMILLONES,…

Para incrementar el número de premios, un hándicap respecto a las loterías tradicionales, se le puede reforzar con premios como el reintegro. Otras veces se mejora su atractivo con un segundo sorteo como la revancha. Es frecuente asociarlo con productos adicionales como el SPIEL o JOKER ya comentados.

Para cautivar a la clientela se puede condicionar la participación en un sorteo a la necesidad de hacerlo en otros.

Las modalidades de juego son también variadas, casi siempre se incluyen las múltiples y, a veces, las reducidas y las condicionadas, no tan frecuentes como en las apuestas deportivas.

Es normal encontrar varios juegos de loto en una misma jurisdicción, dependiendo de la frecuencia de los sorteos, del precio y de la mayor o menor base o parrilla de números.

En ocasiones, se juega con figuras en vez de números o asociando números a figuras o símbolos.

En forma preimpresa se gestiona con éxito en varios países como Venezuela, Chile o Colombia.

KENO

Es una lotería de números en la que el apostante selecciona su apuesta y el valor del premio en función de la cantidad de dígitos seleccionados y la cantidad apostada.

La matriz suele ser grande de forma que permite al jugador realizar una amplia selección, Varía, por lo general, entre 50 y 90 números y se permite elegir de uno a quince. El premio es mutuo o un número de veces la cantidad apostada.

Se trata de la última generación de juegos de amplio espectro incorporada al mercado. Puede ser algo complicado de entender por lo que su instalación es posterior a otros juegos de números que habitúan al público.

En algunos países se realizan juegos en breve espacio de tiempo (cinco minutos), dando una opción de juego prácticamente instantánea. Es un juego rápido que tiene buena aceptación.

El jugador tiene la sensación de estar generando su propia apuesta de forma muy personal y con bastante amplitud de reglas y posibilidades.

PICK-UP O JUEGOS DE NÚMEROS

Se denominan así los *juegos de lotería en los que el jugador selecciona los dígitos de un número compuesto por tres, cuatro o cinco cifras. Se obtiene premio si se aciertan todos ellos. En orden o no, o alguno de ellos (el primero, el último, los primeros y los últimos etc.…)*

Son juegos de banca en los que el premio suele consistir en número de veces la apuesta realizada.

Producen un escaso número de probabilidades por lo que son idóneos para juegos diarios o de corta participación.

Lo habitual es limitar las apuestas a un mismo número para evitar que la banca pueda verse perjudicada.

Son juegos muy extendidos, principalmente, en países donde la lotería convencional no tiene una tradición en soporte papel. En realidad, la forma de jugar recuerda mucho a la de la lotería nacional, cuando se permite seleccionar on-line el número jugado.

Son muy conocidos los juegos de números de La Florida denominados pick-up 3,4 o 5.

APUESTAS

Las apuestas son aquellos *juegos "de habilidad" en los que se da al jugador la posibilidad de escoger chances más o menos favorables.* Son la contrapartida a los juegos de lotería como juegos de puro azar.

Se aglutinan bajo esta denominación, los juegos que en la selección de la jugada interviene no sólo el azar sino también la habilidad del jugador, esta última en una proporción que no desvirtúa la condición básica de la aleatoriedad.

Las apuestas pueden realizarse sobre cualquier evento que pueda ser resuelto de más de una forma.

Las apuestas se encuentran en todas las sociedades y se dan sobre casi todos los acontecimientos deportivos, carreras de animales, etc.

Las que mayor importancia tienen para las entidades gestoras de juegos son las que se realizan sobre los resultados del fútbol (totto) y sobre las carreras de caballos por su divulgación entre el gran público.

Los bookmakers, que tuvieron su época dorada con las carreras de caballos inglesas, han sido el embrión de las actuales casas de apuestas que extienden su actividad por todo el mundo a través de Internet.

Su actividad principal es la venta de toda clase de apuestas, sobre todo deportivas y de casino, por las que se paga una cantidad en función del número de jugadores que apuestan en uno u otro sentido.

Actualmente existen unas dos mil, de las que destacan por su volumen unas cien. Casi todas obtienen sus licencias y están residenciadas en paraísos fiscales. Las de mayor volumen han salido a bolsa y gastan verdaderas fortunas en el patrocinio de clubes deportivos.

Son juegos de riesgo, ya que la cantidad a retribuir por el acierto está previamente determinada, si bien se controla, ya que no se admiten de forma ilimitada apuestas en un sentido o se compensan los riesgos cruzando apuestas con otras casas.

Se basan en eventos deportivos sobre los que se pueden realizar múltiples y variadas apuestas, ya sea un resultado final, parcial, primer goleador, resultado exacto, ganador de una competición…

En los juegos de casino hay juegos en los que se participa contra el casino y otros en los que se juega con otros jugadores. También se apuestan sobre los más variados acontecimientos, elecciones políticas, previsiones económicas,…

Hay empresas especializadas en las apuestas de intercambio que ponen en contacto a los jugadores para que apuesten entre ellos, llevándose una comisión por facilitar el cruce de las apuestas.

Estas empresas están presionando a la Comisión Europea para que se permita la libertad de establecimiento y se legalicen las apuestas desde terceros países, ya que suelen carecer de autorización para su explotación en la mayor parte de los países donde desarrollan su actividad.

Hoy constituyen el sector de mercado del juego con mayores posibilidades de crecimiento.

Por las características de sus productos y requerimientos de su gestión no se incluyen en el porfolio de productos de las tradicionales gestoras de juegos públicos, razón por la que no se tratan en este estudio con más detalle.

APUESTAS DEPORTIVAS SOBRE FÚTBOL

Las apuestas sobre fútbol son frecuentes en la cartera de productos de las loterías de estado, no tanto así las hípicas.

Se presentan dos variedades principales: las apuestas sobre el resultado de los partidos (1X2) y sobre los goles. También se da una modalidad en la que se pueden apostar cantidades variables sobre los partidos y eventos que se seleccionan de una amplia gama de ellos.

Aunque hay loterías que siguen pensando en el éxito que podría tener una apuesta deportiva en su jurisdicción, lo cierto es que las que se gestionan por el método tradicional no carecen de problemas.

En Europa tienen fuerza comercial en España, Italia, Francia, Alemania y Países Escandinavos. En las apuestas deportivas la variedad de sistemas de apuestas (múltiples, condicionadas o reducidas) son un elemento importante para cautivar clientes, porque es el modo mejor de expresar la habilidad o los conocimientos del aficionado que juega, además, con menores costes.

APUESTAS HÍPICAS

Es el tipo de apuestas que mayor importancia tienen en el mercado mundial.

Hay países donde ocupan el primer lugar de ventas. Así fue en Inglaterra hasta que se instaló la National Lottery. Le Pari Mutuel en Francia aglutinaba las mayores ventas, con un sistema on-line mucho antes que la lotería francesa le superara en ventas.

Hay que diferenciar las apuestas interiores del hipódromo (on-track) de las exteriores. Las interiores son directas y muy variadas. El equipamiento suele ser diferente porque los requerimientos a nivel de funcionalidad y rapidez son también diferentes.

Las apuestas exteriores funcionan como un juego más de los de gran espectro, generalmente haciendo pozo común con las apuestas internas. Se suelen jugar sobre un hipódromo o sobre varios con la figura del *simulcasting*, su explotación se debe completar con casas de apuestas donde de proporciona un espectáculo hípico con otros entretenimientos y cada día es más frecuente la combinación de los hipódromos con los casinos, en los llamados *racinos.*

Las apuestas hípicas van perdiendo mercado sistemáticamente y de forma generaliza, desde hace quince años.

LA GESTIÓN DE LOS JUEGOS PÚBLICOS

LAS ORGANIZACIONES DE LOTERÍAS

El hecho de que la lotería sea uno de los productos más antiguos y más cercanos a los ciudadanos tiene su reflejo en las organizaciones que lo gestionan. Son estatales o próximas al Estado y, en ocasiones, en una penosa fase de burocratización, que normalmente va acompañada de una crisis comercial, derivada de la inercia de las épocas en las que los monopolios fiscales eran una realidad en el mercado y los productos eran buscados más que vendidos.

La crisis a la que se debieron enfrentar por los años 80 se debió a la aparición de los juegos en línea que transformaron la gestión de los juegos denominada off-line. Hasta ese momento, los juegos activos se gestionaban mediante máquinas numeradoras que imprimían un número correlativo sobre el boleto, un formulario con original y dos copias, que se transportaba al centro de escrutinio donde se leía la jugada, se archivaban y se microfilmaba antes del sorteo o del comienzo de los partidos.

La aparición de los terminales conectados por líneas de teléfono dedicadas en EEUU o por redes públicas como la X-25 en Europa, acabó con la complicada logística de transportes, grabación y microfilmación que había prevalecido desde la década de los 70 para la gestión de los juegos activos y apuestas deportivas.

La mayor parte de las organizaciones de loterías reaccionaron con movimientos estructurales tendentes a:

- Tecnificar las operaciones mediante la instalación de terminales en los puntos de venta conectados telefónicamente,

- Simplificar la organización interna, unificando las gestoras de loterías activas y pasivas,

- Adoptar formas societarias, públicas o privadas, buscando mejores niveles de eficiencia y,

- Crear agrupaciones multinacionales que incrementaran el atractivo.

La primera reacción consistió en la tecnificación de los centros de escrutinio pasando del sistema off-line al on-line que había empezado a funcionar en EEUU en los años 60 en base a líneas dedicadas. Este sistema era difícil de transferir a Europa porque no era posible económicamente aplicarlo sobre líneas de este tipo o por radio. Francia fue el primer país en dar el paso.

En España, Cataluña se adelantó y pronto tenía instalados 1500 terminales en línea por radio. El recién creado ONLAE tuvo que acelerar su puesta al día, no sólo por razones de competencia sino porque el sistema off-line estaba a punto de hacer aguas desbordado por el éxito de la Lotería Primitiva y el Bonoloto. Aún así, las primeras máquinas comenzaron a trabajar en el mes de agosto de 1990, en la red pública X-25, aspecto éste que constituía una novedad en Europa.

La segunda reacción fue la reunificación de los gestores de juegos nacionales en un solo ente, un hecho ya producido en los Países Bajos y Suecia, donde, como sucedía en España, los juegos activos y pasivos estaban gestionados por diferentes entes. Los equipamientos técnicos y su polivalencia propiciaron estos movimientos.

La adopción de formas societarias responde a la necesidad de alejarse de las rigideces administrativas, malas compañeras en un mercado competitivo. En la Unión Europea, buena parte de las loterías funcionan con este modelo. No sucedía así en España.

Pronto se abandonaron las redes X-25 para pasarse a la red de redes donde la problemática ya no es la capacidad, sino la seguridad, toda vez que la apuesta va a viajar entre otros muchos datos y la puerta del sistema se debe cuidar bien para evitar incursiones. La comercialización y las características propias de los nuevos juegos –comúnmente apuestas deportivas y de casino- difieren mucho de los que habitualmente están acostumbrados a gestionar los organismos gestores de loterías.

A partir de ese momento se disparó la variedad de juegos y de servicios relacionados con estos juegos y la mayor parte de las organizaciones se vieron incapaces de abarcar el derroche imaginativo que produce el acceso directo a la red de nuevos agentes.

Desde la aparición de Internet, del comercio electrónico y el más reciente auge de las apuestas deportivas y de los juegos interactivos en la red, las organizaciones se enfrentan a nuevas reorganizaciones sobre las que no hay una postura definida.

Ese fue el momento a partir del cual era difícil parar el acceso de los jugadores a los proveedores de apuestas y, a la inversa, el ofrecimiento personalizado de los servicios prestados por los nuevos gestores.

Respecto al ámbito de las gestoras y sobre la centralización o descentralización de la gestión, hay ejemplos para todo. La división tiene su origen en el concepto de monopolio, según sea regional o nacional. EEUU, Canadá, Alemania y Suiza son ejemplos de loterías descentralizadas y eficientes que han sabido encontrar fórmulas asociativas para la explotación conjunta de productos que precisan de una mayor base. Lo veremos detenidamente en el apartado dedicado a la organización territorial de los juegos, que se trata en la sección Distribución de competencias.

En el juego se inmiscuyen las ideas religiosas y políticas, la obtención de importantes beneficios económicos, el orden social, la protección de los ciudadanos, la asignación de cuantiosos recursos para la financiación desde las políticas de estado hasta las más variopintas buenas causas. Un conjunto de ideas que dan como resultado -como no podía ser de otra manera- que quien detenta el poder lo suelte a cuentagotas y siempre asegurándose que mantiene el máximo control posible que se traduce en dos premisas: asegurar el máximo de ingresos económicos y no traspasar la línea de la indiferencia social y evitar el ruido políticamente nocivo.

A partir de este punto de salida la gestión de los juegos se va abriendo paso desde el ámbito de lo público hacia lo privado. Desde la protección directa del consumidor a la fórmula indirecta de poner unas condiciones y que gestionen otros con tal de que las respeten. Entre uno y otros puntos hay un camino de combinaciones para recorrer y, de hecho, la realidad permite que las podamos observar a lo largo del planeta.

De cara a la mejora de la gestión de los juegos del Estado, existen diversos posicionamientos, que pueden agruparse en los dos extremos (uno, partidario de la gestión estatal, que denominamos administrativista y otro, partidario de la liberalización y privatización). Además, existen caminos intermedios.

GESTIÓN DIRECTA POR UN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN O ENTE PÚBLICO

Se contempla bajo este título la corriente que considera que los juegos deben ser gestionados directamente por el Estado, manteniendo así unidas las competencias sobre regulación del juego y la propia gestión, cualquiera que sea la forma que adopte, bien como organismo autónomo, bien como ente público empresarial o empresa pública.

Es una opción que se sustenta sobre un modelo de organización económica basado en el monopolio. Los juegos están prohibidos para todos excepto para los que dispongan de autorización y con la extensión y condiciones que ésta determine.

Los puntos débiles de esta opción son que el Estado regula y compite a la vez, la burocracia administrativa, la dificultad para ser eficiente y ágil administrativa y comercialmente.

El Estado figura como promotor directo del juego de forma que publicita y promueve el juego como cualquier otro agente comercial.

Esta labor se puede hacer desde una unidad administrativa sin diferenciación como era el caso del Servicio Nacional de Loterías, una Subdirección General de la Dirección General de Patrimonio, que estuvo gestionando la Lotería Nacional hasta el año 1985.

La contratación está sometida a las normas de contratación administrativa. El personal es funcionario o personal contratado de la Administración.

Sus presupuestos forman parte de los del Estado. La gestión financiera es pública. El Estado controla todos los fondos y su destino. El control es ejercido por la correspondiente Intervención o Controlaría Pública y por el Tribunal de Cuentas.

Los sorteos los gestiona directamente la organización estatal. Se subcontratan los servicios informáticos y la publicidad a empresas más especializados, pero predomina la gestión directa.

La red de ventas, su régimen de selección y de funcionamiento están sometidos a normas administrativas.

Este sistema sólo se combina con un producto monopolizado, con una oferta rígida y con una demanda cautiva.

La gestión de los juegos por este sistema directo hoy resulta un tanto anacrónica. Responde a mercados poco competitivos y a productos poco dinámicos. Hace veinte años era el modelo más extendido en Europa que ha ido cediendo a favor de fórmulas más ágiles. Era habitual para la gestión de juegos pasivos, pero no es idónea para los activos.

El aumento de la complejidad de los procesos, la especialización que requieren y la agilidad necesaria para responder al mercado desaconsejan hoy este sistema organizativo.

Sin entrar en la política que se quiera aplicar, hoy en día este régimen tan administrativo presenta serias dificultadas para ofrecer una gestión de juegos moderna y eficiente.

La presencia del Estado da seguridad, disculpa la conciencia del juego y las buenas causas calman las conciencias y compensan las pérdidas, pero esta organización hace inviable la gestión.

GESTIÓN POR SOCIEDADES PÚBLICAS

En los años 80 ya habían desaparecido por completo estos métodos para pasar a organizaciones con mayor autonomía económica y operacional como pueden ser los organismos autónomos de carácter comercial, los entes públicos empresariales o las empresas públicas.

En estos últimos casos los gestores tienen mayor agilidad y libertad para contratar personal y servicios y para moverse en el mercado.

Este esquema tiene de común que los entes o empresas públicas gestionan los juegos por delegación del Gobierno, sin mediar un concurso público para su selección.

Una vez que el Estado mantiene así la gestión, hay que considerar grados intermedios de privatización por parcelas mediante la contratación de servicios técnicos, comerciales, bien por separado o globalmente.

La capacidad reguladora reside en el Estado y la delegación en la sociedad gestora se ciñe a temas concretos, operativos y comerciales.

La contratación se rige por el derecho privado mercantil, aunque se exijan algunos requisitos como la publicidad y la concurrencia.

El régimen de personal es laboral. Sus presupuestos se integran en los del Estado. La gestión financiera es privada, aunque el estado recibe los recursos y los distribuye. El control lo ejercen auditorias privadas, sin perjuicio de algunos controles públicos puntuales y siempre a posteriori.

Los sorteos los realiza la sociedad y la informática suele ser subcontratada, como la publicidad, aunque disponga de un departamento comercial.

La red de ventas, su selección y régimen de funcionamiento está sometida al derecho privado.

El caso más destacado es el de Francia donde los juegos públicos están gestionados por LA FRANÇAISE DES JEUX, una empresa estatal que depende del Ministerio de Finanzas. LA FRANÇAISE DES JEUX goza de un régimen privado de gestión, aunque se mantiene en el ámbito de lo público. También tienen este régimen las loterías belga, sueca, argentina, chilena y buena parte de las norteamericanas.

Es una alternativa próxima al sistema de derecho continental, que encaja bien en el marco español. Se facilita la gestión y no se pierde el control directo de la actividad.

GESTIÓN MIXTA: ENTE PÚBLICO GESTOR Y CONTRATISTA PRIVADO

Es el prototipo americano donde los Gobiernos otorgan la gestión a una entidad pública, con forma de agencia o empresa, que subcontrata la mayor parte de la gestión.

La capacidad normativa radica en el Estado que deja a la agencia las reglas concretas de funcionamiento y la subcontratación mediante convocatoria pública de la operativa con privados. El régimen de personal es laboral tanto en el ente como en el subcontratista.

En cuanto a la gestión financiera, el ente público recibe los recursos y los distribuye, mientras que el contratista suele percibir un porcentaje sobre las ventas.

La sociedad pública suele gestionar los sorteos y parte de la red de ventas, así como vigilar la publicidad. Además, ejerce controles sobre la recaudación, de la que es habitualmente depositaria.

La vigilancia sobre la gestión es llevada a cabo en un sistema paralelo instalado en la sociedad pública que le permite tener acceso directo a los pormenores de la gestión y que, a su vez, es el back-up del sistema principal.

En Florida y Nueva York, por ejemplo, la gestión de la red y buena parte de la acción comercial se la reserva el ente público y concesiona sólo la gestión de los terminales. En California y Texas la contratación es más amplia y abarca también la gestión comercial.

GESTIÓN PRIVADA

Esta corriente considera que la gestión de los juegos de amplio espectro debe ser privada, aunque el Estado mantenga la titularidad y ejerza un estrecho control de la actividad del gestor para que se respeten los parámetros acordados y para evitar la incursión de grupos no deseados.

La gestión de los juegos se concedería, vía concurso, a una Sociedad o grupo que recibiría un porcentaje como retribución. En este caso no hablamos de que se subcontraten parcelas más o menos grandes de gestión, se concesiona la gestión completa. Esta opción es la adoptada en Inglaterra. La gestión sería empresarial buscando más agilidad y eficiencia. También separa al Estado de la promoción directa del juego. Por el contrario, puede dar pie a una crítica política basada en que se concentra demasiado poder en la empresa concesionaria. Esta es la opción preferida por algunos agentes privados interesados en la gestión de los juegos públicos.

En este modelo la organización radica en un ente administrativo que se responsabiliza de la regulación y del control, mientras que la gestión la concesiona en su totalidad a un gestor privado.

El ente público suele contratar administrativamente la gestión por un periodo entre 5 y 7 años, prorrogable hasta 10/12.

El ente regulador, tanto en las bases del concurso como en una norma de referencia, establece las condiciones del desarrollo de los servicios, los juegos, sus características, el régimen de precios, la calidad y cantidad de las campañas publicitarias, el destino de los beneficios, etc. Es decir, en este modelo el que la gestión sea privada no significa que sea de libre establecimiento.

Abundan los controles y auditorias para certificar el cumplimento de las condiciones contractuales. Los sorteos los realiza el subcontratista con los controles establecidos por el ente regulador. Lo mismo sucede con la informática y la publicidad. La red de ventas está sujeta a una contratación mercantil.

En el modelo inglés la NATIONAL LOTTERY COMMISSION dependiente del Ministerio de Hacienda concursa cada siete años este servicio y controla su ejecución por una empresa totalmente privada que accede a través de concurso público. La concesiona, controla, sanciona y distribuye los fondos netos recaudados.

Conforme a la organización administrativa anglosajona y en un mercado con muchos agentes interesados en los juegos, no se podría pensar que el estado irrumpiera en el mercado directamente, con

actividades que perjudicaran la posición de otros a los que se les niega la posibilidad de entrar en un subsector como el de los juegos de amplio espectro. Comentaremos más casos en la sección titulada El entorno europeo.

Es un sistema adecuado sólo para un mercado maduro, saturado y competitivo.

Habría que completar esta información con los resultados obtenidos en el Reino Unido y con un comentario relativo al descrédito que pueden sufrir los juegos y, por ende, la esencia del negocio como consecuencia de las luchas que se producen entre los distintos grupos que compiten por la concesión. Aunque sobre el papel la renovación de las concesiones es aséptica y cabe la sucesión por otro concesionario diferente, en la práctica esta posibilidad es muy arriesgada y difícil de implementar.

Es una alternativa que responde a un modelo liberal que entiende que la gestión privada es más eficiente que la pública y que los juegos no son menos perjudiciales porque se prohíban o los gestione el Estado. De todos modos, el intervencionismo no se acaba, ya que en esta opción el control lo ostenta un ente regulador, ya se le denomine Comisión, agencia o unidad administrativa dependiente del Gobierno. Normalmente las concesiones son numerus clausus de forma que se asegura un mercado controlado. Es la posición típica de los aspirantes a operadores hasta que lo consiguen, luego, prefieren la continuidad, los mercados controlados y los oligopolios.

Aún se puede dar un paso más en el camino a la liberalización, como es el caso en el que el Estado establece las reglas básicas que están dirigidas, no a reglamentar el diseño de los juegos y su operativa, sino a la protección de los grupos vulnerables y de los consumidores y el orden público y aplica la regla del libre establecimiento de loterías. Las condiciones son conocidas y las gestoras que los cumplan pueden instalarse y desarrollar sus propios juegos, en competencia con los demás agentes del mercado y en un régimen de libertad, sometidos todos ellos a las mismas reglas y a los impuestos que graven la actividad, especiales en algunos casos y generales en otros.

EL ENTORNO EUROPEO

El importe de lo jugado en juegos de lotería o también denominados en este estudio *públicos*, en la Unión Europea presenta un volumen superior a los 73.000 millones de euros anuales.

El año 2009 no fue bueno para las principales loterías europeas y no parece que 2010 vaya a cambiar la tendencia.

Por lo general, en Europa los gobiernos han separado la función reguladora de la operación y han transformado las instituciones que gestionan las loterías en sociedades anónimas como paso preparatorio de una posible liberalización.

La liberalización del juego no se ha abordado con plenitud en ningún Estado, si bien cabe destacar en este aspecto a Holanda, que, como país pequeño y rodeado de potente competencia, ha preferido un mayor grado de libertad. En el Reino Unido la libertad se practica más en el sector de las apuestas, porque en el resto se mantiene un sistema de numerus clausus.

De las importantes, las loterías española y francesa conservan su carácter público, mientras que las de Italia y Reino Unido son gestionadas por concesionarios que perciben una comisión. Las licencias se renuevan periódicamente, salvo en algunos casos en los que el derecho está concedido sin término, como puede suceder, por ejemplo con la ONCE en España.

En las loterías de Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, Grecia, Holanda, Irlanda, Suecia, en mayor o menor grado, la gestión está encomendada a operadores privados.

Bélgica, Suiza y Holanda y los países escandinavos destacan por una defensa a ultranza de sus mercados, pequeños, pero bien administrados. Sus niveles de juego son altos, como es de esperar de países con buenos niveles de renta. Es importante señalar la promoción, por parte de estas loterías, de cualquier fórmula de asociacionismo. Los escandinavos explotan desde hace mucho un loto en común y un juego en Internet.

Comentamos a continuación los casos más significativos.

FRANCIA

LA FRANÇAISE DES JEUX es una sociedad estatal participada mayoritariamente por el estado francés. En el año 1995 estaba constituida como grupo empresarial con sociedades especializadas para la explotación de juegos en el interior, exportación tecnológica, motivación de puntos de venta, etc. Tras una etapa de diversificación y división empresarial por secciones, hoy solo se mantiene LA FRANÇAISE DES JEUX, con LOTSYS, como empresa auxiliar.

El juego de mayor venta es la instantánea (3.500 MM €), seguida del Loto (2.600 MM €). Últimamente tienen que agradecer su crecimiento al EUROMILLONES y al RAPID, un juego de Keno cada cinco minutos que ha tenido una excelente acogida. Sus ventas totales oscilan en torno a los 9.700 millones de € anuales.

Venden sus juegos por Internet a través de una atractiva Web. Para jugar es preciso rellenar un impreso con los datos del jugador.

LA FRANÇAISE DES JEUX fue uno de los promotores del sorteo EUROMILLONES y lo está siendo también, junto con CAMELOT y la POWERBALL del sorteo mundial. Es una empresa pública que goza hoy de una excelente estructura comercial y autonomía tecnológica y su gama de productos es lo suficientemente diversificada para afrontar cualquier reto transfronterizo.

Le PARI MUTUEL es la primera fuerza en ventas del sector, pero problemas competenciales y comerciales le han relegado a un segundo lugar.

Recientemente se creó una Comisión del Juego que actúa como ente regulador y se ha aprobado una ley que establece algunas normas encaminadas hacia una parcial liberalización del mercado de los juegos públicos y de las apuestas.

REINO UNIDO

El Reino Unido se caracteriza por la importancia de las apuestas de caballos, por la diversidad de gestores de apuestas y juegos y por la impronta de la Lotería Nacional en el mercado.

Su sistema de gestión es singular en Europa. La gestión de la Lotería Nacional se sacó a concurso público del que resultó adjudicataria CAMELOT. Ejercen su labor por algo menos del 5% de ventas y tienen la obligación de instalar hasta 30.000 terminales. La concesión ha sido renovada en 2001 y 2009 con disminución de la cuota, lo que ha supuesto que se tengan que tomar medidas para alcanzar las previsiones. La concurrencia en los concursos no ha pasado de ser un cumplimiento formal de un procedimiento, aunque, a decir verdad, siempre ha proporcionado mejoras para el Estado. El accionariado de CAMELOT está formado por Cadbury Schweppes, De la Rue. Fujitsu, Royal Mail y Thales Electronics. GTECH abandonó su posición de socio, aunque se ha mantenido como proveedor tecnológico. En la primavera de 2010, con la autorización de la Comisión, ha sido vendida a un fondo de pensiones. Aunque llamó la atención su inicial crecimiento, lleva dos años en los que las ventas están estancadas. Las ventas totales están en torno a los 7.700 millones de € anuales.

Su gama de productos es incompleta, pero depende para su extensión de la National Lottery Commission. Los límites que le imponen a la gestión dificultan sensiblemente su posibilidad de crecer. Tiene juego por Internet, pero con estrictos controles para procurar un juego responsable.

CAMELOT asesora y participa en la gestión de otras loterías como, por ejemplo, la de Sudáfrica.

La National Lottery Commission administra los fondos para las buenas causas, asegura una interpretación adecuada de la concesión, controla la publicidad, autoriza todas las decisiones de importancia e impone estrictos controles para que prevalezca el interés social y la protección de los menores y consumidores.

ALEMANIA

Alemania presenta la característica de que el juego es competencia de los Länder que lo explotan con autonomía, a través de 17 entidades públicas o privadas concesionarias de la gestión, que por razones de interés mutuo se han mancomunado para lograr juegos mayor atractivo comercial. El mayor concesionario es Deutsche Lotto Bloc.

Su gama de productos es completa y sus ventas superan los 9.300 millones de € anuales.

Recientemente los gobiernos de los Länder se han puesto de acuerdo para evitar la venta de juegos desde el extranjero para lo que han adoptado una drástica prohibición del juego de apuestas por Internet, que afecta también a la regulación interna.

Las loterías alemanas estuvieron presentes en los inicios del sorteo Euromillones, pero tuvieron que dejar el proyecto por problemas legales internos que afectan a su actual organización de juegos. En el pasado destacó la agresividad de algún gestor específico para vender fuera de sus fronteras la KLASSENLOTTERY.

ITALIA

En Italia desarrollan este mercado cuatro organizaciones, LOTTOMATICA, SISAL, CONI y LOTTERIE NAZIONALI con una suma de ventas que les sitúan como la primera del mundo. La venta total de los juegos de lotería en Italia sobrepasa los 13.800 millones de € anuales.

La organización italiana es compleja y en su mayor parte privatizada, aunque el Estado conserva los mecanismos de regulación y control a través del Monopoli di Stato, que otorga las licencias para la gestión de juegos y apuestas a empresas privadas.

La característica diferenciadora es la división de las licencias por juegos con sus consiguientes redes de distribución, aunque no deja de ser un dato a tener en cuenta el hecho de que en muchos establecimientos se vendan juegos de varios licenciatarios.

OTROS EJEMPLOS DE GESTIÓN

NORTEAMÉRICA

En EEUU las loterías están operadas bien por una agencia gubernamental, bien por una sociedad anónima. Hoy, la mayor parte de las loterías están operadas por agencias públicas sujetas a un régimen especial. Estas agencias suelen estar exentas del cumplimiento estricto de los requerimientos administrativos de los organismos públicos y contratan operadores que trabajan bajo su control.

Las loterías de Texas, Connecticut, Georgia, Kentucky, Luisiana, New México, Tennessee son ejemplos de este modelo.

El segundo modelo de organización es el de sociedad semi-pública, próxima al gobierno, pero con mayor libertad operacional que las agencias. Es el modelo de las loterías Canadienses, que disponen de flexibilidad suficiente para operar la lotería como un negocio, sin las típicas restricciones de las instituciones gubernamentales. Tienen menos restricciones salariales, están dirigidas por un Presidente o un CEO y por un Consejo de Administración.

Por último, otro modo de organización es la privada, que significa que el gobierno otorga una licencia para vender loterías. Es poco común en EEUU, pero frecuente en Asia, Australia y Latinoamérica. Un buen ejemplo es Tattersalls Sweeps Consultation en Victoria, Australia.

El modelo organizativo de supervisión más común en EEUU es la Comisión de Loterías, algo así como el ente regulador, que se ocupa de aplicar las políticas de los gobiernos y las leyes de los Estados. Actúan como un consejo director de una gran corporación tratando de asegurar la integridad, honestidad y seguridad de las operaciones. En muchos casos, sus componentes deben proceder de determinadas áreas profesionales. La comisión puede adoptar normas para la gestión de los juegos, incluyendo precios, montante de los premios, frecuencia de los sorteos, pago de premios, etc.

Entre las loterías americanas destaca la canadiense de LOTTO-QUEBEC, gestionada por una empresa propiedad del gobierno de Quebec, que por mucho tiempo se reputó como la más avanzada técnica y comercialmente. Lanzó su primer juego en 1970 y en 1976 ya disponía de terminales. En 1982 inició junto con otras loterías canadienses un juego nacional 6/49. Entre sus productos, que ocupan toda la gama, cuenta con la novedad de la lotería en CD-ROM lanzada en el 2000. También es responsable de la operación de casinos, bingos y videoloterías.

LATINOAMÉRICA

La gestión de los juegos en Latinoamérica presenta una característica diferencial: Su carácter provincial o departamental. Al igual que sucede en América del Norte en la del Sur, los juegos son, por lo general, una competencia departamental, provincial o como quiera que se llamen las divisiones territoriales del país. Así sucede claramente en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela. En el lado opuesto esta Chile y el resto de los pequeños países de Centroamérica. En Brasil la mayor organización es nacional, pero no se puede olvidar la existencia de pequeñas loterías regionales.

En Argentina hace 20 años la gestora más importante era la Lotería Nacional, Sociedad del Estado dependiente del gobierno de la Nación, que gestionaba un juego pasivo y varios activos entre los que destacaba La Quiniela, un pick-up de números, muy distinto a la quiniela jugada en España. Poco a poco las loterías provinciales que venían jugando cada una en su territorio y todas en la ciudad de Buenos Aires, se fueron abriendo camino jurídica y comercialmente apoyándose en la tecnificación. Poco a poco, las loterías provinciales unidas en ALEA, la asociación de loterías argentinas, se constituyeron en la fuerza de ventas más importante con sus juegos comunes, mientras que la Lotería Nacional ha cedido terreno hasta convertirse en la Lotería de la ciudad de Buenos Aires, gestora del Hipódromo de Palermo y controladora de los casinos y las tragamonedas, que han pasado a constituir su mayor fuente de ingresos.

Naturalmente, este tipo de organización dificulta seriamente la utilización de Internet por cuanto todos se sienten con derecho a ser

los gestores de algo que es muy difícil de dividir territorialmente. Un tema que se trae a colación en Argentina, pero que es igualmente válido para todos los países con una división territorial con competencias sobre el juego. Las disputas y la falta de acuerdo, no hacen sino perjudicar a todos en beneficio de aquellos a quiénes les importa muy poco la legalidad aplicable.

La Lotería Nacional y, en general, las loterías en Argentina tienen la forma de sociedad pública y controlan, como un brazo gubernamental, todos los juegos no sólo los lotéricos, sino también los casinos, las tragamonedas, las apuestas hípicas, etc. Su explotación, no en todos los casos, está concesionada a terceros.

En Colombia las loterías son departamentales. Se producen asociaciones para explotar juegos en común que se constituyen como gestoras diferenciadas de los socios. Hay varios grupos con sorteos que se celebran en fechas alternativas.

Se han producido muchos intentos para crear una sociedad nacional que gestionara juegos para la totalidad del territorio, pero las dificultades para ponerse de acuerdo imposibilitaron el proyecto, único salvavidas para unas pequeñas loterías de billetes con problemas para salir adelante. Hace una década el Gobierno autorizó una lotería nacional que explota instantáneas y un juego de loto, lo que vino a complicar aún más el panorama jurídico y comercial de los juegos en este país.

En México la competitividad ha llegado a las instituciones públicas que gestionan los juegos. Mientras PRONÓSTICOS PARA LA BENEFICENCIA, un organismo público con agilidad para acometer cambios, avanza creciendo a buen ritmo, la LOTERIA NACIONAL sufre las consecuencias de un juego agotado al que le será difícil remontar. Los vientos de reorganización siempre suenan, pero nunca llegan. Por su parte, los gestores de las últimas licencias concedidas no aciertan con conquistar un nicho que les sea rentable.

En Perú los titulares del poder autorizador de los juegos son los Ayuntamientos, que concesionan a entidades benéficas, que, a su vez, ceden sus derechos a terceros, lo que en la practica configura un sistema liberalizado, puesto que basta llegar a un acuerdo con una de las muchas entidades autorizadas para acceder a la explotación de una lotería. Aunque sea así, en la práctica el mercado se encarga de que desaparezcan muchos y se mantengan los mejores. Este

esquema ha provocado en el pueblo peruano una desconfianza tal hacia los juegos públicos que es muy difícil que este negocio remonte a los niveles normales de aceptación. Con todo, LA TINKA se mantiene y destaca como el gestor más valorado.

En Venezuela las loterías son departamentales, aunque los permisos de un determinado departamento no impiden la venta en los demás. Las tres más importantes han encomendado su gestión a una empresa con un alto nivel de tecnificación que distribuye por el país más de 2000 terminales. Las bancas, como en Republica Dominicana y Colombia constituyen la base del mercado del juego. Son pooles privados que admiten apuestas sobre números que compensan su riesgo compartiéndolo entre sí. Son muy numerosas y de distinto tamaño. El gobierno ha hecho esfuerzos por someterlas al control de la Comisión Nacional de Loterías, pero las dificultades han impedido por el momento conseguir este objetivo.

En Chile los juegos del Estado están encomendados a una sociedad pública, que subcontrata la gestión a una empresa por un porcentaje. Igual lo hace la Universidad de Concepción, que goza de una autorización que le permite gestionar juegos de números también en el ámbito nacional.

En Brasil la autorización para explotar juegos en toda la nación la tiene LA CAIXA una de las primeras instituciones bancarias del país, que gestiona los juegos directamente con una autonomía técnica digna de mención. De todos modos, el juego alegal o de ámbito menor es importante y difícil de erradicar.

Los países de América Central gozan de regímenes diversos, pero por lo general tienen loterías gubernamentales gestionadas directamente por organismos públicos con un escaso nivel de tecnificación puesto que los juegos no lo requieren. Destacan las loterías de Panamá y Costa Rica. En este último país la lotería esta encomendada a la Junta de Protección Social de S. José, una entidad pública de beneficencia que gestiona directamente los juegos públicos.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL JUEGO

La globalización de los mercados es un hecho y el sector del juego no es una excepción, ya que la tecnología, los medios de pago y las autopistas de la información facilitan el proceso.

Las manifestaciones más frecuentes son:

- la venta de juegos y apuestas deportivas ofrecidos directamente por Internet, teléfono y TV interactiva,…

- la venta de juegos transnacionales gestionados por loterías asociadas,

- las ventas transfronterizas de juegos mediante intermediarios con o sin establecimientos fijo.

De todos es conocida la facilidad con la que se puede jugar al poker virtual, a las apuestas sobre deportes o sobre cualquier otro acontecimiento, en casinos virtuales y en organizaciones aparentemente regulares.

También las loterías oficiales se han presentado en este medio, con o sin restricciones para el juego transfronterizo. La lotería española de Navidad es uno de los productos más vendidos a través de las web de los agentes de LAE y también de otros no oficiales

La VIKING LOTO, el MEGAMILLIONS, el POWERBALL y EUROMILLONES son fruto de la asociación de loterías estatales para defender su mercado e incrementar ventas.

La autorización legal para que LAE pueda vender los juegos del Estado Español fuera de sus fronteras es un dato más que denota esta preocupación. Se inició como respuesta a peticiones de las loterías latinoamericanas para que desde España se hiciera algo para evitar el fraude y la invasión de ventas ilegales de la Lotería de Navidad. Por el momento, es más un deseo que una realidad, porque la puesta en práctica de esta posibilidad no es fácil.

En el seno de la Asociación Europea de Loterías y Apuestas hace años que se realizaron sorteos conjuntos. El proyecto más duradero fue el de la lotería tradicional que se celebraba una vez al año y que arrastraba demasiados problemas y diferencias como para denominarlo sorteo común.

El año 1997, en la reunión de CANNES, se comenzó a valorar en serio la posibilidad de un juego que fuera realmente común y, además, multinacional, pero las reglas adoptadas por la Asociación alejaron las posibilidades de que se hiciera algo provechoso en su seno. El resultado fue que el EUROMILLONES finalmente naciera al margen de la Asociación y a instancias de Francia, Inglaterra y España. Hoy constituye el juego asociado más importante del mundo, con diez loterías asociadas y unos premios que frecuentemente alcanzan los 100 millones de euros. Están en cartera cambios como el ingreso de nuevos miembros y el aumento del número de sorteos semanales que tardan en decidirse, en parte por culpa del complejo sistema de dirección que se adoptó.

También se han iniciado ya contactos para crear un juego mundial de la mano de CAMELOT, LA FRANÇAISE DES JEUX y la POWERBALL. En Europa los países que no están asociados al EUROMILLONES se han movido a instancia de las loterías italianas para formar otra asociación paralela. Tampoco deben descartarse los movimientos de LAE para promover un juego común principalmente con Latinoamérica. Desde hace años viene suscribiendo acuerdos para compartir la venta de EL GORDO DE LA PRIMITIVA.

Por muchas razones la internacionalización de los juegos es un hecho difícil de contener. Solo EEUU está actuando proactivamente para evitarlo con la colaboración de los bancos y emisores de tarjetas de crédito.

Para las Loterías estatales la asociación representa una excelente posibilidad de crecimiento y de constituir barreras de entrada frente a terceros más allá de las puramente legales o policiales.

LAS ASOCIACIONES

Las principal organización internacional de entidades gestoras de loterías y apuestas es la *World Lottery Association*, (WLA), única de ámbito mundial. De ámbito regional son la Asociación Europea de Loterías (EL), la Asociación de las Loterías de Norteamérica (NASPAL), la Corporación Iberoamericana de Loterías del Estado (CIBELAE), la Asociación de Loterías Africanas (AAL), de América Central y del Caribe (ILAC) y la Asociación de Loterías de Asia.

En la fusión de la AILE y de la WLA se acordaron medidas que perjudicaron la posición de las entidades estatales gestoras de loterías, como LAE, con menores exigencias para la admisión de miembros a gestores de loterías públicos y privados, ya sean estatales o concesionarios, y con la votación por entidades y no por países. Los países germanos al tener una lotería por Länder tienen una posición predominante. LAE ha reducido su presencia activa en las organizaciones internacionales.

En lo que respecta a la CIBELAE, creada en 1985, cada vez es menos representativa e influyente. Los problemas de estas Loterías se ven agudizados por su diversidad, por la crisis económica y por la falta de perspectiva. La Secretaría General, que está reservada estatutariamente a LAE, significa una oportunidad excelente para su posicionamiento internacional, incluso comercialmente representa un potencial no aprovechado. Los nexos lingüísticos y culturales facilitan la creación de acciones comunes y, en especial, de juegos multinacionales.

Las asociaciones internacionales hay que apreciarlas como foro de encuentro, de intercambios y de actualización. En ellas se crean relaciones que luego sirven para la realización de proyectos de colaboración en la gestión de juegos que son cada vez más posibles, pero es difícil que las asociaciones lideren ninguno de ellos. Únicamente, la WLA ha puesto en marcha un proyecto de certificación de seguridad para el que ha aprobado una norma internacional aplicable a los gestores de loterías. También se han acordado códigos de conducta y de responsabilidad social corporativa que sirven de guía para actuaciones nacionales.

LA UNION EUROPEA: ESPECIAL REFERENCIA AL TRIBUNAL DE JUSTICIA

En este apartado nos referiremos a los problemas jurídicos de la Unión Europea, que básicamente se centran en el orden público como argumento para mantener los monopolios y en los problemas derivados de la libertad de prestación de servicios en el ámbito de la Unión. El Tribunal de Justicia ha dictado ya suficientes sentencias que dejan entrever el marco futuro de los mercados de juego entre los veinticinco miembros.

En este ámbito el primer litigio se planteó contra los hermanos *Schindler* por el envío a nacionales británicos de material publicitario y de formularios de pedido de una lotería organizada en la República Federal de Alemania. El Tribunal se centra en definir si es lícito, conforme al Tratado de Roma, el interés del Reino Unido en limitar las loterías por razones de política social y orden público para prevenir el fraude.

Define las loterías como una actividad de servicio en el sentido del Tratado y descarta su calificación como mercancía, considerándolas como una prestación realizada normalmente a cambio de una remuneración. El destino de los beneficios no cambia la naturaleza de la actividad ni la privan de su carácter económico.

Respecto a si una legislación nacional que, como la legislación británica relativa a las loterías, prohíbe, salvo excepciones que ella misma establece, la celebración de loterías en el territorio de un estado miembro, constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios, la Comisión, los demandados y el Tribunal sostienen que dicha legislación es, de hecho, discriminatoria porque restringe la libre prestación de servicios.

En otro apartado, el Tribunal entra a dilucidar si lo dispuesto en el Tratado en relación con la libre prestación de servicios se opone a una legislación como la británica, habida cuenta de las preocupaciones de política social y de prevención del fraude que la justifican.

Todos los gobiernos que presentaron observaciones estimaban que la Comisión Europea seguiría presionando para que se avanzase en la liberalización, pero hay que resaltar que, desde la última ampliación, la presión se ha fijado más en las apuestas que en los juegos públicos o de amplio espectro. Además, estiman que una legislación de este tipo es proporcionada a los objetivos que persigue.

El Tribunal, en contra de la opinión de la Comisión y, por supuesto, de los demandados, estima que no puede prescindirse de las consideraciones de orden moral, religioso y cultural que rodean tanto a las Loterías como a los demás juegos en todos los Estados miembros. Dichas consideraciones tienden, en general, a limitar e, incluso, a prohibir el juego y a evitar que sea una fuente de enriquecimiento individual.

Destaca que, habida cuenta del importe de las sumas que permiten reunir y de las ganancias que pueden ofrecer a los jugadores, sobre todo los que se organizan a gran escala, las Loterías implican riesgos elevados de delito y de fraudes. Además, constituyen una limitación al gasto que puede tener consecuencias individuales y sociales perjudiciales.

Por consiguiente, el Tribunal termina estimando que la legislación británica en materias de loterías no se opone a la libre prestación de servicios, habida cuenta de las razones de política social de prevención del fraude que la justifican y basándose en que dicha prohibición tiene su virtualidad, en primer término, para sus propios nacionales.

La sentencia no cambiaba el panorama jurídico pero, una vez considerada la actividad del juego como un actividad económica normal, en el momento en que el orden público no representa sino una excusa para mantener el monopolio, no cabe duda que la caída de fronteras en la Unión Europea no es sino cosa de tiempo y de interés.

En noviembre de 2002 el Tribunal dictó dos sentencias que despejan el camino. La sentencia GAMBELLI entiende que una normativa nacional que prohíbe el ejercicio de actividades de recogida, aceptación, registro y transmisión de apuestas, en particular, sobre acontecimientos deportivos, cuando no se dispone de una concesión o una autorización expedida por el estado miembro de que se trate, constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

Por su parte, la sentencia LINDMAN declara opuesta al Tratado la normativa de un estado miembro con arreglo a la cual los premios obtenidos en loterías organizadas por otros estados miembros se consideran rendimientos del ganador, sujetos al impuesto de la renta, mientras que los premios de loterías organizadas por ese estado miembro están exentas del citado impuesto.

Por el momento, la sentencia SCHINDLER, la falta de solución fiable para los pagos en las redes multimedia, la dificultad de encontrar una red de distribución suficiente y tecnológicamente bien dotada y las asociaciones de loterías retrasan las agresiones, pero no cabe duda que en cualquier momento pueden derrumbarse las barreras legales y encontrarnos sorprendidos por un mercado lleno competitividad.

Las sentencias más recientes redundan en los argumentos de las anteriores y condensan la doctrina asentada en las anteriores, especialmente, en las más conocidas como GAMBELLI o PLACANICA, la de la Liga Portuguesa de Futbol Profesional y las de LADBROKES y BETFAIR.

La sentencia de 8 de julio de 2010, en los casos acumulados SJÖBER y GERDIN, entra en el tema de la publicidad y no se opone a que los Estados prohíban la publicidad de los juegos de azar organizados desde el extranjero, siempre que apliquen la misma severidad, cuando estos juegos no estuvieran autorizados ya sea de extranjeros o nacionales. Parece dejar sin argumentos a quienes pretendían que en España las leyes estatales o autonómicas no podían imponerse a las actividades publicitarias de las operadoras de apuestas no autorizadas en España, que se vienen ofreciendo por Internet y que parece que siguen publicitándose sin la oposición de ningún control público.

Dos recientes sentencias sobre los casos *Asunto Stoß*, y el C-46/08 *Asunto Carmen Media Group Ltd*, tienen varios aspectos comunes, en cuanto todos ellos proceden de los Tribunales Administrativos de distintos Lander Alemanes en los que se impidió el desarrollo de estas ofertas a distintas empresas que poseían autorizaciones en otros estados miembros para operar actividades de apuestas. En ambas sentencias se confirman los parámetros principales sobre los que se asienta la "doctrina" del Tribunal con respecto a las anteriores sentencias, en definitiva, denegatorios de una visión liberalizadora a ultranza que están constantemente alegando grupos

y entidades dedicadas fundamentalmente a la oferta de juego por la vía de Internet.

La Comisión Europea sigue presionando para que se avance en la liberalización pero, como ya se ha señalado, desde la última ampliación, la presión se ha fijado más en las apuestas que en los juegos públicos o de amplio espectro. No obstante, Francia y otros estados están haciendo movimientos legislativos para la separación de las funciones reguladora y operadora y para propiciar un marco legislativo que facilite el camino para que la actividad pueda desarrollarse sin trabas discriminatorias, aunque, a decir verdad, la liberalización no parece estar del todo asumida.

PARTE II

ORGANIZACIÓN DEL JUEGO EN ESPAÑA: FUNCIONES Y COMPETENCIAS

Ministerio de Economía y Hacienda

Las competencias sobre el juego en España están repartidas entre:

- el Ministerio de Economía y Hacienda,

- el Ministerio del Interior y

- las Comunidades Autónomas.

Las competencias sobre la organización y explotación del juego de ámbito estatal radican en el Ente Público Empresarial LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO, así como la autorización de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias de ámbito nacional.

El Ministerio ejerce, además, un control sobre el tráfico de soportes de juego y sobre la modificación de las condiciones de las autorizaciones que exploten juegos en condiciones tributarias favorables, razón por la que interviene en la ONCE, a través del Protectorado, y en las Apuestas Hípicas.

Las competencias las ejerce a través de LAE, ente público empresarial adscrito a la Secretaria de Estado de Hacienda.

Por otro lado, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), es propietaria mayoritaria del HIPODROMO DE LA ZARZUELA, S. A. dedicada a las apuestas hípicas, en la que LAE participa con el 10% de su capital.

Ministerio del Interior

El control completo sobre los casinos, bingos y máquinas tragaperras está cedido a las CCAA (antes lo ejercía el Ministerio del Interior), por lo que éste no maneja sino competencias residuales.

La Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales del Ministerio del Interior ha sucedido a la desaparecida Comisión Nacional del Juego en la realización de un Informe Anual sobre la evolución de los juegos, únicamente a efectos estadísticos y con falta de datos en algunos casos. También realiza algunas actividades afectas a las Conferencias Sectoriales previstas en la Ley.

Periódicamente, se habla de la LEY DEL JUEGO EN INTERNET, norma de difícil instrumentación, sobre todo después de que la Ley sobre comercio electrónico haya excluido al juego de su aplicación.

El Ministerio de Sanidad y Política Social influye en el sector del juego, en cuanto que, próximo a la acción de la ONCE, siempre ha valorado y, casi siempre, defendido sus pretensiones.

Las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas se enfrentan con un sector privado del juego que puede o debe entrar en una etapa de reestructuración o, al menos, de reformas para mantener los niveles de mercado actuales.

En este sentido, cabe destacar que existen aún nichos de mercado vacíos que son el embrión de juegos clandestinos. En concreto, la Lotería Instantánea y los juegos de banca (tríos, kenos, etc) representan un espacio sin cubrir en el que sólo algunas CCAA han entrado y con escaso éxito. La ONCE, aunque ajena a este esquema organizativo tiene cierta influencia en las decisiones de las CCAAs respecto al juego.

La aparición de los juegos por Internet origina el dilema sobre el ámbito competencial de la comunidad, cuestión que presenta aún dificultades técnicas.

La teoría de las competencias exclusivas y no excluyentes constituye la base jurídica proclamada por el Tribunal Constitucional para la justificación de la gestión de juegos de ámbito nacional por el Estado.

Los Estatutos de Autonomía han dibujado una organización nacional con dos operadores: Un operador nacional de los juegos del Estado y supracomunitarios, cuyas modificaciones comerciales tienen que ser sometidas a informe de las CCAAs, y un ente benéfico, la ONCE, al que se le reconoce un estatus especial de libertad de acción que recientemente el Estado se ha encargado de ampliar dejándolo como un operador de toda la gama de juegos públicos.

Todas las CCAAs tienen las competencias exclusivas sobre el juego, excepto las apuestas mutuas deportivo-benéficas. Todas tienen regulada la organización de los juegos privados: casino, bingos y tragaperras. Algunas de ellas tienen juegos públicos, como Cataluña, País Vasco o Madrid, concesionados y organizados de diferente forma, todas ellas con escaso éxito y con problemas para crecer y competir con el operador nacional, cuando se trata de juegos que se basan en el volumen que nunca pueden alcanzar con la organización actual.

La exclusividad no puede ser un arma arrojadiza contra un negocio del volumen y de los ingresos de los juegos del Estado. El tema cambia, si se les proporciona la fórmula para que sigan existiendo juegos nacionales, pero gestionados consensuadamente con las CCAAs.

Por ello, la participación de las CCAAs en el nuevo esquema organizativo se hace necesaria para hacer viable el proyecto, elevar el valor a obtener por la privatización y solucionar los problemas del juego por Internet.

Existe, pues, un complicado marco de competencias que sería deseable clarificar, pero que tampoco sorprende por la variedad de ejemplos existentes en el mundo. La aparición de los juegos de banca (BETFAIR, BETANDWIN…) está reclamando una nueva legislación, prometida, pero que nunca llega.

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

Nos lamentamos, a veces, de la *España invertebrada* y de los inconvenientes del régimen autonómico, cuando presenta dificultades para el ejercicio de una activad mercantil a nivel nacional. El juego es una de las que sufren más directamente esta división, de modo que puede resultar más fácil a una empresa extranjera posicionarse en España que a una nacional conseguir los diecisiete permisos de explotación. Es lo que tenemos.

Pero tampoco nos lamentemos tanto. Probablemente el sistema más generalizado es justo: el de la división competencial por jurisdicciones territoriales de menor rango que dirigen y gestionan el juego en su demarcación.

En Europa, con excepciones destacadas como la de Francia e Italia con particularidades, la división es la regla y hasta en países tan pequeños como Suiza, cada cantón tiene su propia capacidad de autorización de explotación de juegos. Sucede lo mismo en Alemania y, también, en Inglaterra donde, aunque nos parezca que existe uniformidad con la Nacional Lottery y Camelot, lo cierto es que la división y el pluralismo de agentes es la tónica dominante.

En América, es otro tanto de lo mismo. Los juegos se manejan a nivel departamental en Canadá, EE.UU., Colombia, Perú, Venezuela, Brasil y Argentina. Lo mismo sucede en la India, China o Rusia. En todos ellos el juego es algo pegado al terreno y a las costumbres y no existe un órgano que monopolice el régimen de concesiones.

Sí hay algo en lo que nos diferenciamos: en todos los países hay juegos nacionales que han surgido precisamente de aunar las voluntades de las pequeñas jurisdicciones. En Canadá conviven perfectamente juegos nacionales con los propios de cada Estado. En EEUU también funcionan dos asociaciones, la POWERBALL y el MEGAMILLIONS, en paralelo con las Loterías de cada Estado. En Argentina, las Provincias han ido adquiriendo capacidad para autorizar loterías y prácticamente en todas ellas funcionan sin perjuicio de que, vía asociación, se hayan creado juegos de gran

éxito. La Lotería Nacional argentina, de fuerte arraigo, ha ido cediendo a favor de los juegos provinciales asociados.

Nosotros aludimos a la Constitución y a la prohibición de asociarse, pero éste será un tema de estudio para juristas. No tiene sentido mercantil, ni jurídico-práctico, que se transfiera una competencia en exclusiva y se mantenga otra jurisdicción nacional que explota o autoriza juegos en ese ámbito, vaciando la competencia cedida y haciendo imposible el ejercicio de un derecho.

Cuando una empresa se registra en una actividad en una Comunidad Autónoma, no significa siempre que no pueda vender más que en la que le autoriza, registra o da de alta.

Es posible que lo veamos así cuando son los propios gobiernos autonómicos los que gestionan directamente el juego, pero, cuando se trata de una actividad concesionada, resulta más fácil entender que la prohibición de asociarse con otras para explotar juegos comunes es menos justificable.

Es más, en Europa estamos asistiendo a un ejemplo de asociación que no representa cesión de poder de una región a otra y que sigue gestionándose de forma autónoma e individualizada. El EUROMILLONES no es un juego europeo, no lo autorizó la UE. Es tan sólo el resultado de un convenio entre las gestoras, que no los Estados, para poner un fondo en común y hacer más atractivo su propio juego nacional. En ningún caso, la gestora transgrede o supera la jurisdicción autorizada.

¿Qué impide, pues, a empresas gestoras de juegos comercializar en común un juego sin que ésta pierda su condición de gestora y sin que transfiera un ápice de su autorización? ¿No es esto mucho más sencillo que el artilugio jurídico de las competencias exclusivas, pero no excluyentes con el que el Tribunal Constitucional justifica la permanencia de la gestión y de las competencias nacionales? Valga este argumento para una transición racional, pero es difícil que se sostenga más allá.

Y nadie quiere pensar que desaparezca la tan querida Lotería Nacional, pero asumamos que el mantenimiento de este juego no está supeditado a que lo siga gestionando el Estado. ¿Alguien piensa que la ONCE desaparecería? Los Estatutos ya han encontrado el nicho para que permanezca con una previsión estatutaria y

no porque se lo hayan impuesto desde fuera. Cuando en los de Cataluña o de Andalucía se le reconoce un estatus especial, se le está reconociendo a nivel regional y consintiendo su funcionamiento nacional. Precisamente con un régimen opuesto al otorgado a los juegos estatales, a los que se les ha cercado en un espacio no ampliable.

Estatutariamente, lo único que se salva son las apuestas mutuas deportivo benéficas. Fuera de ahí, lo lógico es reconocer que la capacidad es de las CCAAs y que la capacidad para gestionar los juegos reside en quienes éstas autorizan y que la asociación de los gestores es la que permite que los juegos estatales se mantengan y que surjan otros en las comunidades que así lo consideren. Ahora que LAE se está transformando, a lo mejor haría falta que lo hiciera mediante una figura jurídica a la que accederían las CCAAs, como detentadoras de la competencia exclusiva. Tampoco es ésta una idea nueva. No será el primer país en el que surgen entes asociativos para aunar esfuerzos y comercializar productos de competencia regional.

De cara a la Unión Europea y a lo que se está produciendo en Internet, los países quieren defenderse con la reserva de sus derechos, pero el final parece claro que, cuando las gestoras sean empresas y algunas plurinacionales, será difícil impedir que la ósmosis no se produzca. ¿Es la titularidad estatal de los gestores y las dificultades o el miedo a perder la fiscalidad lo que está dificultando el cambio formal?, porque el informal ya supera a las previsiones y actúa al margen de la legalidad.

LAS NUEVAS TECNOLOGIAS

Internet es un medio de distribución y de gestión de los juegos, tanto de los públicos como de los privados. Internet permite el acceso directo a la casa del cliente sin que éste se encuentre condicionado por el espacio ni por el horario, lo que exigirá cambios en los productos a ofrecer y en las fórmulas de juego.

Internet se ha mostrado ya como un medio especialmente idóneo para los juegos. Los primeros en ofrecerlos han sido empresas privadas desde paraísos fiscales, luego las loterías australianas, hoy las loterías más significativas ya ofrecen sus juegos en Internet, desde lotos hasta instantáneas.

Prácticamente todas disponen de página Web, al menos, para información, fidelización y promoción de los juegos. En EEUU todas las loterías disponen de Web, pero sólo para promoción, ya que el juego no está permitido. No es más que una medida de autoprotección entre todas ellas.

Las europeas disponen de Web y además permiten jugar, en principio, a los nacionales mayores de edad. Para ello emplean diferentes sistemas de control, en algunos exigen el número de la tarjeta de seguridad social, demostrar la titularidad de cuentas corrientes. En ocasiones, se exige darse de alta previamente mediante un proceso de solicitud, autenticación y autorización.

LAE dispone de varios dominios, con contenidos a veces repetidos, que aún no ha unificado. El juego está residenciado en "loteriasyapuestas.es". Un problema que no facilita el acceso ni las acciones comerciales.

Para la venta de juegos en Internet, LAE utiliza la aplicación y los servicios de una empresa islandesa. Las asociaciones de lotería temen la expansión del juego directamente por LAE y están luchando para impedirlo. El hecho de no haber llegado a un acuerdo con la Red está dificultado la implantación en los nuevos canales, no sólo en Internet sino también mediante teléfonos móviles y la televisión interactiva. Por el momento la venta de los juegos de LAE se realiza por su propia web de forma directa y segura, y por las webs de los Administradores y de algunas compañías de terceros

que obtienen unos beneficios añadidos por los recargos que aplican. En estos últimos casos, la figura jurídica utilizada, ya que la venta está prohibida fuera de los canales autorizados, es la del encargo y depósito. El jugador contrata los servicios del agente o de un tercero para que en su nombre adquieran un recibo o un décimo y se lo custodien, a cambio recibe un correo como muestra de este contrato. Un servicio complicado que puede dar más de un susto a jugadores y LAE. Algunos de los agentes utilizan la web para recibir encargos que suministran por *courrier* después de las correspondientes comprobaciones del pago. Naturalmente es difícil que desde estos medios se controle el acceso de menores y el ámbito jurisdiccional.

Próximamente, se ha comentado que a través de las webs de los administradores se podrá jugar mediante un link que permitirá acceder a la propia de LAE, en cuyo caso la jugada queda directamente registrada en el sistema, sin riesgos de depósito ni de intermediaciones. Las web particulares de los agentes serán un reclamo comercial y subsistirán en tanto en cuanto perciban una comisión de lo vendido a través de su link. Este es un tema delicado, toda vez que a partir de ese momento, buena parte de la publicidad pasará a manos privadas y será dispersa, aunque en contra pueda decirse que complementará el esfuerzo publicitario de LAE.

Éste no deja de ser un sistema original, porque lo normal entre los gestores de loterías es que sean éstos y no sus distribuidores quienes decidan la publicidad sobre sus productos de forma unívoca, como sucede con las franquicias en las que la acción publicitaria se limita a poco más que a destacar su ubicación.

El juego por Internet no significa grandes ingresos para las gestoras de loterías europeas (en Francia no sobrepasa el 3%, en Finlandia puede alcanzar el 7%). De todos modos, hay que estar presentes en este medio para marcar conceptos jurídicos, para prevenir el intrusismo y para ocupar un nicho ansiado y falto de regulación.

Los agentes privados argumentan que el juego por Internet es diferente y precisa de una aplicación específica y de unas autorizaciones ad hoc.

Para LAE y para los operadores autorizados Internet es un medio más de distribución para los juegos, cuya competencia ya ostentan y que no tiene por qué ser renovada por la aparición de nuevos

medios técnicos. Así, no entienden que Internet cambie el ámbito de su autorización que son los productos de ámbito nacional, sea cual sea el medio de distribución que se utilice.

Algo tiene que cambiar, porque el juego por Internet, y no precisamente el de los productos de LAE, está originando una problemática con las circunscripciones de las autorizaciones de las CCAAs.

Ciertamente, los juegos no cambian porque se vendan de una u otra manera, y, por consiguiente, tampoco cambian su naturaleza o su peligrosidad social. La preocupación de los gobiernos no debe ser, desde ese punto de vista social, el cómo se venden o distribuyen. El énfasis se debe poner en el control de las apuestas deportivas directas y de los juegos on-line de banca directa como casinos, póker,… que son los últimos aparecidos, los que mejor se adaptan a estos medios y los que no se han controlado aún, y además, están detrás de las modificación de las posición de la Comisión Europea, que está enfocando su impulso liberalizador a favor de estas gestoras.

El Gobierno recibió un mandato para regular estos juegos, cuyo plazo acabó en junio de 2009 y aún no se ha producido ningún gesto, por lo que las CCAAs tienen que seguir incómodas con el régimen de desgobierno actual. Y no digamos las empresas que confiando en la viabilidad de lo que autorizaban, se arriesgaron a avales e inversiones cuantiosas para llegar a un compás de espera que no se ha solucionado aún.

El tema principal en estos casos radica en cómo determinar el lugar de procedencia de las apuestas. Si se quiere hacer conforme a la reglamentación actual, el cascabel vale más que el gato y la única respuesta oficial que reciben es esperar, sí, pero mientras los más agresivos se aprovechan de una mal llamada alegalidad para consolidar unas posiciones difíciles de desbancar, además haciendo un alarde publicitario desafiante ante todas los normas que prohíben la publicidad de los juegos. Naturalmente, poner fin a este problema de los juegos por Internet es algo difícil, con implicaciones no sólo sociológicas y técnicas, sino también coercitivas y financieras.

El Ministerio del Interior ha intentado realizar un proyecto de Ley y se ha parado, pero Internet presenta una problemática distinta y variada que está aún por decidir. ¿Quién puede utilizarlo?, ¿se

trata de nuevas autorizaciones o no?, ¿cuál es el ámbito territorial?, ¿cuál es la adscripción de la jugada', ¿dónde se paga?, ¿dónde se recibe?, ¿dónde se sortea?, ¿cuáles son las precauciones y cuáles las responsabilidades? ¿Qué impuesto se aplica?

Son muchas incógnitas que sitúan a los gestores en un campo de incertidumbres, pero lo peor será para los que no estén y se hayan dejado ocupar este espacio por indecisión técnica o jurídica.

No se trata de recaudar más, hay que estar y cuanto antes, aunque no signifique una ganancia inmediata.

Internet y, en general, las innovaciones en comunicaciones van a transformar el mundo del juego. Hasta ahora estaba dividido en juegos individualistas (Bingos, Casino, Tragaperras,…) y juegos públicos (lotos, loterías,…). Desde el momento en que los medios técnicos permiten convertir los juegos individualistas en juegos colectivos, porque el coste de estar comunicados lo permite, se han tergiversado las bases sobre las que se diseñó la organización de los juegos y su distribución competencial, públicos y privados, individuales y colectivos, supranacionales, nacionales, regionales y locales.

Hoy no hay límites para que un jugador de tragaperras en vez de jugar contra una pantalla individual esté participando en una jugada nacional o multinacional, prácticamente por el mismo coste. Jugar en Europa es ya un hecho y el Euromillones lo demuestra, pero los juegos con Iberoamérica también lo pueden ser. ¿Quién mejor que la Lotería Española para una asociación de este tipo?

En un mundo de globalización y de amenazas, ¿cuál puede ser la ventaja competitiva de tener tras de sí un grupo de países Iberoamericanos para los que el juego plurinacional es la única salida contra las amenazas que les vienen desde el exterior?.

EL MERCADO DEL JUEGO EN ESPAÑA

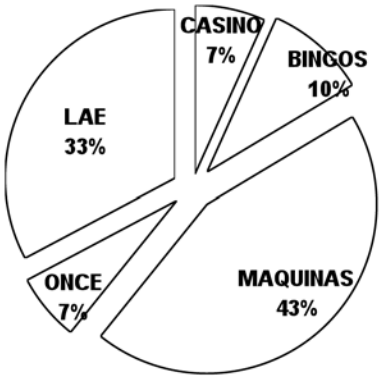
Las ventas del juego en España alcanzaron en 2009 los 30.110,57 millones de euros.

Según la Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales del Ministerio del Interior, las ventas de 2009 fueron las siguientes:

	2009	**2008**	**Var. %**
Casinos	1.990,88	2.286,91	-12,94
Bingos	2.930,07	3.421,78	-14,37
Máquinas	13.364,07	14.498,57	-7,82
ONCE	1.980,78	2.101,00	-2,12
Juego no estatal	**20.265,80**	**22.308,26**	**-9,16**
Juego estatal	**9.844,77**	**10.048,00**	**-2,02**
TOTAL GENERAL	***30.110,57***	***32.356,26***	***-6,94***

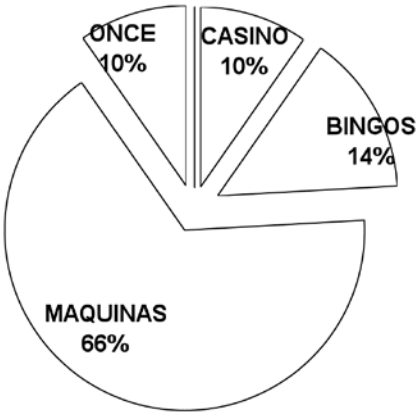
Millones de euros

La distribución de las ventas por juegos fue:



A) JUEGO NO PÚBLICO

Las cantidades jugadas a los juegos no estatales retroceden a las cifras de 2007. Los casinos aumentan su participación, los bingos bajan su nivel y las máquinas se mantienen.



1.- Casinos

La cifra de ventas de los 39 casinos (+ 4 salas) alcanzó en 2009 los 1.990,88 millones de euros, un 12,94% menos que en 2003. El gasto medio por visitante fue de 104,10 euros con una disminución del 20,45% sobre el de 2008.

La partida de ingresos por máquinas C disminuye un 16,67 % lo que se interpreta como un menor gasto medio de los visitantes en estas máquinas.

2.- Bingos

Las 401 salas de bingo obtuvieron unas ventas de 2.930,07 millones de euros en 2009 con un descenso del 14,37% con respecto a 2008. La media nacional de ingresos netos por sala fue de 1,01 millones de euros.

El número de bingos sigue en descenso progresivo desde 1992, cuando había 604 establecimientos.

3.- Máquinas recreativas y de azar

Las cantidades jugadas en las máquinas tipo B fueron de 13.364,07 millones de euros en 2009, un 7,82 % menos que en 2008. Según las estimaciones del Ministerio del Interior, la recaudación media de las máquinas A se situó en 635,05 euros en 2009, con un decremento sobre 2008 del 39,32%. La recaudación media de las máquinas B fue de 13.281 euros, con un descenso interanual del 8,39%.

A finales de 2009 el parque de máquinas recreativas del tipo A ascendía a 77.462 unidades, 4.453 menos que las de 2008. Las máquinas recreativas del tipo B (con premio en metálico) eran 246.651 el 31.12.2009, 5.771 menos que en 2008.

B) JUEGO PÚBLICO

JUEGO NO ESTATAL

Las Comunidades Autónomas

Andalucía, Baleares, Cataluña, Madrid, el País Vasco ya explotan juegos públicos o de amplio espectro.

En ANDALUCIA la concesión de los juegos y de las apuestas públicas, incluidas las hípicas trata de obtener adeptos sin éxito. En esta autonomía como en otras con tradición de turistas ingleses se abren camino ilegalmente las casas de apuestas conectadas con el Reino Unido.

CATALUÑA explota los juegos a través de la ENTITAT AUTONOMA DE JOCS i APOSTES. Su gestión está otorgada a un consorcio privado, formado por SCIENTIFIC GAMES-INDRA.

Los juegos catalanes disponen de aproximadamente 6.000 puntos de venta con terminal y abarcan toda la gama de juegos de amplio espectro, (6/49, Instantánea, Rapid y Keno). Los resultados han sido menores de los esperados y obtienen unas ventas en torno a los 80 millones de euros anuales. Recientemente retiraron el Trio y tuvieron problemas de diseño en la implantación de la variante Combi 3 del 6/49.

La Comunidad de MADRID ha establecido un régimen abierto de autorizaciones que permite la actividad a quienes cumplan con las exigencias previstas. Actualmente las empresas autorizadas para explotar apuestas deportivas y juegos públicos están padeciendo la imposibilidad de cumplir con unos requisitos técnicos que están dando al traste con la efectiva explotación de los permisos. La dificultad aún no salvada, que deberá ser abordada por otros medios que no los meramente técnicos, es la localización del jugador de Internet.

El PAIS VASCO ha regulado el régimen de las apuestas y ya ha concedido varias licencias.

BALEARES, en su momento, trató de imponer un recargo sobre la Lotería Nacional y actualmente tiene en marcha una red para explotar un Bingo y las apuestas hípicas de trotones.

CANARIAS y GALICIA fracasaron en su intento de conceder explotaciones de Instantánea, aunque mantienen su deseo de explotar algunos juegos y se espera que en breve se tengan noticias al respecto.

El caso es que en ninguna de las CCAAs los juegos públicos se desenvuelven con el volumen esperado. La transparencia de los datos tampoco es su fuerte, porque, temerosas de su éxito o de su fracaso o celosas de su competencia, no parecen partidarias de compartir sus cifras de venta.

La necesidad de una regulación sobre los juegos en Internet, mandato para el que el Gobierno ha superado ya los plazos concedidos por el Parlamento, se hace patente para clarificar este sector y eliminar la competencia desleal que se esconde tras el vacío legal.

La Organización Nacional de Ciegos Españoles

La ONCE alcanzó en 2009 los 1.980,78 millones de euros con un decremento sobre el año anterior del -5,70 %. Las ventas de la ONCE representaron el 10,83 % del total de lo recaudado por juego no estatal. En 1991 era del 12,41%.

La ONCE desde 1984, año en el que duplicó sus ventas, venía experimentando unos niveles de crecimiento superiores a la media, hasta que en 2004 se ralentizó probablemente a causa de un incorrecto ajuste de precios por el euro y algunos problemas de imagen.

Para LAE, la ONCE representa la auténtica competencia. Los cambios en sus productos se asemejan cada vez más a los de la Lotería y están por ver los efectos de la implantación de una red de terminales on-line.

El acuerdo con la ONCE de 2004 contemplaba una extensión de los sorteos especiales, la posibilidad de que realicen juegos en línea, la implantación de una Lotería Instantánea desde enero del 2005, con exclusión de la posibilidad de que LAE introdujera juegos de este tipo. Condicionaba la evolución de las redes y preveía una participación en el sorteo Euromillones, de modo que LAE viene subvencionando las pérdidas en que ha incurrido la ONCE. Implementaron el COMBO en línea y la Lotería Instantánea, pero los resultados no mejoran.

En 2009 se suscribió el último acuerdo con el Gobierno que, según la versión oficial, era necesario para ordenar el panorama de los juegos públicos. El hecho fue que se le ampliaron las autorizaciones para que pudieran distribuir sus productos mediante redes diferentes a las de ciegos y minusválidos y además se les eliminaron prácticamente las limitaciones para diseñar su propio porfolio de juegos. Antes incluso de la firma del acuerdo con el gobierno la ONCE ya tenía seleccionado su nuevo operador para un periodo superior a diez años. Han sacado a la venta un keno, denominado Superonce que están distribuyendo en estancos y bares.

Ni las CCAAs, ni la red de LAE parecieron oponerse a este acuerdo que estaba poniendo las bases para convertir a la ONCE en un segundo operador nacional a semejanza de LAE. Mejor dicho, este arrastra más dificultades que la ONCE para ampliar su porfolio y hasta para modificar sus actuales productos. La Generalidad de Cataluña, como viene haciendo sistemáticamente, recurrió el acuerdo ante el Tribunal Constitucional.

La Apuesta Hípica

En cuanto a la Apuesta Hípica, a finales de 2003 y tras varios intentos fracasados para seleccionar un concesionario, se creó la Sociedad HIPODROMO DE LA ZARZUELA S.A. con el objetivo de reabrir el hipódromo de Madrid y promover las apuestas hípicas a nivel nacional. En la sociedad participan la SEPI y LAE y el Consejo de Administración cuenta con representantes del Ministerio de Economía y Hacienda, con el Director General y el Comercial de LAE.

Esta sociedad tiene por objeto la recuperación del hipódromo, financiándose, entre otras fuentes, con las apuestas hípicas realizadas tanto en el propio hipódromo o en los betshops (denominadas internas) como en la red de LAE, de ámbito nacional (externas). El plan de empresa está basado sobre hipótesis que pasan por el éxito de las apuestas públicas que gestiona LAE.

Las apuestas internas están vendiendo en torno a los 200.000 euros por reunión y las externas no han alcanzado las expectativas con 16,23 millones de euros de ventas en 2009. Se deberán estudiar alternativas para mejorar estos resultados como extender algunas de las apuestas internas al ámbito nacional. Las ventas externas sobre las apuestas hípicas se computan como juego estatal.

JUEGOS DEL ESTADO

Los juegos gestionados por el LAE alcanzaron en 2009 los 9.844,77 millones de euros, un -2,03 % con respecto a 2008.

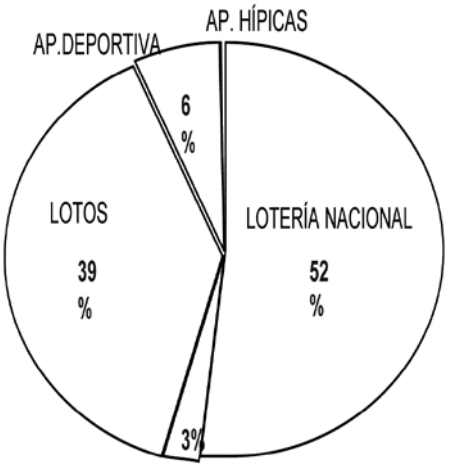
En términos generales, puede decirse que los juegos del Estado Español gozan de una fuerte raigambre social, que la gestión se realiza por un porcentaje razonable (9 % sobre ventas de los pasivos y un 13 % sobre los activos) y que evolucionaron positivamente desde 1985 hasta 2008. Los juegos del Estado han incrementado sistemáticamente su participación en el mercado en los últimos diez años.

Se trata de productos acomodados en un segmento de mercado protegido por un monopolio teórico que en la práctica se ha debilitado y presenta quiebras importantes en el sistema de barreras de entrada, amenazas que provienen tanto del interior como del exterior.

Los juegos pasivos (Lotería Nacional de jueves y sábados más Navidad y el Niño) alcanzaron un total de 5.425,46 millones de euros en 2009, (un -3,90% menos que los 5.645 millones de euros de 2008). Representan el 55,11% del total de las ventas de LAE, porcentaje que disminuye constantemente a favor de los juegos activos. Si el cálculo se realiza sin Navidad y el Niño, el porcentaje de los pasivos baja considerablemente.

Los juegos activos (Loterías Primitivas, Bonoloto, Euromillones, apuestas deportivas e hípicas) alcanzaron un total de 4.419,31 millones de euros en 2009, (un +0,63% más sobre los 4.403 millones de euros de 2008).

La distribución de las ventas de los juegos estatales activos y pasivos en 2009 fue la siguiente:



En los últimos años los juegos de LAE no han sufrido modificaciones salvo las que le vinieron impuestas por los socios del Euromillones.

Loterías y Apuestas del Estado

Aspectos Institucionales

La refundición en el año 1985 de los gestores de los juegos del Estado (*Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas* y *Servicio Nacional de Loterías*) representó un esquema idóneo para un tratamiento unificado de los diversos productos, para crear una plataforma comercial potente y eficaz, para proporcionar una base competencial adecuada a la transición al estado autonómico, para introducir nuevos juegos y para obtener una mayor agilidad de funcionamiento.

En el momento de su creación el ONLAE constituyó una avanzadilla entre los entes de gestión de las loterías europeas o mundiales. Al día de hoy, las loterías en Europa han adoptado estructuras de gestión más ágiles y, en su mayor parte, tienen ya forma jurídica de sociedad mercantil.

Los resultados fueron rápidos y rotundos. Los juegos del Estado se dotaron de una gran vitalidad y mejoraron su posición en el sector, que se había debilitado por la liberalización del juego y por la recreación de la ONCE.

Tras la implantación del Bonoloto y la creación de STL en 1988, se puede dar por concluido el proceso de reestructuración de los juegos del Estado que habían superado la crisis anterior a 1985 con una gran dosis de imaginación e iniciativa.

La etapa posterior está marcada por la informatización de la red y algunas modificaciones en los juegos. La situación actual detecta una crisis de burocratización, desacorde con la agilidad e iniciativa necesarias para la gestión de una entidad comercial que por sus ventas se sitúa en el ranking de las mayores empresas del país. De nuevo, habrá que superarla con buenas dosis de ilusión y de imaginación.

Desde 2001 ONLAE se convirtió en ente público empresarial, con la denominación de LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO, y sus Estatutos se aprobaron por Real Decreto. En 2009 se cayeron las apuestas del nombre para quedar como LOTERIAS DEL ESTADO, como un gesto para lavar la cara y diferenciarse de los gestores de apuestas deportivas en Internet.

En LAE se diferencian dos áreas de actuación: Una es la relativa a la ordenación, planificación y control de los juegos del Estado y otra, la de la gestión técnica de los juegos, que abarca el diseño de los productos, el impulso comercial y la informática. Aunque dependerá mucho del modelo de gestión que se elija, ambas áreas requieren bases organizativas diferentes, una es meramente administrativa y la otra es de pura gestión.

Los Productos

LAE explota como juego pasivo la Lotería Nacional que presenta las características de producto consolidado y con escaso margen de crecimiento. Aunque en el resto de Europa haya casi desaparecido,

su arraigo social le mantiene con unos rasgos de vitalidad y recuperación poco comunes.

Desde el punto de vista de la gestión, la Lotería Nacional puede modernizarse sensiblemente aplicando técnicas que permitan informatizar los procesos de consignación, sobre todo las sucesivas distribuciones, después de que ya se han informatizado los de la devolución y anulación de billetes.

Desde el punto de vista de producto, habrá que tomar medidas para rebajar el alto porcentaje de invendidos, con el que el gestor está tomando demasiado riesgo, especialmente en los sorteos de los jueves.

Las transformaciones que puedan introducirse en la Lotería Nacional requieren cautela y seguridad, porque es un producto con el que no se puede experimentar, más aún si hablamos del sorteo de Navidad, que también es susceptible de mejoras. En julio de 2010 se ha iniciado la venta de Lotería Nacional por terminal, una reivindicación antigua de parte del colectivo de puntos de venta. Aunque con algunas limitaciones, supone una posibilidad de demostrar que al público le da igual los colores del soporte. A partir de ese momento, se habrá convertido en un juego de 5 números por terminal. Por el contrario, pasado el primer impulso, se demostrará que las ventas no avanzan por tener más puntos de venta, ya que es uno de los pocos productos de los que se puede predicar que su distribución es masiva. Tiene un arraigo y una tradición envidiables, si bien entre un público con poder económico y de edad avanzada.

Las subidas de precio aplicadas con ocasión del euro y el aumento de la numeración en Navidad proporcionaron unos incrementos de venta sensibles, en todos los juegos y especialmente en el sorteo de Navidad, que ya dejaron de surtir efectos en las comparativas interanuales.

La Lotería Instantánea, después del acuerdo con la ONCE y de la regulación de los Estatutos, parece haber desaparecido del porfolio de LAE.

Aparte de los incrementos de precio, la única novedad destacable fue la introducción del sorteo EUROMILLONES, bien acogido, y que no ha repercutido sensiblemente en el comportamiento de los demás productos. Probablemente su evolución obligará a realizar cambios en los productos de la PRIMITIVA que ha sido la gran perjudicada,

La nueva versión de EL GORDO al que se le implantó una doble rejilla, fue una reforma razonable.

La cesta de los juegos es un concepto cambiante que hace falta innovar de forma casi constante. La exigencia de informe determinante de la Generalitat para llevar a cabo cualquier cambio obligará a negociaciones difíciles, cuando no a una pasividad que perjudicará gravemente los ingresos.

La red de ventas

La red de ventas es el activo más importante de LAE. El lanzamiento de EUROMILLONES sin publicidad y con mejor comportamiento que en los otros socios es un claro ejemplo de su eficacia. Está compuesta por menos de 11.000 puntos, de los que unos 4.000 son Administraciones de Loterías y 7.000 mixtos. Desde 2005 ni se amplía, ni se cubren las bajas vegetativas, lo que está provocando una incesante reducción de establecimientos, máxime cuando las condiciones para la sucesión son muy rígidas.

La profesionalización de la mayor parte de ellos, especialmente de la red básica, les convierte en una fuerza de ventas envidiable por cualquier organización comercial. Desde el punto de vista de seguridad física sus condiciones son buenas.

Los puntos de venta perciben el 6% de las ventas, excepto en los lotos que es 5% y en el Sorteo de Navidad con el 3,5%. Por los pagos de Lotería Nacional reciben el 1% del valor facial y el 2% de los demás premios pagados.

En este momento están negociando la conversión del régimen jurídico de la Red que conforme a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 ha pasado a ser de derecho privado, a salvo de los que residualmente opten por mantener el régimen actual. Ya se están suscribiendo los nuevos contratos en los que, a semejanza de los estancos, se facilita la flexibilidad de las condiciones de sucesión inter-vivos o mortis-causa. Es el primer paso para llevar a la práctica el proceso iniciado con el contrato programa del 2007. Dicha norma ha posibilitado, igualmente, que se establezcan otros canales de comercialización.

En este momento, el juego por Internet representa un problema sin solucionar que exigirá adoptar medidas para racionalizar y dotar de seguridad técnica a las transacciones que provienen de

las distintas *sites* de los puntos de venta. No se puede ocultar que la presión de la red hace difícil la implantación y el desarrollo de cualquier iniciativa que no esté previamente pactada, pero deben reconocer que la presión, generalmente de unos pocos, no puede obstaculizar el avance de la organización.

Una red bien distribuida, bien dotada técnicamente, bien formada y bien motivada puede convertirse en el motor de las innovaciones, en la mejor defensa de los juegos y en un importante atractivo para valores añadidos. Y si no se puede actuar modificando los juegos, puede ser el único motor para crecer. No puede olvidarse que al cabo del día por esta red pasarán más de tres millones de personas.

Esa ha sido la razón por la que se ha instalado el CANAL-LAE, constituido por más de 6.000 pantallas de gran formato instaladas en otros tantos puntos de venta y que combinan la información de los juegos con la publicidad de terceros. Hoy es el mayor canal de su género instalado en Europa, con un potencial importante.

La red ambulante fue regulada mediante el establecimiento de un registro en las delegaciones y se calcula que pueden superar los diez mil vendedores. Esta red, junto con la presencia de productos en la mayor parte de los bares de este país, es la razón por la que la Lotería Nacional no responde mejor porque se creen más puntos de venta oficiales.

A nivel provincial LAE dispone de una red de Delegados Comerciales cuya estructura y funciones está por modificar. Desde la implantación del sistema on-line sus tareas han disminuido sustancialmente y no se han visto sustituidas por otras de carácter comercial. Actualmente, la red tiene una doble dependencia (de las delegaciones de LAE y de las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Hacienda) que enrarece esta organización. También realizan tareas de mantenimiento con STL. Son concesionarios con contratos renovados sucesivamente. En su conjunto su coste será aproximadamente algo más del 1 % de las ventas de juegos activos.

En estos momentos la red de ventas es uno de los temas más vidriosos de la organización. La falta de unidad y la escasa representatividad dificultan las soluciones.

La estructura del LAE contempla una Dirección Comercial, la unidad responsable del diseño, planificación y técnica de los juegos, de la que depende la red de ventas.

La publicidad se concursa en función de los objetivos y del presupuesto. El gasto en publicidad no se publica, pero puede que se mantenga en el entorno del 1 % de las ventas.

Recursos humanos

Desde el punto de vista de personal, LAE viene sufriendo desde 1990 una paulatina reducción de sus necesidades de recursos humanos.

Aproximadamente, la plantilla está compuesta por unos 200 funcionarios, 400 laborales a jornada completa y 200 a tiempo parcial. Existe desánimo en el personal. Hace falta imaginación y decisiones firmes para solucionar este problema.

El Estatuto prevé que algunos puestos de Dirección sean cubiertos por personal laboral. Es evidente que la condición de Ente Público empresarial no ha proporcionado a LAE demasiada flexibilidad para solucionar sus problemas de personal.

De todas formas, el Comité de Empresa y la Junta de Personal Funcionario deberán afrontar un proceso que, en principio, no tiene por qué ser perjudicial para los trabajadores de LAE.

En este momento la expectación es total. Todos los empleados conocen que están en tiempos de cambios, que están tardando en llegar.

Equipamiento

Como toda organización de loterías, el equipamiento informático de que dispone responde a tres objetivos: la gestión de la Lotería Nacional, la de los juegos activos y la administración general.

Para la gestión de la Lotería Nacional se cuenta con un sistema de propósito general dedicado a las consignaciones, devoluciones y cuenta de premios. Además, dispone de equipos de lectura de alta velocidad y lectores manuales para el recuento de la devolución, área en la que se está concentrando la mayor parte del personal a tiempo parcial que ha resultado excedente de otras actividades. Con la entrada en funcionamiento de la devolución por el terminal la utilidad de estos equipos ha disminuido.

La gestión de los juegos activos se lleva a cabo sobre un sistema independiente compartido con STL. Ambas sedes se turnan como sedes principal y secundaria.

Control

LAE puede realizar las contrataciones necesarias para las operaciones comerciales por el artículo 176 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En la Disposición Adicional trigésimo cuarta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 se prevé una excepción genérica para que LAE *pueda establecer, mediante resolución o contrato, cualquier aspecto de carácter material o formal, técnico o procedimental, relativo a la organización, explotación, diseño, soporte, tecnología y comercialización de los juegos*. Esta disposición está pensada, de todos modos, para resolver la reorganización final del proceso de cambio, más que para regular el régimen de contratación habitual.

LAE no dedica muchos esfuerzos a la prevención de la ludopatía, aspecto que ya es exigido en otras sociedades más sensibilizadas con este tema. La idea del juego responsable se va abriendo camino en la lista de temas pendientes de abordar. Recientemente puso en marcha los comités responsables de la gestión de riesgos y de la calidad que han permitido obtener las consiguientes certificaciones oficiales.

Sistemas Técnicos de Loterías del Estado, S.A.

La gestión de los juegos activos por el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas se venía realizando desde los años 60 mediante el sistema de sellado de boletos que, posteriormente, se microfilmaban, leían, grababan y escrutaban con máquinas lectoclasificadoras en los Centros de escrutinio.

En el año 1983, se había convocado un concurso para tecnificar la gestión que estaba prácticamente decidido, pero, la adjudicación se paralizó y se dio prioridad a otros proyectos como la creación del

ONLAE, la modificación de las condiciones de las administraciones de loterías, la renovación de la Lotería Nacional y la ampliación de la red comercial. Una vez revitalizado el producto principal, se acometió la instalación de nuevos juegos activos como la Lotería Primitiva en 1985.

El esfuerzo de gestión fue grande puesto que se abordó con los mismos equipos que la apuesta deportiva. La implantación del Bonoloto obligó a aumentar y renovar el parque de lecto-clasificadoras.

Desde ese momento, una vez que la recuperación de los juegos del Estado era patente y a la vista de que no eran necesarios nuevos cambios (sólo faltaba la lotería instantánea), se acometió la labor de modernizar los juegos activos con una solución intermedia como era la de validación mecánica de los boletos, que cambiaba el sello por la estampación de un número magnético. Internamente proporcionó importantes avances de gestión, pero estaba claro que quedaba por dar el paso a la tecnología de vanguardia.

Además de que el momento parecía idóneo, había razones que reclamaban la búsqueda de otra solución: Cataluña había comenzado a ser una amenaza, porque en 1987 instaló mil quinientos terminales on-line; la gestión de los juegos era dificultosa y en algunos momentos se corrían riesgos; había una fuerte incertidumbre sobre la posibilidad de que otros países de la entonces CEE pudieran lanzarse a comercializar juegos fuera de sus fronteras y la ONCE era un competidor cada vez más potente. Era necesario dotarse de mejores medios.

¿Cómo y con quién? El acometer directamente la instalación del sistema on-line por el ONLAE presentaba bastantes dificultades, por no decir que era imposible. Se quería establecer un sistema en el que se dominara por completo la gestión, de forma que se desechaba la fórmula habitual de seleccionar un suministrador que facilitara la inversión y la gestión por un porcentaje.

Existían trabas administrativas para la contratación de personal de alta cualificación. La agilidad administrativa y de contratación requerida por el proyecto tampoco se encontraba con la forma jurídica de organismo autónomo.

La importancia de las ventas no permitía correr riesgos en caso de huelgas o problemas laborales, por lo que era necesario disponer de sistemas de gestión duplicados, separados y dependientes de distintos entes.

Parecía conveniente, pues, acudir a la constitución de una sociedad anónima, con capital mayoritario del ONLAE y la participación de algún socio que se involucrara técnicamente y ofreciera la confianza necesaria para llevar a cabo el proyecto.

Las bases económicas del proyecto eran la instalación de 5.600 puntos de venta con el sistema on-line mediante un porcentaje sobre ventas del 4%.

Con un capital de 1.300 millones de pesetas del que el ONLAE era titular del 51% y TELEFONICA del 49%, se tramitó el correspondiente expediente para el acuerdo del Consejo de Ministros.

El capital social se amplió posteriormente a 2.000 millones de Ptas. que fueron completados por el ONLAE. Desde 2006 LAE es el único accionista.

El contrato marco entre STL y ONLAE se ha venido modificando mediante Addenda para la actualización de los precios. Mediante un reciente protocolo de modificación se acordó una fórmula que asegura una rentabilidad aceptable de los activos de STL, lo que se consigue acomodando el porcentaje percibido sobre la venta de juegos cuando en el año anterior se haya producido alguna desviación.

El coste de los servicios de STL ha ido disminuyendo desde el inicial 4% sobre las ventas a menos del 1%. Este parámetro junto con el índice de disponibilidad son los mejores para medir la eficiencia de STL.

El Director General de LAE es el Presidente de STL y viene acumulando el de Director General de STL desde la última vacante.

STL cuenta con una plantilla de unas 216 personas distribuidas en los centros de trabajo de Madrid (194), Santa Cruz de Tenerife (9), Burgos (5), Zamora (4) y Palencia (4).

En la cuenta de explotación el epígrafe más importante de los gastos corresponde a las comunicaciones siendo uno de los mejores clientes de TELEFONICA.

La arquitectura del sistema on-line está basada en Internet. Existen tres centros de cálculo, dos en STL y otro en el LAE, que trabajan en triplex. El diseño del sistema es seguro y fiable como lo demuestra que el índice de disponibilidad ningún año haya sido menor del 99,8%.

Los primeros terminales fueron SPECTRA de GTECH. Actualmente, son de la empresa austriaca KEBA que conviven con impresoras de WINCOR-NIXDORF. En cuanto al desarrollo de aplicaciones se refiere, STL se ha valido del sistema inicial que ha modificado por sí misma para implantar juegos y mejorar o adaptar la gestión. La nota que diferencia a STL del resto de las operadoras es la autonomía e independencia del suministrador principal, lo que le permite adoptar decisiones para atender las peticiones de LAE y diversificar sus proveedores sin vínculos indeseados. En el marco del Sorteo Europeo esta cualidad le ha valido compartir la gestión del sorteo EUROMILLONES con CAMELOT.

En el año 2005 se inició la venta de los juegos activos de LAE en Internet en base a una aplicación adquirida a terceros y a través de la web www.loteriasyapuestas.es.

Una buena coordinación entre LAE y STL es una premisa imprescindible. El hecho de que el Presidente no ejecutivo de STL sea el Director General de LAE es una de las herramientas previstas en los Estatutos para favorecer este objetivo, no siempre alcanzado.

Hoy, las razones que llevaron a la creación de STL han perdido su vigencia. De hecho si tuviera que afrontarse hoy no se hubiera constituido. De todos modos, es una de las piezas del engranaje necesario para afrontar el proceso de separación de funciónes.

ALTERNATIVAS PARA LOS JUEGOS PÚBLICOS DEL ESTADO ESPAÑOL

A la vista de lo expuesto, el proceso de reorganización de los juegos públicos del Estado español pasará por las siguientes fases, que pasamos a analizar:

- Constitución del Ente Regulador y

- Recreación del operador.

1.- CONSTITUCIÓN DEL ENTE REGULADOR

Nos referiremos en esta sección a un primer paso en el que la gestión de los juegos del Estado sigue en manos públicas y que tiene como objetivo principal separar la regulación del mercado del juego de la operación.

Aunque la situación actual podría prorrogarse en el tiempo, ninguno de los agentes interesados en los juegos del Estado piensa que esta organización vaya a continuar.

Su principal ventaja es que funciona, por lo que siempre será defendida por los que se resisten a los cambios.

De todos modos, se han anunciado tantos cambios, primero con el contrato-programa, luego con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 y después con la prometida Ley del Juego, que ya nadie confía en que pueda mantenerse. Su continuidad produciría un sentimiento de frustración y se interpretaría como una incapacidad para llevar a cabo el anunciado plan de reformas.

Esta organización perpetúa la presencia del Estado en un sector en el que se duda acerca de la conveniencia de una presencia tan

intensa en actividades de mera gestión comercial e informática, controlando y publicitando un sector, en el que lo mejor es que el Estado se mantenga al margen de la lucha comercial y se concentre en la regulación del mercado, una posición que es la defendida también por la Comisión Europea.

Abordaremos en primer lugar la creación del órgano regulador que adoptaría la naturaleza de agencia como fórmula más acorde con el resto de los órganos reguladores. Su transformación jurídica no sería complicada. El Gobierno está autorizado para acometer cambios administrativos de este calado, que se verían facilitados por la existencia previa de los estatutos de LAE, que habría que modificar para acceder a este régimen jurídico diferente. Debe resaltarse que el régimen establecido para las agencias permite una amplia gama de posibilidades en cuanto a su organización interna, permitiendo que se incorporen a su estructura fuerzas de distinta procedencia y condición. Además, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 contiene una autorización suficientemente amplia como para acometer los cambios necesarios.

El ejemplo más próximo es el de la entidad pública empresarial AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACIÓN AÉREA, AENA, que debe afrontar la separación de la regulación aérea de las operaciones aeroportuarias con una problemática semejante a LAE y para cuya transformación se han anunciado ya medidas originales e integradoras. Si no se quisiera incurrir en mayores costes, también puede convertirse en una unidad administrativa adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, como puede serlo el COMISIONADO PARA EL MERCADO DE TABACO.

Su jurisdicción sería sobre los juegos del Estado y aquellos otros con ámbito territorial superior a una CCAA. Por las características del mercado sometido, no sería necesario un amplio aparato administrativo. La dimensión actual de LAE es excesiva para la requerida como ente regulador. Las CCAAs no estarían sujetas a esta estructura. Ha de tenerse en cuenta que el mercado a regular es unívoco y con escasas posibilidades de crecer. Tampoco parece que la ONCE vaya a quedar sometida a este regulador.

Esa entidad podría estar apoyada por una Unidad Colegiada en la que, dada la complejidad del reparto actual de competencias podrían estar representadas otras administraciones, aunque ésta no sería la única fórmula posible. En este punto será importante el criterio de

las CCAAs, toda vez que ellas valorarán la fórmula de participación, pues puede que ésta bloquee las prerrogativas adquiridas por sus Estatutos y, si renuncian a su ejercicio, querrán una contrapartida que les compense. Las decisiones de esta unidad, dependiendo de la administración interviniente, podrían pasar de ser meramente consultivas a determinantes y/o vinculantes, y su consulta preceptiva o voluntaria. Dadas las características de la ONCE, que sobrepasan las de una mera gestora de juegos, independientemente de su sometimiento o no al regulador, podría estudiarse la conveniencia de la presencia en la Unidad de los órganos rectores de la política social del Estado.

El órgano regulador enfocará su actividad en primer lugar a la autorización de las licencias de juego de ámbito nacional o superior a una CCAA, cualquiera que sea el medio empleado para su distribución incluyendo, por tanto, a los operadores de juegos por Internet cualquiera que sea su radicación y la procedencia de su autorización. Se saldará con esto la reiterada petición de todas los agentes legales para que se dé una regulación a estos juegos, a la que se sometan todas las operadoras.

También será lógico que se ocupe de los temas técnicos básicos, principalmente, para asegurarse de que se cumplen las especificaciones de las licencias y no se perjudica la seguridad e integridad de los juegos. Velar por la defensa de los consumidores de juego y de los grupos vulnerables y promover o imponer códigos de conducta y la persecución de los infractores podrá formar parte de sus cometidos.

Necesariamente, el regulador tiene que nacer de las fuerzas de LAE y también el operador, al que se deberán añadir las de STL, como parte indivisible del operador o como filial.

Esta solución no tiene por qué producir efectos nocivos para el personal de LAE. El personal del regulador podrá seguir siendo funcionario o contratado laboral y lo más probable es que la condición de agencia pueda mejorar sus condiciones salariales.

Hay que determinar la ubicación de la red, pero todo hace pensar que debería depender del operador, aunque esto no represente una dificultad insalvable. Los agentes se regularían mayoritariamente por el nuevo régimen privado y los que no lo acepten permanecerían en un régimen público transitorio dependiente del regulador. De

todos modos, este paso parece que está en vías de solución y, una vez que se solucione el problema de la red, los demás serán los habituales de una reorganización.

Como ya se ha dicho la ley es flexible y permite un régimen estatuario tan versátil como quiera adoptarse por Ley o reglamentariamente. Se le podría dotar de ingresos propios mediante la asignación de recursos como precios públicos o tasas por servicios. En la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2010 se prevé un dos por ciento para atender las necesidades de la reorganización. Como es lógico la contratación y su régimen financiero y presupuestario se someterá a la legislación específica en la fórmula que más libertad le permita.

No parece que la creación del órgano regulador merezca mayor atención. Habrá que crearlo y será un organismo público. Su naturaleza, el ámbito jurisdiccional y competencial, su organización interna, los órganos de participación y la forma en la que va a ejercer sus funciones serán temas a negociar y decidir. El ritmo lo marcarán las decisiones y la negociación políticas, las presiones de la Comisión Europea, los grupos de interés y la propia realidad del sector.

2.- RECREACIÓN DEL OPERADOR

Una vez tratado el tema del órgano regulador, procede estudiar las alternativas para reorganizar la operación de los juegos del Estado, una actividad que actualmente está desarrollada por LAE, con el apoyo de STL, una empresa pública de su entera propiedad.

2.1.- LAE como ente público empresarial y STL como empresa pública

Es la situación actual. LAE es una entidad pública empresarial creada en 1999 por transformación del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, cuya estructura y funcionamiento está regulada en los Estatutos aprobados en diciembre de 1999. Por su naturaleza goza de un sistema de gestión bastante flexible, con todo, mantiene controles y condicionantes presupuestarios demasiado administrativizados por lo que cabe mejorar su eficiencia en la gestión.

Una vez que se constituya el ente regulador que nacerá de la división del actual LAE, la parte operativa, constituida por las unidades operativas de LAE y STL, deberá transformarse para adoptar una forma jurídica más acorde con la nueva organización, ya en su totalidad bajo el derecho mercantil.

La condición de ente público empresarial no parece una buena opción, dado que su actividad será meramente empresarial y será con tal condición con la que deba defenderse en el mercado.

El hecho de que exista una entidad pública empresarial, cabecera de un grupo, con una empresa pública dependiente en su totalidad de aquella, es una situación en la que sigue prevaleciendo lo político sobre lo económico. La condición pública de ambas entidades y el hecho de que el nombramiento de los administradores obedezca a razones políticas, ha ocasionado problemas por la falta de coordinación con una subsidiaria que controla los nudos críticos de la gestión de los juegos.

Respecto al mantenimiento de dos entidades operadoras en un grupo hay que puntualizar que las razones por las que se creó STL ya han desaparecido. Ya no es necesario el concurso del operador de comunicaciones para dar seguridad técnica y la flexibilidad en la contratación es la misma en LAE que en STL, siendo la única distinción las diferencias retributivas.

Una vez que se cree el órgano regulador, no parece que sea necesario mantener a LAE, en este caso como operador. Mantener dos empresas públicas para lo mismo tampoco parece necesario ni económico. Sólo razones de oportunidad, para mantener un valor reconocido y no complicar más el proceso de reestructuración, aconsejarían no simplificar el esquema.

Mantener este *statu quo* es la opción preferida por la red o, mejor, por los dirigentes de las asociaciones profesionales, pero, una vez que concluya el cambio de su situación de concesionarios públicos a contratados en régimen privado, algo que se ha impuesto por Ley y que terminará cumpliéndose, no parece que sea lo que más deba preocupar.

En términos económicos, esta alternativa no produce ningún ingreso adicional para el Estado, violenta los propósitos de la Unión Europea y mantiene al Estado inmerso en una actividad que puede

ser desarrollada perfectamente por empresas privadas. Desde el punto de vista social no es recomendable que los Gobiernos animen a sus ciudadanos a que jueguen y cuanto más mejor.

2.2.- LAE como ente público empresarial y STL como empresa privada

Sin llegar a la privatización de LAE operador, cabe, no obstante, la privatización de STL. Al fin y al cabo no es más que una empresa de informática con un contrato con LAE, que en estos momentos es propietaria de la totalidad de las acciones, pero que hasta hace cinco años ha compartido con otros socios privados.

Se clarificaría la situación de STL, que prestaría servicios a LAE en los términos del contrato y sin que se produjeran interferencias políticas entre ambas instituciones.

Se obtendría un ingreso por la venta de las acciones, pero se debe ser consciente que STL, si no se le amplía el contrato para convertirla en una operadora integral y se mantienen las condiciones actuales, las incertidumbres sobre el futuro no permitirían barajar precios elevados.

La actual contratación de STL, sin publicidad ni concurrencia, se sostiene por considerarlo un servicio técnico entre instituciones públicas. Fuera de esta situación esta contratación a favor de una empresa privada debería someterse a las normas nacionales y comunitarias sobre contratos del Estado.

Otro riesgo menor es que LAE pierda su autonomía informática que iría a parar a manos de una empresa privada que controlaría de hecho la gestión de la lotería desde una posición ajena a la responsabilidad de la alta gestión.

El proceso puede ser tenso y delicado desde el punto de vista de la gestión. Mucho ruido para una solución no definitiva, poco remuneradora y poco sostenible jurídicamente que, además, no facilitaría acometer un cambio definitivo.

3.- LAE operadora, como empresa pública

Volviendo al tema del operador como una nueva sociedad, hay que decir que es un paso razonable, esperado y acorde con la senda escogida.

Produciría escasas tensiones laborales y facilitaría la gestión. Se eliminaría, por ejemplo, la intervención pública, los controles sobre la plantilla y el régimen del personal, se simplificaría la contratación,… No obstante, seguirían los inconvenientes de la prevalencia de lo político sobre lo económico.

Arroja dudas sobre necesidad de mantener ambas sociedades, salvo que a STL se le concibiera como una filial y se le encomendaran servicios especiales. Si STL se hubiera privatizado, recordemos lo dicho antes acerca de que sería una situación que perjudicaría la consecución de soluciones finales más provechosas.

Por ello parece razonable que el operador se constituya como empresa pública y aglutine tanto los servicios operativos de LAE como los de STL al completo, que podría integrarse, transformarse o fusionarse con la nueva sociedad.

El camino de la transformación puede realizarse no sólo cambiando las unidades operativas de LAE en una empresa pública, sino también reforzando a STL con aquellas mediante una ampliación de funciones y de recursos. Se economizaría en la creación de una empresa menos, pero probablemente entorpecería el proceso por recelos institucionales y obligaría a mayores costes de personal. Jurídicamente, la ampliación del contrato con mayores encomiendas podría ser vista como una medida para evadir la selección del operador con las garantías de la contratación pública, mientras que la transformación de LAE facilita una apariencia menos enfrentada a las reglas de publicidad y concurrencia.

Con todo, tras la transformación del operador en empresa habrá que formalizar sus relaciones con el Estado mediante una encomienda que prorrogue sin solución de continuidad la actividad operadora del actual LAE.

La Comisión Europea podría aceptar este esquema como un paso necesario en el proceso de separación de funciones, pero lo más probable es que lo contemple como transitorio y exija un límite temporal hasta que se encuentre la fórmula que permita la concurrencia.

Por inoportunas que parezcan existen otras dos posibilidades que se deben comentar:

a) La asociación con la ONCE y
b) La asociación con otros gestores europeos.

a) ***Asociación con la ONCE*****:** La ONCE es la institución del estado que jurídicamente tiene mejor posición en el espectro nacional, ya que es a la única que los estatutos de autonomía reconocen como un agente con posibilidades de realizar acciones comerciales, reestructurar, ampliar y variar sus productos. Bajo la dependencia del estado, tienen autorizados prácticamente todos los juegos y la última concesión le permite gestionar con más libertad las distintas redes de distribución.

La ONCE ya ha seleccionado su operador y está en una fase de stand by que no se sabe si es debida a razones estratégicas o a inconvenientes operativos.

Los productos actuales de LAE y la ONCE son complementarios; los más parecidos son el cupón y la Lotería Nacional, que se pueden complementar perfectamente como juego diario y semanal. La instantánea le está vedada a LAE y sus juegos activos son productos sin competencia. El resto del variopinto porfolio de la ONCE no son juegos que preocupen por su éxito; todo lo que puede pasar es que se integren en forma de sorteos extraordinarios.

Desde el punto de vista social, la ONCE responde perfectamente a un proyecto con una motivación social atractiva. El problema sería cómo conseguir que la ONCE respondiera a un proyecto social para todos y no controlado por un determinado colectivo de discapacitados.

Ciertamente, esta solución aportaría racionalidad al mercado de los juegos nacionales y no sería rechazada por las CCAAs.

El problema que nos parece insuperable es que el grupo dominante estuviera dispuesto a todo menos a la pérdida de identidad y de control.

Tampoco se entiende como un objetivo del proceso simplificar el número de agentes, ni eliminar competencia en el sector, sino todo lo contrario.

b) Asociación con otros gestores europeos*:* No debemos finalizar este apartado sin mencionar la posibilidad de constituir una operadora europea. Recientemente, se comentó que CAMELOT tenía intención de vender una parte de sus acciones y lo acaba de hacer. La FRANCAISE DES JEUX es una sociedad anónima y también lo será LAE. La constitución de una operadora transnacional, más acorde con la posición de la Comisión Europea de derrumbar fronteras, permitiría perder el miedo definitivamente a la entrada de nuevos agentes en el sector toda vez que se habría creado un gigante difícil de vencer.

Mucho tendría que cambiar la mentalidad de los gestores actuales para considerar estas últimas posibilidades, aunque comercialmente, serían impecables.

4.- ENTRADA DE AGENTES PRIVADOS

Hemos dibujado una estructura compleja, pero alguna de estas alternativas será la necesaria para llegar al final: un regulador y un operador.

Puede darse el caso de que el propio Estado siguiera siendo el regulador y al mismo tiempo el operador de los juegos, mediante la utilización de dos figuras jurídicas diferentes, pero hay que reconocer que no es del todo razonable salvo que existieran razones de oportunidad que aconsejaran mantenerlo provisionalmente.

De todos modos, nada es imposible y ya hay ejemplos que mantienen esquemas parecidos, creados para perdurar un sistema en el que el

Estado no abandone lo sustancial del negocio, aplazando una respuesta más acorde con las presiones que la Comisión Europea está haciendo para favorecer que la operación de los juegos sea un servicio más de libre prestación, libre de monopolios y de otras barreras de entrada.

Sin olvidar esta perspectiva, lo más razonable es que esta fase sea transitoria y previa a la privatización, puesto que el final será la encomienda de la gestión a una sociedad privada, quedando para el Estado la titularidad de los juegos y su alta regulación.

Un final lógico por varias razones: la gestión de los juegos es una actividad mercantil más, un servicio técnico que no presenta dificultades para los profesionales del sector. No parece que el Estado deba competir con los demás agentes, por pocos que sean y por muy controlados que estén. El hecho de que la gestión esté en manos privadas no representa un riesgo especial. La defensa del orden público y del juego responsable y la protección de los colectivos más vulnerables no están más aseguradas porque el Estado intervenga desproporcionadamente en el mercado. Probablemente, se obtendrá una mayor rentabilidad y es probable que bien conducido provoque la aparición de nuevos agentes que puedan extender esta actividad internacionalmente.

Las mayores dificultades vendrán de la oposición política al proyecto, ya que no hay razones ideológicas, técnicas ni económicas que justifiquen no dar el paso de la privatización. Más vale que se concentraran las fuerzas en positivar lo inevitable, en vez de luchar por mantener una situación superada y encontrarse, casi por sorpresa, con un proceso mal planificado.

No se debe perder de vista que este proceso tiene un precedente muy próximo en la privatización de Tabacalera. La regulación del mercado del tabaco debería ser estudiada al detalle para aprovechar los aciertos y corregir los errores. Otro proceso semejante puede ser el de AENA, en el que, como ya se ha comentado, también se tiene que separar la regulación del espacio aéreo de la operación de los aeropuertos y en el que se dan circunstancias bien parecidas, como la división de competencias entre el Estado y las CCAAs.

ASPECTOS A CONSIDERAR EN UN PROCESO PRIVATIZADOR

¿Cómo?

La mejor opción parece ser aquella que supone haber constituido antes o al mismo tiempo una sociedad pública.

La viabilidad del proceso y el valor de mercado estarán en relación directa con las condiciones del contrato, que sería visto como una primera adjudicación de la operación de los juegos del Estado.

La contratación deberá respetar la distribución actual de las competencias sobre juegos y el mantenimiento de un statu quo, así como los principios políticos, sociales y económicos del Estado sobre esta actividad que constituirán un marco a mantener durante el ejercicio de la actividad. Fuera de ello, el objetivo será obtener la mejor rentabilidad. Ésta, junto con la duración, serán las claves para el precio a obtener por la operación. Naturalmente deberá conocerse de antemano la extensión de las licencias (tipos de juegos, capacidad de creación de otros nuevos o modificación de los iniciales), régimen comercial, forma de pago de las cuotas, impuestos, y si se van a producir más licencias y en qué número.

Se puede contemplar el proceso para todos los productos (Reino Unido) o separarlos en grupos (Italia) con o sin división de redes.

De cara a la racionalización de la distribución y para no avivar guerras comerciales se debería, cuando menos, incentivar la creación de una red compartida basada en la actual red de LAE.

Cualquiera que sea la forma en la que el Estado se desprenda de la gestión habrán de tomarse precauciones para garantizar que se van a respetar las políticas y las normas que adopte el regulador y, sin lugar a dudas, una de las más eficaces es limitar el tiempo por el que se cede la gestión, con convocatorias que hagan posible la renovación.

La privatización puede acometerse mediante:

1.- La selección de un operador que se responsabilice de la gestión,

2.- La venta de las acciones de la sociedad pública operadora previamente constituída o,

3.- La cesión de la licencia y de los derechos económicos futuros.

1.- La selección de un operador que se responsabilice de la gestión.

El regulador o el Gobierno, si aún no estuviere creado aquél, pueden seleccionar al gestor bien mediante un concurso internacional abierto para contratar la gestión, bien mediante un proceso negociado.

Es el proceso más común y más trasparente: se trata de contratar la gestión a cambio de una cuota, de un porcentaje o una combinación de ambos. Así se procede en EEUU, Reino Unido, Chile, Italia entre otros países. Los límites a la gestión estarán suficientemente explícitos y el esquema se deberá respetar por el tiempo de la concesión. De todos modos, las diferencias entre unos y otros ejemplos pueden ser sustanciales.

En cuanto a la duración del servicio, lo habitual internacionalmente en el sector es realizar contratos por periodos de 7 a 12 años, incluida la posible prórroga.

Este sistema respeta la normativa comunitaria sobre contratación pública y evita las reclamaciones que pudieran producirse respecto a la primera encomienda de gestión utilizada en la posibilidad anterior.

Lo habitual en el sector es exigir unas condiciones mínimas de carácter jurídico, económico y técnico que se evalúan en una primera fase, y decidir por precio en una fase posterior.

El procedimiento negociado es posible pero habría que justificar con razones suficientes por qué no se utiliza la convocatoria pública.

2.- La venta de acciones de la sociedad pública operadora.

Las acciones se pueden vender en un proceso negociado, directamente en bolsa o de ambas formas. El proceso partiría de una operadora con forma de sociedad anónima, cuyas acciones se sacarían al Mercado de Valores de manera progresiva. No es necesario que se vendan todas las acciones. La entrada de accionistas privados puede hacerse sin necesidad de que el Estado pierda el control, aunque no sea quien opere. Tampoco el proceso tiene que hacerse con una sola venta, pueden venderse progresivamente paquetes de acciones.

La lotería española goza de un atractivo importante como para que la colocación en bolsa de las acciones no presente ningún problema, por más que éste no sea el mejor momento económico.

Sería conveniente que no se pudieran introducir con fuerza determinante algunos de los agentes no deseables para el manejo del juego. De todos modos, el proceso, que se podría combinar con ventas negociadas a grupos interesados, estaría sujeto a unas condiciones que permitirían rechazarlos aún a posteriori.

Otra posibilidad es la negociación directa con los distintos grupos de interés para modelar un grupo que constituyera el embrión de un operador nacional con vocación internacional. Una obra de encaje de participaciones que no produjera rechazos y que pudiera permitir el nacimiento de un operador internacional. Esta alternativa puede dar lugar a críticas por su falta de transparencia y por la dificultad para renovar al operador, ya que el acceso en Bolsa requiere mayores periodos de contratación y la alternativa de retirar la licencia es demasiado dura como para adoptarla sin traumas.

3.- Cesión de la licencia y de los derechos económicos futuros.

Como una variante de las anteriores hay que valorar la posibilidad de que el Gobierno no subcontrate la gestión de los juegos públicos, sino que ceda la propia capacidad de establecer y explotar juegos a cambio de recibir una cantidad que compense la renuncia del Estado

a la percepción de los impuestos sobre el juego o de los porcentajes de lo jugado que revierten al Estado.

No se trata solo de ceder la gestión sino de vender el derecho a percibir los beneficios que le pudiera reportar los juegos.

Se trata de capitalizar unos ingresos previstos para percibirlos de una vez. Mal dicho: como si el Estado cediera la recaudación del Impuesto de Patrimonio por un tiempo determinado a cambio de una cantidad abonada anticipadamente.

Es una posibilidad que exige una duración de la contratación mucho más larga, el mantenimiento inalterado de un marco jurídico determinado durante todo el periodo y la garantía de que, si se cambia el marco, el concesionario percibiría una renta mínima acompasada con el importe de lo entregado y las condiciones del mercado financiero.

Por extraño que parezca, esta alternativa ya ha sido utilizada en varios estados australianos con concesiones en torno a los ochenta años, y también ha sido propuesta por algunos gobernadores de estados en los EEUU, aunque, por el momento, siempre ha sido rechazada en los últimos trámites. Un salto cualitativo demasiado arriesgado que podría hacer saltar susceptibilidades frente a un producto respecto al que los ciudadanos no se sienten ajenos.

¿Quién?

Pueden estar interesados en este proceso de compraventa empresas especialistas en gestión de juegos y en explotaciones informáticas, gestoras de juegos en Internet, comerciales, financieras, la propia red, etc. Estamos hablando de 3 o 4 empresas conocidas, que disponen directamente de capacidad técnica y que están presentes en todos los concursos que se convocan. Hay empresas nacionales con presencia en el sector del juego, con

dominio de la distribución y, alguna incluso, con presencia en bolsa y con prestigio internacional.

Empresas especialistas en explotaciones informáticas nacionales o con implantación internacional, que precisan de altos volúmenes de facturación y que acostumbran a gestionar proyectos de envergadura.

Empresas financieras que pueden valorar la oportunidad como de alta rentabilidad, negocio seguro y sin riesgos. Los bancos habitualmente rehúsan tomar una posición directa en el sector del juego, ya que algunos analistas lo valoran negativamente, aunque bien entendido, ésta es una presencia más en el sector informático y de distribución que en el propio juego.

Empresas del sector de la distribución con grandes cadenas de establecimientos y con capacidad financiera, para los que la Lotería representaría un valor añadido para su actividad sin demasiados cambios.

No se puede dejar a un lado la propia red comercial, que controlada por las asociaciones y con apoyo político, va a querer estar presente en el negocio.

Otras administraciones públicas, como las de las CCAAs, necesarias para la normalización del proceso, también pueden ser parte del accionariado del operador.

El pliego de condiciones podrá establecer también las condiciones que inhabilitan para concurrir al concurso como tener intereses en concurrencia.

En cualquier caso, habría que valorar con prudencia las posibles situaciones de dominio, para evitar guerras por el poder entre los distintos grupos de accionistas y que la falta de consenso produjera la inoperatividad.

¿Cuándo?

La dependencia de la red es el primer problema que se debe solventar: recomponer su esquema jurídico e inspirar confianza.

Ya se han firmado los primeros contratos y en dos años se espera que los que se resistan sean pocos. No es necesario que el proceso se haya concluido.

La segunda condición sería que se hubiera producido la reorganización y tenga vida propia, al menos, el regulador. Es una condición lógica, pero no necesaria.

El momento dependerá de las necesidades financieras, de las posibilidades jurídicas, de los criterios sociales y de la oportunidad política.

RECAPITULACIÓN

- Los juegos públicos o de amplio espectro, son juegos de azar de titularidad pública, cuyos gestores manejan grandes cantidades de dinero. Están dirigidos a grandes masas de población, ofrecen grandes premios y proporcionan altos beneficios. Constituyen monopolios que los Estados justifican por razones de orden público y la defensa de los grupos más vulnerables. Son el objeto de este estudio.

- Las entidades que gestionan estos juegos son en su mayoría entidades públicas, que adoptan la forma de organismos autónomos, agencias o sociedades estatales que cada vez requieren de más tecnificación y de mayor agilidad para atender las necesidades comerciales. La aparición de Internet ha quebrado los cimientos en los que se basaba la estructura organizativa del juego, con la exigencia de unos métodos de gestión difícilmente asequibles desde las instituciones públicas, de modo que los métodos privados están imponiéndose en su gestión.

- La división competencial sobre los juegos no es unívoca. Es frecuente que el monopolio resida en jurisdicciones departamentales o provinciales.

- Los gobiernos están llamados a replantearse su presencia en un sector de servicios en el que cada vez ésta está menos justificada. La separación de la función reguladora de la operación es un paso previo para la liberalización.

- En Europa la Comisión Europea presiona a los Estados para que se muevan en esta dirección y rebajen las barreras que limitan la libertad de mercado. No todos los Estados miembros actúan en ese sentido, por lo que la polémica está servida.

- Mientras en América EEUU y Canadá se aferran al monopolio y tratan de controlar sus fronteras con medidas difícilmente eficaces, las loterías latinoamericanas se empeñan en reforzar la confianza y el atractivo de sus productos, luchando a la vez contra los juegos ilegales.

- El sector del juego no es una excepción en el proceso de globalización de los mercados, que se manifiesta con la venta de juegos y apuestas por Internet, la asociación de loterías de distintos países y las ventas transfronterizas con o sin establecimientos fijos. Para las loterías estatales la asociación representa una excelente posibilidad de crecimiento y de constituir barreras más allá de las puramente legales o policiales. El Euromillones es el ejemplo más reciente.

- Las asociaciones de loterías son un buen lugar de encuentro e instrumentos válidos para la puesta al día de los cambios y tendencias. Los nexos lingüísticos y culturales facilitan la creación de acciones comunes y, en especial, de juegos internacionales.

- La Comisión Europea sigue presionando para que se avance en la liberalización, pero hay que resaltar que, desde la última ampliación, la presión se ha fijado más en las apuestas que en los juegos públicos o de amplio espectro. El Tribunal considera válidas las restricciones basadas en razones de política social y de prevención del fraude, pero siempre que sean aplicables tanto para los extranjeros como para sus propios nacionales.

- Las competencias sobre la organización y explotación del juego de ámbito estatal en España radican en el ente público empresarial LOTERIAS Y APUESTAS DEL ESTADO, así como la autorización de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias de ámbito nacional. Salvando éstas, las Comunidades Autónomas tienen la competencia exclusiva sobre la materia de juegos. Algunos estatutos de autonomía han situado a los juegos estatales en una incómoda situación de inmovilidad.

- Existe, pues, un complicado marco de competencias que sería deseable clarificar, pero que tampoco sorprende por la variedad de ejemplos existentes en el mundo. La aparición de los juegos en Internet está reclamando una nueva legislación que nunca llega.

- Internet y, en general, las innovaciones en comunicaciones van a transformar el mundo del juego. Desde el momento en que los medios técnicos permiten convertir los juegos individualistas en juegos colectivos, porque el coste de estar comunicados lo permite, se han modificado las bases sobre las que se diseñó la organización de los juegos y su distribución competencial.

- Son muchas incógnitas que sitúan a los gestores en un campo de incertidumbres, pero lo peor será para los que no utilicen las nuevas tecnologías y se hayan dejado ocupar este espacio por indecisión técnica o jurídica.

- Las ventas del juego en España alcanzaron en 2009 los 30.110,57 millones de euros. La mayor parte de la tarta fue para las máquinas tragaperras con un 42% del mercado, seguidos de los juegos estatales, un 33%, los bingos, 10%, la ONCE, 7%, y los casinos, 7%.Aunque todos los sectores del juego han notado la crisis con bajadas de un dígito, los bingos y los casinos se han llevado la peor parte con descensos del 14,37 y 12,94 % respectivamente. Las caídas continuarán en 2010 con índices semejantes a los del 2009.

- Los juegos del Estado español están gestionados por LAE, una entidad pública empresarial, y STL, una empresa pública de su entera propiedad. Casi ochocientas empleados directos, junto con una red comercial de 11.000 puntos y 56 delegaciones territoriales trabajan para mantener viva una tradición.

- El proceso de reorganización de los juegos públicos del Estado español pasará por la constitución del Ente Regulador y la recreación del operador.

- El órgano regulador adoptaría la naturaleza de agencia, como fórmula más acorde con el resto de los órganos reguladores. El Gobierno está autorizado para acometer cambios administrativos de este calado. Su jurisdicción abarcaría los juegos del Estado y aquellos otros con ámbito territorial superior a una CCAA. Por las características del mercado sometido, no sería necesario un amplio aparato administrativo. Dada la complejidad del reparto actual de competencias, esta entidad podría estar apoyada por una Unidad Colegiada en la que podrían estar representadas otras administraciones.

- Una vez que se constituya el ente regulador, LAE deberá transformarse para adoptar una forma jurídica más acorde con la nueva organización, ya en su totalidad bajo el derecho mercantil. Parece razonable que el operador se constituya como empresa pública y aglutine tanto los servicios operativos de LAE como los de STL al completo, que podría integrarse, transformarse o fusionarse con la nueva sociedad.

- Puede darse el caso de que el propio Estado siguiera siendo el regulador y al mismo tiempo el operador de los juegos, mediante la utilización de dos figuras jurídicas diferentes, pero hay que reconocer que no es del todo lógico salvo que existieran razones de oportunidad que aconsejaran mantenerlo provisionalmente. Lo más probable es que esta fase sea transitoria y previa a la privatización, puesto que el final será la encomienda de la gestión a una sociedad privada, quedando para el Estado la titularidad de los juegos y su alta regulación.

- Cualquiera que sea la forma en la que el Estado se desprenda de la gestión habrán de tomarse precauciones para garantizar que se van a respetar las políticas y las normas que adopte el regulador.

- La privatización puede ser total o parcial y puede acometerse mediante la selección de un operador que se responsabilice de la gestión, la venta de las acciones de la sociedad pública operadora previamente constituida o la cesión de la licencia y de los derechos económicos futuros. El precio dependerá básicamente de tres factores: el régimen de gestión que se permita, la capacidad de innovación y la duración del contrato.

- La selección del gestor mediante un concurso abierto internacional es el proceso más común y más trasparente, si bien no se invalidan las demás alternativas.

- Son muchos los que pueden estar interesados en asumir la gestión de los juegos del Estado Español, desde las empresas especialistas en la materia y en explotaciones informáticas, nacionales o extranjeras, hasta la propia red comercial, sin olvidarnos de bancos y otras empresas de distribución.

- Ya no existen trabas que impidan necesariamente el proceso, por lo que el momento dependerá de las necesidades financieras, de las posibilidades jurídicas, de los criterios sociales y de la oportunidad política.

Esperamos haber contribuido a divulgar los aspectos más significativos de la gestión de los juegos públicos.

Deseamos que este estudio sirva de ayuda para mejorar los sistemas organizativos aplicables al mundo de los juegos de azar.

Además del esfuerzo, los gestores de los juegos de azar necesitan también de la fortuna para lograr con éxito sus objetivos.

Los juegos del Estado Español están en la senda de una importante reestructuración que se debe hacer con transparencia, oportunidad y acierto.