

La industria del Juego
Conferencias de la Fundación Codere

La industria del Juego

Conferencias de la Fundación Codere

Tomo I

Edición preparada por:

JOSÉ IGNACIO CASES MÉNDEZ

*Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración
Miembro del Instituto «Fermín Caballero» de Política y Gobernanza
Universidad Carlos III de Madrid*

y

GERMÁN GUSANO SERRANO

*Abogado y Politólogo
Director de la Fundación Codere*

Sevilla, Octubre 2006

Cursos de Otoño

*Universidad Internacional Menéndez Pelayo
(UIMP)*



ARANZADI



Primera edición, 2009

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

Reservados todos los derechos. El contenido de esta publicación no puede ser reproducido, ni en todo ni en parte, ni transmitido, ni registrado por ningún sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo, por escrito, de Editorial Aranzadi, SA.

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

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2009 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Fundación Codere]

Editorial Aranzadi, S. A.
Camino de Galar, 15
31190 Cizur Menor (Navarra)

Imprime: Rodona Industria Gráfica, S.L.
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11
31013 - Pamplona

Depósito legal: NA 2340/2009

ISBN: 978-84-9903-206-1

Compuesto en Printing'94

Printed in Spain. Impreso en España

Sumario

	<u>Páginas</u>
PRÓLOGO	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1 LA IMPORTANCIA SOCIAL Y POLÍTICA DE LA INDUSTRIA DEL JUEGO EN ESPAÑA.....	15
por <i>José Ignacio Cases Méndez</i>	
CAPÍTULO 2 LEY DE JUEGO DEL REINO UNIDO 2005 («GAMBLING ACT 2005»).....	27
por <i>Anthony R. Coles</i>	
CAPÍTULO 3 LOS MODELOS NORTEAMERICANO Y EUROPEO DE JUEGO: DOS CULTURAS DIFERENTES.....	37
por <i>José Ramón Romero Rodríguez</i>	
CAPÍTULO 4 UNIÓN EUROPEA Y MONOPOLIOS NACIONALES	65
por <i>Juan José Zornoza Pérez</i>	
CAPÍTULO 5 EL JUEGO POR INTERNET, TELEVISIÓN Y TELEFONÍA MÓVIL.....	79
por <i>Juan Carlos Alfonso Rubio</i>	
CAPÍTULO 6 PATERNARIADO PÚBLICO-PRIVADO EN LA GESTIÓN DEL JUEGO	95
por <i>Rafael Catalá Polo</i>	

CAPÍTULO 7	
POLÍTICAS PÚBLICAS DE JUEGO	111
por <i>José Antonio Soriano Cabrera</i>	

Prólogo

La finalidad que se perseguía con la celebración del Encuentro sobre «*La importancia social y política del juego en España*» celebrado en *Sevilla* bajo los auspicios de la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo* (UIMP) era doble: por un lado, como es obvio, realizar un análisis sobre el estado de la cuestión referido a una realidad tan cambiante y dinámica como resulta ser la actividad de juego. Pero, en segundo lugar, la empresa patrocinadora también perseguía entroncar con la iniciativa que supuso la realización de otras jornadas de estudio que también bajo mi dirección, tuvieron lugar en julio de 1996, en *El Escorial* dentro de los *Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid*.

Desde esta segunda perspectiva lo que se pretendía era realizar, no sólo una llamada de atención, tanto a las autoridades como a la sociedad en general, sobre la importancia que la industria del juego alcanza en nuestro país, como reclamar un estudio serio y profundo sobre diversos aspectos, iniciativas y políticas que se desarrollan hoy en día y que carecen de reflexiones profundas formuladas por especialistas.

La industria del juego ha adolecido del acompañamiento técnico necesario para que pueda considerársela homologable a tantos y tantos sectores productivos de nuestra economía. Nada progresa sin la oportuna reflexión y en muchas ocasiones resulta conveniente ayudarse de personas cuyo pensamiento y opinión, en líneas generales, se desarrolla fuera de las coordenadas más directas que constituyen el marco de un sector económico determinado.

Ésta ha sido, brevemente expuesta, la principal pretensión de este Encuentro. Por ello mismo su publicación, aunque bastante retardada, nos ha parecido conveniente. Deseamos con esta publicación colaborar a formar un «*corpus*» –afortunadamente en estos momentos ya bastante más amplio del que era en 2006– que ayude a comprender la naturaleza de esta industria a quien, por los motivos que fuera, sienta curiosidad e interés por conocerla.

José Ignacio CASES MÉNDEZ

Introducción

En materia de juego de azar existen en el mercado dos tendencias político-legislativas, por decirlo de manera simplificada, por un lado la norteamericana, y por el otro, la europea. En España concebimos, como es lógico, la regulación del juego al modo europeo.

No obstante, recientemente ha surgido una tercera vía que queda reflejada en la «*Gambling Act*» inglesa de 2005. Estas tres posibilidades regulatorias nos servirán como punto de partida.

Para conocer las líneas maestras de cada una, sus pros y sus contras, así como su adecuación a la realidad social a la que pertenecen es por lo que realizamos este Encuentro y para su desarrollo, hemos solicitado la colaboración de dos notables especialistas para que desde el comienzo expliquen con claridad en qué consisten cada una ellas y cuáles son los rasgos principales de las mismas. Por razón de agenda será el abogado Sr. Coles nuestro primer conferenciante, quien expondrá la vía británica, y posteriormente, el análisis de las semejanzas y diferencias entre las políticas de juego norteamericanas y europea correrá a cargo de José Ramón Romero conocido abogado y experto en estas cuestiones.

No debemos olvidar un aspecto novedoso en estos últimos años: la pertenencia a la Unión Europea. Ésta, en la medida de sus posibilidades, reclama para sí una serie de competencias sustrayéndolas, a la hasta ahora competencia soberana de los Estados miembros y esa lucha, que es a la que asistimos en estos momentos, quedará explicitado en la intervención del Profesor Zornoza. Con estas intervenciones cumplimos el calendario establecido para la primera jornada.

La segunda jornada la dedicaremos a reflexionar sobre un fenómeno del que todos somos conscientes y que constituye la segunda parte de este Encuentro: la aparición de tecnologías nuevas, de intentos de extensión del juego a través de Internet, vía telefónica, o por televisión, así como sobre las reacciones diversas que se están produciendo, empezando por la muy re-

ciente de Estados Unidos, que ha prohibido el pago, a través de medios financieros, en las apuestas efectuadas *on line*.

Nos quedan también otras cuestiones de importancia: una de ellas se deriva de la coexistencia como agentes de juego, del sector público simultáneamente con el sector privado. Cronológicamente, en España, fue el Estado el primer agente del juego, y con posterioridad se permitió la presencia de agentes privados. El Sr. Catalá analizará las relaciones existentes en la actualidad entre ambos actores.

Aspiramos a que haya un diálogo vivo, franco, eficaz, que con seguridad ha de producirse gracias a la numerosa presencia de personas expertas en estas cuestiones puesto que con nosotros están empresarios, y también otras muchas personas que ocupan, o han ocupado, cargos de responsabilidad en la regulación del juego. Quisiera en estas primeras palabras saludar al Sr. Amadeu Farré que durante muchísimo tiempo fue Director General de Juego de Cataluña, al Profesor Miguel Mazón, que asimismo fue Director General del Juego en la Comunidad Valenciana, así como a los actuales Directores Generales de Juego de Andalucía D. José Antonio Soriano, de Madrid D. Eduardo Ahijón, y de La Rioja Dña. Resurrección Sáez.

Reflexiones sobre una realidad que nos parece muy cambiante y realizar este análisis no circunscrito al día a día que a veces es lo que agobia a los empresarios y adoptar un cierto distanciamiento en la observación de una realidad que está influida por agentes externos muy importantes es tarea necesaria para recordarnos que aunque a nosotros nos parezca que estamos en una isla ello no es cierto sino que es una industria, la del juego, que padece presiones fortísimas, por parte de otros países y por parte de otros empresarios o en otras palabras, existe industria de juego externa a nosotros que quiere exportar sus productos y desea que los españoles se los compremos.

Estas cuestiones no son novedosas. Es obvio que continuamente se presentan en muchos foros (especialmente, como es lógico, en profesionales de la industria del juego) pero también se pueden presentar en foros académicos. Lo que pretende realizar la universidad a la que yo pertenezco, la Carlos III de Madrid, es una reflexión académica alejada conscientemente de las presiones convencionales, desarrollando fórmulas y concediendo importancia a lo que verdaderamente la tiene.

La Industria del Juego, como pretenderé en mi corta intervención demostrar de una manera muy ligera porque no hay tiempo de más, es una industria muy importante que tal vez los propios protagonistas minimizan pero que tiene un impacto social y también un económico fundamental.

Desde esa perspectiva, la Universidad Carlos III de Madrid, a través del Instituto *Fermín Caballero de Política y Gobernanza*, pretende abrir una vía de reflexión sobre esta cuestión y nos parece que una serie de actividades permanentes, o esporádicas, puede servir de ayuda tanto a los actores mercantiles que participan en la industria del juego como los reguladores, que son los que tienen que establecer las Políticas Públicas adecuadas en cada momento.

No olvidemos que en España, existe diecisiete reguladores distintos porque hay diecisiete autonomías y que esa actividad tan importante, desde el punto de vista económico, no puede o no debiera irse desarrollando según el *buen espíritu o el buen talante* en un momento determinado de un responsable público de juego, sino que tendría que existir una política pública, si no uniforme, sí por lo menos consensuada, porque cada vez con mayor intensidad queda rebasado completamente nuestro marco legislativo por esa presión exterior a la que antes me referí y que también cada vez más está presente entre nosotros.

Ésta es la idea fundamental del *Encuentro*, pero repito quedaría corto y *capitidisminuido*, por decirlo así, si sólo tuviéramos en cuenta las intervenciones de los ponentes, porque ellas no quieren ser intervenciones definitivas sino instrumentos para provocar que afloren una serie de ideas y opiniones que den lugar a debates en las mesas redondas que tendrán lugar por las tardes. Y esos debates estamos seguros que van a ser igualmente importantes y fructíferos porque será la experiencia la que hablará, tanto la del regulador, como la de los empresarios. Anuncio desde ya que pretendemos realizar una publicación con lo que aquí se diga para ir marcando los hitos que en el futuro nos permita analizar cómo ha ido evolucionando el pensamiento y cómo han actuado los diversos protagonistas de esta industria a lo largo del tiempo.

Por exigencias de la *Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)* que nos acoge en su período lectivo de otoño en Sevilla, ponemos a disposición de todos los asistentes las intervenciones fotocopiadas de los ponentes. Esto servirá para que los alumnos de las Universidades de Sevilla y Pablo de Olavide a quienes se les otorgan créditos por su asistencia y posterior realización de trabajos, vean facilitada su labor. El interés que ha despertado queda reflejado no sólo en el número de matriculados (tuvimos que cerrarla cuando alcanzaron el número 43, pues este magnífico salón de plenos de la *Casa de la Provincia* se nos iba a quedar pequeño) sino en la variedad de ramas que cursan: Medicina, Ingeniería, Relaciones laborales, Ciencias Económicas, Empresariales, Ciencias del Trabajo, Derecho por supuesto, Biológicas e incluso Historia del Arte. A ellos nuestro agradecimiento pues verdadera-

mente el interés demostrado satisface a los organizadores y patrocinadores que esperan corresponder adecuadamente con el contenido de las sucesivas exposiciones y con la publicación definitiva de las mismas –como ya se ha dicho– en forma de libro que le será entregado a cada asistente cuando aparezca a la luz pública.

José Ignacio CASES MÉNDEZ
Director del Encuentro

Capítulo 1

La importancia social y política de la industria del juego en España

José Ignacio CASES MÉNDEZ¹

La cuarta acepción que el *Diccionario de la Real Academia Española* ofrece para el término Industria es la «*suma o conjunto de las industrias de un mismo o de varios géneros, de todo un país o de parte de él*», y añade como ejemplos: la industria algodonera, la industria agrícola, la industria española, la industria catalana.

Sin detenernos excesivamente en lo paradójico de no deber entrar en la definición lo definido, puesto que ahora esta cuestión no viene al caso, sí que resulta clarificadora la definición académica para entender que el término industria es válido para designar al conjunto de actividades que se desarrolla en España con la finalidad de producir o fabricar juego de azar. Este «*conjunto de industrias*» comprende tanto a los que diseñan y fabrican los aparatos necesarios (ruletas, mesas de juego, máquinas de bingo, o de loterías, máquinas recreativas; etc.) como los que las comercializan y también explotan los juegos (Loterías y Apuestas del Estado, ONCE, empresarios privados, etc.).

Es, pues, una actividad de larga tradición que se inició en España con la implantación de la Lotería de Números por *Carlos III* basada en precedentes centro europeos y que en la actualidad alcanza una amplitud extraordinaria, si bien, tal vez por cuestiones relacionadas con lo que se da en llamar «*buenas costumbres*» no sea perceptibles en toda su magnitud.

Una sociedad madura como sin duda es la nuestra no puede desconocer ni tampoco despreciar cualquier actividad de relieve. Por ello, a partir de la

1. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración. Miembro del Instituto «Fermín Caballero» de Política y Gobernanza. Universidad Carlos III de Madrid.

despenalización del Juego de Azar por el RD Ley 16/1977 en mi opinión no ha sido superfluo el esfuerzo en conocer y repensar los modos y maneras en que la Industria del Juego iba desarrollándose en nuestro país.

Ya en 1986, es decir, hace 20 años, el Ministerio del Interior realizó el primer esfuerzo para conocer la realidad del sector y publicó *El Libro Blanco del Juego*. Y diez años después, en 1996, muchos de los que estamos aquí presentes participamos en un curso de verano de la Universidad Complutense en El Escorial bajo la rúbrica de «*El Juego de Azar y la Sociedad Española*». Parece que nos gusta someternos a una radiografía académica, por decirlo de alguna manera, de diez en diez años. Esperemos ahora no tardar hasta el 2016 para que tenga lugar el siguiente curso sino por el contrario, ir profundizando, sea en aspectos concretos, sea con visiones globalizadoras, con mayor frecuencia que hasta ahora y reflexionar sobre lo que se está haciendo, sobre quién se proyecta –es decir, sobre los ciudadanos– y también tal vez, el aspecto más importante, cómo debe hacerse o cómo creemos que debe hacerse y cómo deben llevarse a cabo las *Políticas Públicas de Juego*. Y permítanme que exprese, desde un punto de vista estrictamente académico, qué entendemos por Políticas Públicas.

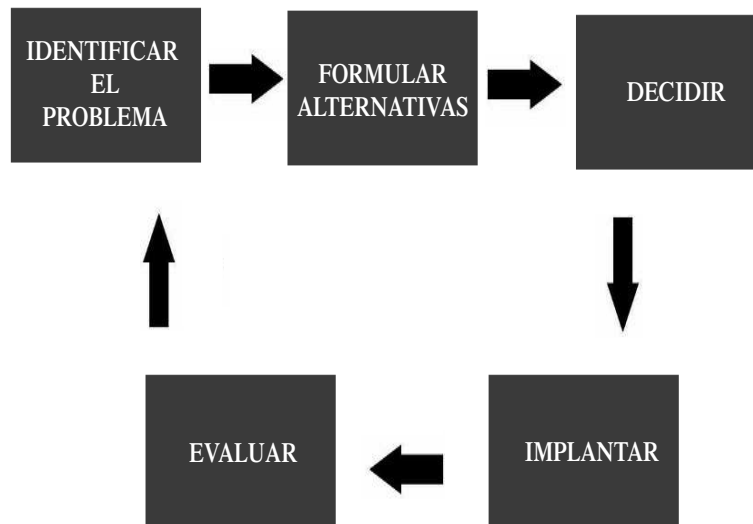
Hace algún tiempo era motivo principal de estudio el conocer cómo funcionaba la Administración, cómo eran los procedimientos utilizados por ésta para la adopción de decisiones, cómo era la estructura del Gobierno de un país, etc. Pero a medida que el Estado de Bienestar se ha ido implantando entre nosotros, interesa cada vez más a los ciudadanos conocer los resultados –no quién lo hace, ni cómo lo hace– sino los resultados. *¿Por qué?* porque los resultados son los que legitiman a los gobiernos. Los gobiernos aplican unas políticas que si son eficaces les dotan de legitimidad –no me refiero a la legitimidad de origen, que se da por supuesto que la tienen puesto que son democráticos, al ser elegidos por los ciudadanos– sino a la legitimidad de ejercicio. Y si, a las peticiones de la sociedad, los gobiernos no saben responder adecuadamente, podrá afirmarse que tienen legitimidad de origen pero que han perdido la legitimidad de ejercicio hasta el punto de que, llegado el momento de las siguientes elecciones los ciudadanos optarán por cambiar al gobierno. Siempre se ha dicho que las elecciones no las gana la oposición sino que las pierde el gobierno, el que sea. *¿Y por qué las pierde?* Porque no ha alcanzado desde la óptica de los ciudadanos la legitimidad de ejercicio y los electores se han cansado de un gobierno que no ha sabido acertar con sus decisiones a satisfacer las demandas de los ciudadanos.

Pues bien, la Política Pública es el proceso de formulación y de ejecución, de puesta en práctica de las decisiones que el gobierno toma respecto de un aspecto concreto. Así, podemos hablar de Política Pública agrícola, de educación, sanitaria, asistencial, de transportes.

Y también, como es lógico, de Política Pública de Juego de Azar (vuelvo a recordar que esta preocupación es clásica que no estoy con este razonamiento innovando nada, que es una cuestión claramente académica). Las sucesivas etapas que componen el proceso de una Política Pública, comienzan con la identificación del problema al que le sigue la de formular alternativas (no sólo por el gobierno sino también por los agentes sociales y en general por la ciudadanía a través de los medios de comunicación). Entre todas ellas el gobierno decide y lleva a la práctica una serie de medidas que supondrá la implantación de estas decisiones y que en su conjunto significa adoptar una política pública determinada.

Es evidente que las decisiones y medidas producen unos resultados que satisfarán o no a las demandas que los ciudadanos han presentado. La evaluación de los resultados es la última etapa y cierra el círculo pero ello no impedirá que nuevamente vuelva a abrirse con la presentación de nuevas demandas y necesidades (véase Cuadro 1).

CUADRO 1.—El Proceso de elaboración de las Políticas Públicas



Fuente: Elaboración propia.

Las políticas públicas tienen importancia por el enorme crecimiento durante todo el S. XX de la acción del Estado que de forma implacable alcanza en España el 45% del PIB en el año 1994. Este actuar del Estado *¿qué supone?*. Que hay cada vez más funcionarios –eso no sé si es bueno, yo creo que no– y que de hecho esos funcionarios con su actuación producen o facilitan que hayamos llegado a lo que conocemos con el nombre de Estado de Bienestar. La sociedad exige continuamente al Estado que cubra demandas cada vez mayores, cada vez más amplias, demandas que cada vez tienen que ver con cosas más dispares, pero esto no significa que estemos ante la idea socialista del «padre-Estado», del «padrecito Estado» soviético, ni mucho menos sino que en el Occidente democrático la igualdad y la solidaridad implica que muchas más demandas sociales tengan que ser cubiertas y garantizadas por el Estado.

Desde el punto de vista que nos preocupa aquí, observaremos una proliferación de normas vigentes producto del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en esta materia. Si tuviésemos sobre la mesa la recopilación de estas normas en papel impreso y no por medios informáticos, no sé si llegaríamos a ocupar toda la superficie de esta mesa, pero con seguridad, poco le faltaría.

Traigo simplemente dos ejemplos, cogidos a voleo, pero ilustrativos. De acuerdo con la memoria del Ministerio del Interior de 2005, que voy a utilizar aunque a veces no la cite directamente (reconozco ya de entrada que la memoria del Ministerio del Interior, es un documento oficial absolutamente fiable en donde el propio Ministerio indica las carencias de información que tiene sobre determinados aspectos), en 2005 fueron publicadas, tanto por el Estado, como por las CC AA un conjunto de 57 normas. Y otro dato también curioso, y éste está también extraído de otro lugar también muy al uso dentro de la industria de juego, que es el portal *webdeljuego.com*. Desde el 7 de julio de 2006 han aparecido, hasta hoy, es decir, en tres meses, y con el paréntesis que parece debería producirse en verano, siete decretos que corresponden, naturalmente, a diversas autonomías. Pero eso indica que la actividad normativa está absolutamente viva, que hay una permanente toma de decisiones. Pero estas dos primeras razones de por qué el enfoque de Políticas Públicas tiene que ser utilizado en relación a la actividad del juego –crecimiento de la acción del Estado y multiplicación de la regulación– son acompañadas por otras razones tales como reconocer –y esto espero que mañana lo desarrolle el Sr. Catalá– que cada vez son más difusos los límites entre lo público y lo privado, ya que en el caso del juego, hay juegos gestionados por el sector privado y juegos gestionados por el sector público. Para comprenderlo mejor podemos utilizar el ejemplo de la televi-

sión: durante un tiempo se entendió que la televisión era un servicio público y así funcionó durante años. Al principio hubo una sola cadena y luego apareció la «2». Pero al cabo de un tiempo, sin renunciar a la consideración de servicio público se optó por entregar su gestión a manos privadas y aparecieron, como sabemos, *Telecinco*, *Antena 3* y *Canal Plus* que conocemos como «*las privadas*» aunque realmente en principio no perdieron su carácter de servicio público.

Se había producido una concesión en la gestión de la Televisión a favor de empresas de capital privado. Ahora hay una *batalla*, como sabemos todos por experiencia diaria, entre lo público y lo privado en el sector de la información y, como les decía antes, la razón de todo, es la necesidad de eficacia gubernamental del Estado o de las Comunidades Autónomas, que producirá la legitimidad de ejercicio. El Gobierno que resuelve es un gobierno legítimo y si no resuelve los problemas es un gobierno que los ciudadanos aspiran finalmente *a sacudirse de encima*.

Pues bien, estas Políticas Públicas tienen mil definiciones pero para ser didácticos y decirlo de forma simplificada utilizaré la que en 1992 formuló Dye: «*una política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer*». Quisiera subrayar esta segunda parte porque me parece verdaderamente importante en nuestro caso. Se pueden hacer efectivamente cosas pero también se deja voluntariamente de hacer cosas, y el dejar de hacer cosas es una decisión querida que constituye asimismo la esencia de una política pública como las que se hacen de modo positivo. Cuando no se regula algo, se está llevando a cabo una política pública, que consiste en no regular, en dejar liberalizado un sector y no intervenirlo. Consiste en no tomar la iniciativa y mantenerse en una actitud liberal de «*laissez faire, laissez passer*». Puede ocurrir incluso que estalle un problema por no haber tomado decisiones. Subrayo que el «*no hacer*» es un aspecto que me parece importante tener aquí presente, porque a veces cuando hay como en estos momentos una invasión o superposición de competencias y de ofertas provenientes del exterior, o se reacciona frente a ellas o no –eso ya depende de las decisiones políticas de los responsables políticos– pero se debe ser consciente, desde el principio, que el no hacer supone obtener unos resultados determinados diferentes a los que se alcanzarían si se adoptasen decisiones y por lo tanto, el no hacer supone aceptar una opción y apostar por ella.

Durante el proceso de elaboración de una política pública se tiene que identificar el problema. Nosotros con este encuentro, a través de nuestras discusiones, pretendemos precisamente colaborar a que se identifiquen los problemas que presenta actualmente la Industria del Juego y formular pro-

puestas y alternativas para su resolución. De nuestras discusiones en las mesas redondas pueden salir fórmulas variadas sobre la resolución de lo que se considere problema, aunque no nos corresponde decidir, porque eso es tarea propia de los responsables políticos a quienes también les corresponde implantar las soluciones.

Finalmente, la opinión pública valorará la política pública decidida e implantada por los responsables políticos y decidirá si sus resultados se corresponden con las aspiraciones expresadas. Esto es lo que desde un punto de vista académico pretendemos estudiar en el *Instituto Fermín Caballero de Política y Gobernanza*: la evaluación de las políticas públicas, porque es evidente que no todas las políticas públicas –en España con 17 políticas públicas, las hay muy dispares unas de otras– es evidente que no todas las políticas públicas son adecuadas, algunas aciertan y otras yerran. Es evidente que, en España no existe una única Política Pública de Juego. Los intentos de coordinación han fracasado estrepitosamente: en 1999 se crea la *Conferencia Sectorial del Juego* que sólo se ha reunido desde entonces una sola vez que fue la sesión de su constitución –caso único entre los 25 organismos semejantes que tiene por objeto otras materias–. Por otro lado, de los más de cinco mil convenios bilaterales de cooperación firmados hasta el final de la anterior legislatura (marzo 2004) sólo dos tienen que ver con el Juego. Y aunque es evidente que dentro de otros Consejos (por ejemplo: el de Política Fiscal y Financiera) habrá podido hablarse de algún tema relacionado con nuestra materia ello no es ni de lejos suficiente para establecer una mínima Política Pública².

En otro orden de cosas, si nos preguntamos por las razones de la importancia social y política de la industria del juego podemos ofrecer una respuesta triple, breve y fácil: porque mueve mucho dinero, porque supone ingresos fiscales y financieros muy importantes, y por que crea mucho empleo.

Si nos referimos primeramente a las cantidades jugadas (que refleja lo que con simplicidad hemos llamado *mover dinero*) y utilizando los datos oficiales, procedentes de la Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en su memoria del año 2005 observamos que se produce un incremento a lo largo de estos cinco últimos años, del 2001 al 2005, aunque unas partes de la Industria han crecido más que otras e incluso algunas, han decrecido; pero en conjunto hemos pasado, en cantidades jugadas, de 23.037 millones

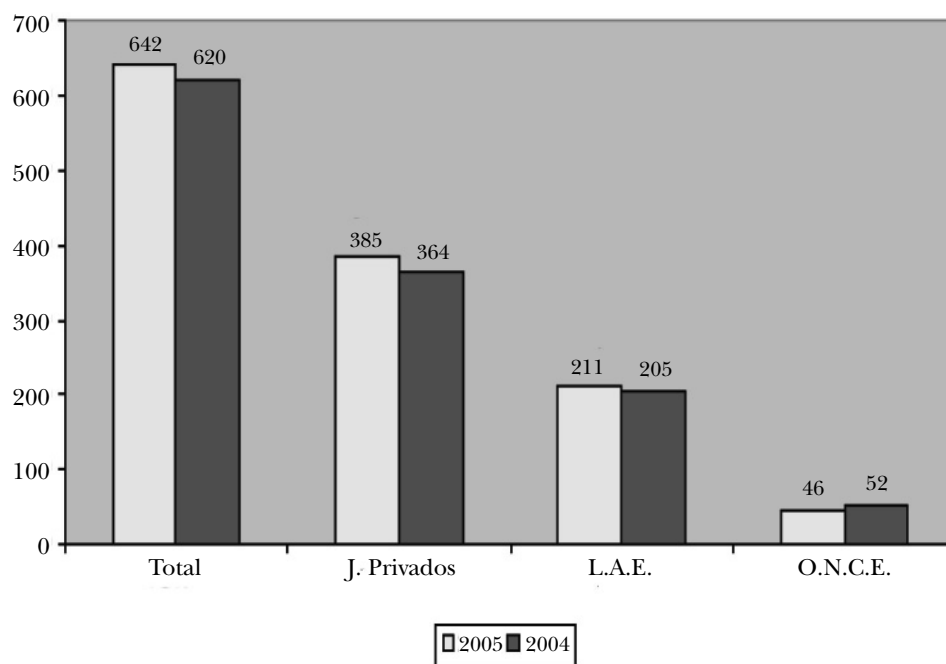
2. Resulta clarificador en este aspecto el testimonio personal que en el Capítulo último de este libro expresa José Antonio Soriano, en su calidad de Director General de Juego y Espectáculos de la Junta de Andalucía.

1. *La importancia social y política de la industria del juego en España*

de euros en 2001 a 28.335 en 2005 con un incremento del 8,83%. Debemos tener presente las salvedades que la propia memoria establece al carecer de datos de una serie de comunidades que por unas razones u otras no comunican al Ministerio del Interior los resultados finales, pero a falta de otros datos hemos de dar por buenos las estimaciones de la Secretaria General Técnica del Ministerio (véase Cuadro 2).

En el Cuadro 2 quedan reflejadas las cantidades medias jugadas por habitante y año correspondientes al año 2004 y al año 2005. Con la excepción de los juegos de la Organización Nacional de Ciegos que decrecen de 52 a 46 euros por habitante y año, puede observarse que tanto los juegos de LAE (Loterías y Apuestas del Estado) como los juegos gestionados por empresas privadas se incrementan y el conjunto pasa de un gasto medio de 620 euros por habitante en 2004 a 642 euros por habitante en 2005.

CUADRO 2.—*Valores medios de cantidades jugadas por habitante/año (euros)
Variación 2005 – 2004*



Fuente: S.G. de Estudios y Relaciones Institucionales. S.G.T. – Informe Anual del Juego 2005.

En <http://www.mir.es/juego>.

Procedente también de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior conocemos las variaciones de las cantidades jugadas por habitante y año en algunos juegos, y durante el período 2001 a 2005 (véase Cuadro 3). Los casinos tienen una variación importante, entre el año 2001 y 2005 suben 35,09% y casi un 18% en 2005 respecto a 2004 (gracias a la apertura de varios casinos, cuatro en concreto y principalmente el casino de Aranjuez en la Comunidad de Madrid). Otros juegos descienden: los bingos y las máquinas de tipo B. El total de cantidades jugadas por habitante y año en los juegos privados sufre un descenso de 2001 a 2005 en un 1,13%. Pero hay otros juegos, como la Lotería Nacional cuyas cantidades medias aumentan y otros como la Primitiva que disminuyen. También en el Bono Loto aumentan y en las Quinielas disminuyen. Por su parte la ONCE disminuye. En cantidades totales de 2005 sobre 2001 hay un pequeño aumento de gasto por habitante y año. Hay que tener presente que somos más habitantes, y que España está creciendo en su población de manera rápida, de manera, digamos «feroz», y tenemos un pequeño aumento de 1,44%. Con estas variables hay, paradójicamente, una conclusión clara: *el gasto real de la sociedad española es mucho menor*. Y aunque esta valoración dio el origen a una gran discusión años atrás creo que ya ha sido aceptada por los organismos oficiales y en sus estudios diferencian con nitidez que las cantidades jugadas evidentemente no son el gasto real y que resulta demagógico utilizar las cantidades jugadas para imputar a la sociedad una excesiva afición al juego. Y no digo que sea mucho o poco pero no es lo mismo. Para calcular con acierto el gasto real es necesario eliminar de las cantidades jugadas en cada uno de los juegos autorizados lo que se devuelve al jugador en forma de premios. El Cuadro 4 recoge los porcentajes medios estimados de devolución en cada juego así como la ponderación de cada uno de ellos sobre el gasto total real. En total, el gasto real supone aproximadamente en conjunto un 31,51% de las cantidades jugadas y por lo tanto, vemos que el gasto real de todos los juegos desde el 2001 al 2005 ha supuesto un incremento total de un 10%. Las cantidades recogidas en el Cuadro 4 por su parte no están indexadas y por lo tanto no recogen el decremento de la inflación. En el Cuadro 5 se reflejan las variaciones interanuales en el período 2001-2005 del gasto real por habitante y año en todos los juegos.

CUADRO 3.—Variación interanual 2005/2001 de las cantidades jugadas en todos los juegos (millones)

Juegos	2001	Var. % 2001/ 2000	2002	Var. % 2002/ 2001	2003	Var. % 2003/ 2002	2004	Var. % 2004/ 2003	2005	Var. % 2004/ 2005	Var. % 2005/ 2001
Casinos	41,03	4,37	45,09	9,90	44,80	-0,64	47,00	4,91	55,43	17,93	35,09
Bingos	91,34	-3,85	90,38	-1,05	91,98	1,77	87,63	-4,73	86,91	-0,83	-4,85
Máquinas «B»	257,61	-0,57	252,17	-2,11	240,91	-4,47	229,10	-4,90	243,24	6,17	-5,58
Total Juegos Privados	389,98	-0,87	387,64	-0,60	377,69	-2,57	363,73	-3,70	385,57	6,00	-1,13
Lotería Nacional	104,96	2,85	106,96	1,91	111,11	3,88	113,51	2,16	118,65	4,53	13,04
Lotería Primitiva	52,88	15,62	54,63	3,31	56,16	2,80	53,59	-4,57	50,79	-5,22	-3,94
Bono-Loto	12,77	14,77	13,05	2,19	14,34	9,89	13,46	-6,13	13,65	1,41	6,90
Quiniela	12,9	5,27	11,11	-13,88	12,47	12,24	12,14	-2,63	11,19	-7,83	-13,25
Euromillón							12,55		16,64	32,57	
Total LAE	183,51	7,21	185,75	1,22	194,08	4,48	205,25	5,76	210,92	2,76	14,94
ONCE	59,77	-1,21	57,96	-3,03	53,82	-7,14	51,46	-4,39	45,88	-10,84	-23,24
TOTAL GENERAL	633,25	1,31	631,35	-0,30	625,59	-0,91	620,44	-0,82	642,37	3,53	1,44

Fuente: S.G. de Estudios y Relaciones Institucionales. S.G.T.-Informe Anual del Juego 2005.
En <http://www.mir.es/juego>.

CUADRO 4.

JUEGOS	% SOBRE CANTIDADES JUGADAS	PONDERACIÓN DE CADA JUEGO SOBRE EL GASTO REAL TOTAL (%)
CASINOS JUEGO	22,52	6,05
BINGO	34,69	14,79
MÁQUINAS TIPO "B"	25,00	30,02
SUBTOTAL SECTOR PRIVADO	26,30	50,86
L. NACIONALES	30	17,15
L. PRIMITIVAS	45	11,26
BONO-LOTO	45	3,02
APUESTAS DE FÚTBOL (QUINIELA)	45	2,44
EUROMILLONES	45	3,60
SUBTOTAL LAE	36,57	37,47
SUBTOTAL ONCE	52	11,67
TOTAL JUEGOS	31,51	100

Fuente: S.G. de Estudios y Relaciones Institucionales. S.G.T.-Informe Anual del Juego 2005.
En <http://www.mir.es/juego>.

La segunda razón esgrimida para señalar la importancia de la industria del juego es que proporciona a las Administraciones Públicas unos ingresos fiscales y financieros muy sustanciosos. Me he permitido utilizar una fuente privada para subrayar este aspecto reconociendo que supone un esfuerzo muy importante el realizado por la revista *Joc Privat* que publica los datos el pasado mes de septiembre. Los ingresos fiscales alcanzan en el año 2004 casi 972 millones de euros y en el 2005 no se pueden establecer con exactitud porque faltan los datos de la Comunidad Valenciana y de la Comunidad de Madrid que son muy importantes. Teniendo en cuenta que el peso en los años anteriores de estas 2 Comunidades viene a ser prácticamente en conjunto de un tercio de los beneficios fiscales obtenidos por todas podemos establecer unos ingresos fiscales en el pasado 2005 próximos a los dos mil millones de euros. Lo que desde el punto de vista de las administraciones resulta fundamental. Esta misma revista señala por ejemplo, que en el Principado de Asturias la tercera fuente de ingresos es precisamente el juego. Eso supuso ya desde el principio de los traspasos de competencia a las autonomías que éstas tuvieran mucho interés en la regulación, y en algunos casos

CUADRO 5.—Variación interanual 2005/2001 del gasto real en todos los juegos. (millones)

Juegos	2001	Var. % 2001/ 2000	2002	Var. % 2002/ 2001	2003	Var. % 2003/ 2002	2004	Var. % 2004/ 2003	2005	Var. % 2004/ 2005	Var. % 2005/ 2001
Casinos	389,44	7,87	435,96	11,95	431,25	-1,08	471,69	9,38	550,58	16,72	41,38
Bingos	1.126,63	-1,66	1.322,26	17,36	1.368,28	3,48	1.341,58	-1,95	1.329,83	-0,88	18,04
Máquinas «B»	2.648,02	1,69	2.591,97	-2,12	2.573,11	-0,73	2.519,00	-2,10	2.682,31	6,48	1,29
Total Juegos Privados	4.164,09	1,3	4.350,19	4,47	4.372,64	0,52	4.332,27	-0,92	4.562,72	5,32	9,57
Lotería Nacional	1.294,66	5,18	1.319,24	1,90	1.424,10	7,95	1.497,60	5,16	1.570,04	4,84	21,27
Lotería Primitiva	978,35	18,25	1.010,74	3,31	1.079,79	6,83	1.060,65	-1,77	1.008,23	-4,94	3,05
Bono-Loto	236,31	17,38	241,43	2,17	275,67	14,18	266,40	-3,36	270,97	1,71	14,67
Quiniela	238,72	7,67	205,53	-13,90	239,80	16,67	240,30	0,21	222,13	-7,56	-6,95
Otros							262,48		330,27	25,83	
Total LAE	2.748,04	10,75	2.776,94	1,05	3.019,36	8,73	3.327,43	10,20	3.401,65	2,23	23,78
ONCE	1.277,87	1,03	1.239,25	-3,02	1.195,66	-3,52	1.176,76	-1,58	1.052,33	-10,57	-17,65
TOTAL GENERAL	8.190,00	4,24	8.366,38	2,15	8.587,66	2,64	8.836,45	2,90	9.016,70	2,04	10,09

Fuente: S.G. de Estudios y Relaciones Institucionales. S.G.T. – Informe Anual del Juego 2005.
En <http://www.mir.es/juego>.

a medida que iban recibiendo competencias, la primera ley que su órgano legislativo elaboraba era la Ley del Juego porque, partir de ellas podía establecer recargos y garantizarse nuevos ingresos.

Por otro lado baste recordar la posibilidad de explotar directamente juegos que tienen las Comunidades Autónomas. Y si bien la experiencia no ha sido muy halagüeña en algunas (boletos en Galicia, rasca y gane en el País Vasco, etc.) en otras ha dado lugar al establecimiento de órganos permanentes como el caso de EAJA (*Entitat Autònoma de Jocs y Apostes*) de Cataluña.

Finalmente, señalo como tercera razón la de crear mucho empleo. No hay estadísticas, o por lo menos yo no conozco estadísticas fiables sobre el empleo que la industria del juego genera en España pero, para rellenar esta *laguna* me he permitido ofrecer simplemente a su consideración una serie de datos comparando España con el Reino Unido. En el Cuadro 6 observamos que en casinos numéricamente estamos en inferioridad, no aunque son los casinos españoles iguales que los del Reino Unido, ya que aquí son instalaciones mucho más importantes, tenemos 38, si contamos el último de Lloret de Mar concedido recientemente, frente a los 140 de Reino Unido. En Bingos, con una población prácticamente la mitad de la inglesa, tenemos 447 y en salones recreativos no podemos realizar comparaciones. En máquinas, en cambio, con la mitad de población, superamos al Reino Unido. Es decir, si hiciéramos, y esperamos en algún momento poder hacer, un estudio exacto del número de puestos de trabajo creados por la industria del juego, veríamos que es una industria realmente importante desde la perspectiva de creación y mantenimiento de empleo. En resumen, la industria del juego en España crea y mueve mucho dinero, recauda y traspasa mucho dinero hacia las haciendas de las Administraciones Públicas a través de los recargos fiscales y de la tasa de juego³ y, finalmente, crea mucho empleo.

CUADRO 6.

	ESPAÑA	REINO UNIDO
CASINOS	38	140
BINGOS	447	657
SALONES RECREATIVOS (Tipo B)	1.987 *	
MÁQUINAS (Tipo B)	245.966	235.000

* Sin País Vasco.

3. En estos datos de *Joc Privat* no se han considerado impuestos como el de sociedades y otros (IBI, IRPF, etc.).

Capítulo 2

Ley de Juego del Reino Unido 2005 («*Gambling Act 2005*»)

Anthony R. COLES¹

En abril de 2005, la propuesta de ley de juego («*Gambling Act 2005*») se convirtió definitivamente en Ley, estableciendo una nueva estructura para la previsión y autorización de actividades relacionadas con el juego dentro del Reino Unido, incluyendo por primera vez, una normativa efectiva para el control y autorización de actividades de juego remoto. La Ley está entrando en vigor, paulatinamente, a partir de 2005 y se estima que será efectiva en su totalidad para el cuarto trimestre del 2007.

I. PRINCIPALES DEFINICIONES

El objetivo primordial de la ley es el de mantener las actividades de juego libres de sospecha y con una *transparencia plena* sobre sus actividades, así como procurar la protección de los menores que pueden ser explotados por los diferentes proveedores de juego.

Dentro de la Ley se define al «*juego*» como aquella actividad que integra cualquier tipo de juego, apuesta y participación en loterías (la cual se define mas extensamente en otro apartado). Asimismo define «*juego remoto*» como aquella actividad de juego a partir de la cual las personas participan por medio del uso de herramientas de Internet, teléfono, televisión, radio o «*cualquier otro tipo de dispositivo electrónico o tecnológico facilitador de servicios de comunicación*».

1. Anthony R. Coles, es un Abogado especialista en temas de juego y socio director de la firma Jeffrey, Green Russell, ubicada en Londres.

«*Juego*» se define como la actividad de participar dentro de un juego de azar para obtener un premio, y «*juego de azar*» se define como aquella actividad de juego integrada por componentes de habilidad y azar, así como la actividad de juego que integra elementos de azar que pueden ser superados o eliminados por medio de la aplicación de habilidad y estrategia superiores a los elementos que componen la parte de azar.

Se define «*Casino*», un tipo de inmueble peculiar, como aquella edificación donde las personas disponen o cuentan con una oportunidad de participar en uno o más juegos de casino. Por lo cual, dentro de esta definición, se incluye a los casinos tradicionales en un inmueble, así como los casinos remotos o «*casinos on-line*», o cualquier sitio de juego de azar. Se entiende por «*Juego de Casino*» aquel juego de azar donde el factor azar no permite las mismas probabilidades de acertar y para los propósitos de la ley «*juego de azar equitativo*» es aquel tipo de juego donde no se presenta el elemento de *apuestas encontradas o apuestas bancadas*, y donde los elementos de azar son iguales en probabilidad para todos los participantes. Como ejemplo, la ruleta es considerada un juego de casino, mientras que el póquer es considerado un juego de azar.

Existen algunas definiciones de «*apuesta*» y «*apuesta mutua*» y un nuevo concepto de «*intermediarios de apuestas*» como aquel que provee servicios específicos destinados a facilitar la ejecución o aceptación de apuestas entre jugadores (ejemplo: sitios de apuestas encontradas «*betting exchanges*»).

Las loterías comerciales permanecen prohibidas según el articulado de la ley, siendo éstas, exclusiva competencia de sociedades no lucrativas, autoridades municipales o concesionarios de lotería operando a favor del estado. Existen regulaciones específicas sobre las actividades de las loterías que permiten su operación en línea y también con billetes virtuales.

II. LA COMISIÓN DE JUEGO. LICENCIAS Y AUTORIZACIONES DE OPERACIÓN

La ley establece un ente regulador supremo definido como la *Comisión de Juego* (la «*Comisión*»), el cual fue activado en octubre de 2005, y que ha asumido las responsabilidades de la *Junta de Juego de Gran Bretaña* (ente regulador previo de las actividades de casinos y loterías) y con una competencia ampliada sobre la regulación y control de todas las actividades de juego o relacionadas con el juego dentro del Reino Unido (salvo la lotería nacional), incluyendo el juego remoto.

Cuando la ley entre plenamente en vigor, la *Comisión* será responsable para todo el proceso de autorización y regulación de operadores de juego. Se pretende que otorgue la autorización de las actividades de juego que vayan acorde a los requisitos de autorización y a los objetivos de la *Comisión*. Se pretende eliminar las arbitrariedades y lagunas que se presentaban en la ley de juego anterior.

Para la operación de «centros de juegos y apuestas» (una definición específica), será necesario obtener la respectiva autorización o licencia por parte de la *Comisión*. La ley contempla varios tipos de *licencias de operación* las cuales permiten a los operadores realizar actividades específicas dentro de cada centro de juegos y apuestas. Estas licencias incluyen a los casinos, bingos, apuestas generales, apuestas mutuas, intermediarios de juego y licencias de operaciones de loterías.

Asimismo, existirá una autorización para la operación de máquinas tragaperras (la cual deberá de especificar el tipo de centro de juego para adultos o de centro de entretenimiento familiar, este ultimo presentando máquinas de menor *redención*² y premios que el anterior), licencias para la operación de máquinas de juego tecnológicas (para la fabricación, proveedores, instalación de máquinas electrónicas, etc.) y licencias de software de juego (para los fabricantes, programadores, instalación, proveedores de software de juego).

Una única licencia o autorización podrá contemplar diferentes actividades de juego (por ejemplo: una autorización de bingo podrá también autorizar la ejecución de apuestas mutuas), pero de la misma manera, una licencia podrá sólo autorizar operaciones terrestres u operaciones remotas (una «*licencia remota*»), sin embargo, no podrá autorizar ambas en una sola autorización. Acorde a lo expuesto, un operador terrestre que también considere la posibilidad de ofrecer servicios de apuestas remotas requiere de dos licencias. Un operador remoto, requerirá sólo de una licencia para su operación.

Para conceder una autorización a un operador de juego, la *Comisión* tendrá en cuenta el objetivo del solicitante y los fines de su autorización, su reputación, antecedentes y la funcionalidad y propiedad de los sistemas que pretende implementar para desarrollar su actividad. La solicitud y el procedimiento de autorización no ha sido publicado por la *Comisión*. Sin embargo,

2. Relativo a máquinas automáticas de entretenimiento en las que se obtienen puntos que se reflejan en un ticket o comprobante que puede ser canjeado por objetos valorados en esos puntos obtenidos.

este organismo con el propósito de brindar al tema la estructura más completa y efectiva presentó una consulta y un borrador sobre los conceptos que deben de integrarse para conceder la autorización de licencias de operación.

Algunas condiciones serán implementadas directamente por el Gobierno y serán completadas con los requisitos que determine la *Comisión*. Con discrecionalidad por parte de esta autoridad podrán agregarse requisitos adicionales en el futuro, ya sea dentro de las condiciones generales o específicas, o según el tipo de licencia presentada. Los requisitos obligatorios incluirán por ejemplo, la obligación de cumplir con códigos deontológicos y de devoluciones apropiadas a menores de edad o personas jóvenes que hayan utilizado los centros de juego.

Una autorización para poder operar no podrá contener condiciones que determinen dónde pueden, o no, llevarse a cabo las actividades autorizadas (para las operaciones terrestres se necesitará contar con una licencia para cada establecimiento específico) dentro de la cual se podrá incluir un número máximo de personas autorizadas para jugar en cada sala específicamente.

Las autorizaciones no contendrán un plazo de vigencia, salvo si es especificado por el Gobierno, y estarán sujetas a variaciones, suspensión, revocación y revisión por parte de la *Comisión*.

A) LICENCIAS INDIVIDUALES (PERSONALES)

Antes que cualquier autorización sea concedida, por lo menos uno de los socios, administradores o individuos participantes dentro de la actividad, deberá obtener una licencia válida individual. La *Comisión* adjuntará a las condiciones de autorización para operación generales el requisito anterior. También deberán obtener licencias individuales aquellos individuos que participen, influyan, o ejecuten, cualquier función relacionada con el resultado de los juegos y apuestas que se lleven a cabo.

B) LICENCIAS/AUTORIZACIONES DEL ESTABLECIMIENTO

Será obligatoria una licencia por sala/establecimiento para la utilización de un inmueble para explotar actividades de juego o apuestas (ejemplo: un

casino o una sala de bingo o una sala de apuesta). Éstas serán otorgadas por la autoridad municipal después de un proceso de revisión de la solicitud, con el propósito de que pueda participar e intervenir la autoridad local, y pueda cuestionar la solicitud o planteamiento del operador.

Debe considerarse que la ley impone un *cupo inicial* limitado de un casino regional, ocho casinos grandes y ocho casinos pequeños terrestres para nuevas licencias, las ubicaciones donde exista la posibilidad de establecer estos casinos, esas posibles localizaciones serán revisadas previamente al proceso de autorización. Adicionalmente, los casinos terrestres estarán autorizados bajo el régimen establecido por medio del borrador de ley de juego 2005 («la previa ley 2005»), y continuarán siendo autorizados bajo las disposiciones transitorias establecidas por el gobierno, y por aquellas que puedan surgir en el futuro.

C) INFRACCIONES GENERALES

Se considerará una infracción a la ley el operar salas de juego sin la debida autorización (salvo las que estén autorizadas o exentas de presentarla). La ley califica esto como un «*fraude*». Existe un número concreto de infracciones, específicamente definidas, para procurar la protección de jugadores menores de edad (personas entre los 16 y 18 años de edad). Éstas incluyen las invitaciones a menores de edad a participar en actividades de juego.

III. PUBLICIDAD

La ley provee las mismas restricciones, en cuanto a la anterior normativa, sobre actividades de publicidad y promoción, aunque aún están por definirse las regulaciones finales a este apartado por parte del Gobierno. Se considera un delito el publicitar o mercadear información que esté relacionada con las actividades de juego. El juego extranjero incluye al juego remoto, el cual no está bajo competencia del gobierno del Reino Unido. El gobierno creará una lista «*blanca*» de países, que serán tratados en este tema como si fueran parte del Reino Unido.

Las regulaciones creadas por el gobierno se aplicarán a las actividades de juego remoto, incluyendo su publicidad y mercadeo, y también cualquier otra gestión que signifique atraer a los jugadores británicos.

IV. MÁQUINAS DE JUEGO

En esta Ley de Juego de 2005 existe una nueva definición de máquinas de juego diseñada o adaptada para uso del juego, por lo que debe ser denominada como «*máquina de juego*», y no «*máquina de apuesta*». Existen excepciones, las cuales incluyen las máquinas de lotería instantánea, mientras la misma máquina no determine el resultado del sorteo (Anexos complementarios al tema están en proceso de autorización por el gobierno del Reino Unido).

V. IMPUESTOS

Con la entrada en Vigor de la Ley de Juego del 2005, el actual 15% de impuesto sobre los ingresos brutos, seguirá aplicándose mientras que el gobierno define un nuevo sistema de tributación para los casinos remotos y los casinos terrestres, que será publicado a finales de la primavera de 2007.

VI. CUMPLIMIENTO

La ley provee por primera vez bajo el régimen legislativo inglés, que aquellos contratos y deudas relacionadas a las actividades de juego podrán ser endosados por medio de las instancias jurídicas convencionales, por lo que los contratos de actividades de juego tendrán la misma validez jurídica que cualquier contrato de otra índole. Se procurará mantener la protección al consumidor en los productos de juego ofertados.

VII. CONCLUSIÓN

Por un período limitado de tiempo la ley anterior seguirá surtiendo efecto, hasta que gradualmente la *Ley de Juego de 2005* («*Gambling Act 2005*») sustituya todos aquellos aspectos relacionados con el control, autorización, sanción y régimen de las actividades de juego autorizadas.

Se seguirán evaluando las diferentes condiciones y requisitos exigidos por la anterior normativa, y se intentará mejorar las prácticas de control y de gestión, así como ajustar las definiciones y los demás conceptos relacionados con el juego, por tanto, la *Comisión de Juego de Reino Unido* continuará estudiando y evaluando todos esos aspectos relacionados con la actividad de juego.

ANEXO

Ley de Juego 2005: Resumen de las Categorías de casinos y máquinas de juego

Categoría	Área total de juego	Área de juegos de mesa	Área de actividades alternas	Área mínima para clientes	Número mínimo de mesas de juego	Categoría de máquinas autorizadas	Ratio de máquinas sobre mesas
Existentes	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	B, C, D	n/a (max. 20)
Pequeños	500 to 1.499 m ²	≥ 500 m ²	≥ 250 m ²	750 m ²	1	B, C, D	2:1 (max. 80)
Grandes	1.500 to 3.499 m ²	≥ 1.000 m ²	≥ 500 m ²	1.500 m ²	1	B, C, D	5:1 (max. 150)
Regionales	≥ 3.500 m ²	≥ 1.000 m ²	≥ 1.500 m ²	5.000 m ²	40	A, B, C, D	25:1 (máx. 1,250)

2. Ley del juego del Reino Unido 2005 («Gambling Act 2005»)

Categoría	Apuesta máxima	Premio máximo	Localidades	Números máximos por establecimiento	Tributación máxima aplicable año 2006
A	Ilimitado	Ilimitado	Casinos regionales	1.250	£5.000 más IVA en ingresos netos
B1	£2	£4,000	Todos los casinos	150 en casinos grandes 80 en menores 20 en existentes	£2.500 más IVA en ingresos netos
B2	£100/juego; £15/ficha	£500	Igual que el anterior; más establecimientos autorizados para apuestas	4	£1.965 más IVA en ingresos netos
B3	£1	£500	Igual que el anterior; más establecimientos autorizados para apuestas	4	£1.965 más IVA en ingresos netos
B4	£1	£250	Igual que el anterior; más clubes registrados de minoreros e institutos de beneficencia pública	3	£1.780 más IVA en ingresos netos
C	50p	£25	Igual que el anterior; más establecimientos con licencias de alcohol	2 (podrá aplicar para más de 2)	£735 mas IVA en ingresos netos
			Salas de Bingo, clubes de adultos y salas de entretenimiento familiar	Cualquier número	
D	10p (por premios en metálico o premios de redención) 30p (no metálico y premios de no redención)	£5	Salas de Bingo, clubes de adultos y salas de entretenimiento familiar y ferias de temporada	Cualquier número	Exentos de AMLD IVA sobre ingresos netos
		£8			

Capítulo 3

Los modelos norteamericano y europeo de juego: dos culturas diferentes

José Ramón ROMERO RODRÍGUEZ¹

A continuación, y sin más preámbulo, voy a exponer el tema que se me ha encomendado, ya que es una cuestión bastante extensa y, probablemente, la materia menos conocida en España. Hace unos meses escribí, en compañía de reputados autores, un libro sobre el «*Régimen del Juego en España*»² y, a pesar del título, como me gusta ser *rebelde*, escribí sobre diversos países de Hispanoamérica. Este libro lo patrocinó, la firma que, también hoy, patrocina este Encuentro: *Codere*. En aquella ocasión me *endosaron* las legislaciones de América central y del Sur y, ahora, me dijeron «*cambia un poquito y compara Norteamérica y Europa*». Pues allá vamos.

Al hablar de Europa (en adelante E) y Estados Unidos (en adelante EE UU) estamos hablando de dos agrupaciones de diferentes órganos competentes en materia de juego (en adelante jurisdicciones) como son, por un lado, los Estados que conforman EE UU y, por otro lado, Europa, con una Unión Europea (UE), que cuenta con numerosos países ya integrados, y otros no pertenecientes a la UE. En EE UU hay numerosos Estados con grandes diferencias en sus normativas, y en Europa la cosa es tremendamente *variopinta*. Sólo en España, lo recuerda en estas páginas el profesor Cases, encontramos 17 jurisdicciones, y fuera de España unas cuantas más; nos hallamos como ante *cincuenta y tantas jurisdicciones* de Juego en Europa. Establecer las diferencias con un análisis simple es realmente complicado puesto que debemos comparar jurisdicciones múltiples en una y otra área.

-
1. Socio director de *Loyra-Abogados*, bufete especializado en normativa, nacional e internacional, sobre Juego.
 2. Varios autores. Coordinador: Alberto PALOMAR OLMEDA, «*Régimen del Juego en España*». Editorial Thomson-Aranzadi. Primera edición 2006. ISBN 84-9767-648-3.

I. EL MODELO DE ESTADOS UNIDOS (EE UU)

Voy a tratar de describir en primer lugar los aspectos más importantes del modelo de Juego en EE UU el cual, creo, es el más desconocido, al estar más lejano para nosotros, al menos por el momento.

Conviene hacer alguna referencia histórica. En el Juego de los EE UU hay acontecimientos muy interesantes como la aparición de las primeras loterías³ que se produce muy al principio de la historia americana y que, incluso, llegan a servir de financiación a la propia Revolución en las Colonias (1776). Las loterías de las colonias que están en el origen de la nueva *Nación* están presentes en el debate con la *Metrópoli* junto con otros asuntos que han trascendido más en la historia romántica de aquella insurgencia como los derechos sobre el cultivo del algodón, los derechos del té, y otros impuestos de *Su Graciosa Majestad Británica*. Quede pues dicho que también discutían acerca de los recaudos de la lotería.

Desde el siglo XVIII la historia del juego siguió a la de la poderosa *Nación* americana, aunque en el siglo XIX se expande por los Estados Unidos un cierto *puritanismo*, que aún hoy pervive en parte, y se caracteriza por una extensión de las prohibiciones –salvo en algunos Estados, como es el caso de Louisiana–. Después se suceden una serie de hitos importantes en la historia del juego (Véase Cuadro I). Entre 1909 y 1910 prácticamente todo el juego en EE UU se declara ilegal, es la época de la prohibición absoluta y de la «*Ley Seca*». Las películas de Chicago, años 20, de los *gángsteres* y que reflejan ese período, han dañado la imagen de la Industria del Juego porque se vincula el juego y, señaladamente, las máquinas de juego y las mesas de los casinos con el alcohol, el vicio y el crimen organizado. Pero en el año 1931 el Estado de Nevada vuelve a legalizar la operación de casinos, y a lo largo de los años 40 y 50, la mayoría de los Estados modifican sus leyes para autorizar sobre todo actividades hípicas con apuestas, loterías y sorteos.

En 1943 se produce la apertura del casino *Dessert Inn* en el que mas tarde invierte el propio *Howard Hughes*, un visionario al que muchos conocen por la industria de la aviación y otras iniciativas pero, seguramente, no por el juego. En el año 1946, en las Vegas se produce la apertura del casino *Flamingo* y ahí están dos conocidos *gángsteres* luego procesados, *Bugsy Siegel* y *Gus Greenbaum*.

3. En el período que abarca de los años 1765 a 1806 el Estado de Massachusetts autoriza la creación de loterías para apoyar y colaborar en la construcción de dormitorios y aulas para la Universidad de Harvard.

En el año 1972 el casino *Flamingo* es adquirido por la cadena *Hilton*, y resulta ser el primer efecto de la unión de un hotel con un lugar de juego, y posteriormente, esta unión dará lugar a los modernos *resorts* o *mega-resorts* con «*casino destination*».

La Industria en EE UU quiere lavar su imagen de los orígenes ya que se empieza a manejar con criterios financieros diferentes por completo a los iniciales conectados al mundo del *hampa*. En esta época debemos anotar los comienzos de los **procedimientos de cumplimiento** («*compliance*»), a los que antes aludía el señor Coles, cuando mencionaba que en la nueva regulación británica ya se contemplan, muy expresamente, dichos procedimientos de *cumplimiento personal y empresarial*, es decir, los *juicios de idoneidad* sobre las personas integradas en la Industria del Juego y también sobre las empresas a fin de que puedan ser titulares de licencias «*privilegiadas*» y garanticen que ninguna imputación pueda realizarse por conexiones con el crimen organizado, con el blanqueo de capitales, etcétera.

El año 1987 significa un hito muy importante: la resolución de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, en relación con la *tribu Cabazon*, que declara el derecho de las tribus indígenas a autorregular actividades de juego que no estén prohibidas por el Estado donde la tribu se ubica, al mismo tiempo establece unos requisitos para que se le pueda permitir el juego. Los legisladores previeron una avalancha de «*medias y falsas tribus*» para conseguir Juego legalizado: cualquiera que alegue ser una tribu, no puede considerarse como tal, sino que se establece un registro, se exigen unos mínimos de población, una territorialidad propia, etc.⁴. En 1996 el balance era que ya 26 Estados operan casinos, 38 operan loterías y 40 operan apuestas hípicas.

En 2006 existen 11 Estados con casinos comerciales, es decir, los que no son de juegos indígenas, 28 casinos indígenas o indios, 11 Estados con *raccinos* (hipódromo más casino), y cinco con juegos electrónicos «*no convencionales*».

4. Es algo diferente a lo que ocurrió en España, por ejemplo, con las entidades benéficas que soportaban las licencias de bingo a las que no se les pedía demasiados requisitos: *casi cualquiera* se hacía entidad benéfica, deportiva o cultural y entonces se les concedía un bingo; en EE UU se exigen algunos requisitos mucho más objetivos.

CUADRO I. —*Fechas importantes en la Industria del Juego de los Estados Unidos de Norteamérica*

1909 –1910	Prácticamente toda clase de juego se declara ilegal.
1920	Dejan la imagen, explotada por Hollywood, del juego ilegal unido a los gánsters y al alcohol ilegal.
1931	Nevada vuelve a legalizar la operación de casinos.
1940-1950	La mayoría de los Estados modifican sus leyes para autorizar la explotación de actividades hípcas, loterías y sorteos.
1943	Apertura del Casino Dessert Inn el cual posteriormente es adquirido por el empresario Howard Hughes.
1946	Apertura del Casino Flamingo (Bugsy Seagal y Gus Greenbaum), 1972 se vende la propiedad a la empresa Hilton (Inicio de los procedimientos de cumplimiento).
1987	La resolución de la Suprema Corte de Justicia de los EE UU (Tribu Cazon) declara el derecho de las tribus indígenas de autorregular las actividades de juego explotadas que no sean prohibidas por el Estado donde se localizan.
1996	26 Estados operan casinos, 38 estados operan loterías y 40 operan apuestas hípcas.
2006	Existen 11 Estados con casinos comerciales, 28 con casinos indígenas, 11 estados con racinos y 5 con juegos electrónicos no convencionales (adicionales a las tragamonedas).

Fuente: Elaboración propia.

Entre las leyes federales (Véase Cuadro II) es relevante la *Wire Act* («*Ley del Cable*»), del año 1961, que prohíbe, en términos literales, las apuestas entre Estados siempre que su utilicen las comunicaciones federales aunque el Departamento de Justicia de Estados Unidos ha interpretado que dicha prohibición se refiere no sólo a las apuestas sino a la totalidad de los juegos.

Existen también leyes que regulaban el transporte de billetes y loterías, los juegos en los autobuses, en los camiones, y también diferentes leyes que regulan la prevención del blanqueo de dinero y de la influencia de organizaciones criminales a fin de evitar la penetración del crimen organizado dentro de las compañías de juego en cuanto la capacidad «*blanqueadora*» de los casinos norteamericanos, por su gran volumen de operaciones, se entiende muy relevante. Así la *Ley Antilavado de Dinero* del año 1986, y la *Ley Reguladora del Juego Indio* del año 1988.

CUADRO II. —Principales Leyes Federales que afectan a las Actividades de Juego en EE UU

- **Wire Act 1961** (Prohíbe, en términos literales, las apuestas interestatales. El DOJ extiende la prohibición a todos los juegos).
- **Travel Act 1961** (Transportar billetes de lotería y apuestas en autobuses entre Estados).
- **Interstate Transportation of Wagering Paraphernalia Act of 1961** (Transporte de billetes y elementos relacionados con juegos de azar).
- **Gambling Devices Act of 1962 15 U.S.C. «Johnson Act»** (Enmienda que permite la utilización de herramientas tecnológicas para incrementar el nivel de juego de las máquinas de bingo electrónico).
- **Illegal gambling business Act of 1970** (Regula las transacciones comerciales relacionadas con las actividades de juego).
- **Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act of 1970** (Para el control de infiltración de organizaciones criminales y actos de corrupción).
- **Professional and Amateur Sports Protection Act of 1992** (Regula los eventos deportivos y las apuestas sobre los mismos).
- **Anti Money Laundering Act of 1986** (Para el control del blanqueo de capitales por medio de las actividades de juego).
- **Indian Gaming Regulatory Act of 1988** (Regula las actividades de juego desarrolladas dentro de los territorios tribales a que se refiere el «US Code, Title 25, Chapter 29»).
- **Interstate Wagering Amendment of 1994** (Permite la ejecución de apuestas hípcas entre Estados).
- **Amendment to Interstate Horseracing Act** (Permite a los hipódromos incorporar herramientas tecnológicas para incrementar los ingresos de la industria hípica).
- **Illegal Money Transmitting Business Act , 1992.**
- **Cruise Ship Competitiveness Act of 1992** (Actividades de juego en cruceros).
- **Safe Port Act HR 4954**, Octubre de 2006 (Prohibición de juego por internet).

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la **clasificación de los Juegos en EE UU**, existe una clasificación que es como el A, B, C: juegos de Clase I, Clase II y Clase III, en realidad esta clasificación es puramente convencional, no existía una norma ni federal y estatal que estableciese con claridad cuáles eran los conceptos. Más tarde, en el capítulo 25 de la *Ley del Juego Tribal*, se generan unas definiciones de clase I y clase II. La clase I, básicamente, son los juegos de tipo social, que permiten pequeños premios y los juegos tradicionales que tampoco permiten grandes premios; la clase II son los juegos que nosotros conocemos como

bingo, si bien a partir de las indefiniciones que tiene esta *Ley del Juego Tribal*, la práctica ha ido consolidando otros juegos que no son precisamente nuestro bingo y que ahora empiezan a aparecer en algún caso, por ejemplo aquí, en Andalucía, cuando se aprueban las máquinas B-4 (cuyo origen está en las regulaciones de Brasil de hace más de una década) y que, una vez adaptadas al «gusto americano», resultan unas terminales realmente interesantes. En alguna otra jurisdicción se están regulando máquinas de este tipo que permiten lo que en otros países se llaman *sorteos electrónicos* que al final son modalidades de sorteo sobre bingos abreviados, de menos de 90 números, y con otro tipo de combinaciones ganadoras. La clase III son todos los juegos que no son ni clase I ni clase II.

Sin embargo, insisto, algunas indefiniciones que existen en el derecho federal de EE UU, han permitido que los Estados introduzcan sistemas de juego como las vídeo-loterías (VLT), que en realidad están un poco «a caballo» de las tres clases, aunque nieguen alguna de ellas, y eso permite, que algunos Estados regulen, por ejemplo, las redes de máquinas de juego como vídeo-loterías, con pequeños matices.

En los Cuadros adjuntos incluyo una clasificación de los juegos de EE UU explicando un poco a qué mercados o, a qué tipo de áreas de juego, van dirigidas (Véase Cuadros III y IV). La clase III, tragamonedas, están dirigidas básicamente al mercado de casinos. En este mercado de casinos no se exige para la clase III que exista un sistema central de control, en cambio en las vídeo-loterías sí existe un sistema central de control que genera un *reporting* de lo que hace la red de terminales, incluyendo la recaudación, los temas fiscales y todo tipo de incidencias. En la clase II, dirigida a los casinos de las tribus indias, y en las VLT una de las diferencias básicas de carácter técnico con la clase III es que el juego se genera en un sistema central, en un ordenador central, que lo suministra a las diferentes terminales, a diferencia de la clase III, es decir, las máquinas de casino o clásicas, que lo generan las propias máquinas, salvo en el caso de que haya redes internas dentro del casino. En los *racinos* se permite también el sistema de vídeo-loterías, el *racino* al final es la unión del concepto de hipódromo, de lugar de apuestas –que estaba en franca decadencia por su baja rentabilidad– con el reforzamiento económico que le producen la incorporación de máquinas de juego; esas máquinas de juego son del tipo vídeo lotería con la diferencia de que ahí se permite el que pueda haber un generador de números aleatorio en cada terminal, a diferencia de lo que ocurre en las vídeo-loterías de los Estados.

CUADRO III.—Clasificación de los Juegos Clases I, II y III

El Capítulo 25 de la Ley del Juego Tribal establece las siguientes definiciones:

Clase I	Se entiende por clase I todos aquellos juegos sociales que permiten obtener premios de valor mínimo o aquellos juegos tradicionales con premios celebrados en ocasiones festivas o en actividades extraordinarias.
Clase II	Aquellos juegos de azar comúnmente denominados «Bingo» (sea este electrónico, computerizado o por medio de cualquier otro artefacto o herramienta soporte). «Y aquel donde el juego es ganado por el primer jugador que cubra la combinación que resulte del sorteo por medio de la combinación contenida dentro del cartón o partida de juego, incluyendo bingo instantáneo, tómbolas, rifas o sorteos y juegos de cartas que estén explícitamente autorizados por la jurisdicción donde se desarrolla la actividad».
Clase III	Son el resto de juegos con premio no incluidos dentro de las definiciones de los juegos de clase I y clase II. Esta definición se encuentra dentro del Cap. 25 de la legislación de juego tribal. Debido a esta imprecisión en la definición se ha posibilitado la creación de nuevos productos de juego electrónico tales como las vídeo-loterías electrónicas.

CUADRO IV.

Mercado	Casino Clase III Tragaperras	Casinos Tribales Clase II (Bingo Electrónico)	Loterías Electrónicas VLT (Sistema Central)	Racinos Vídeo loterías (Generador de números aleatorios)
Especificaciones del Sistema	No se requiere un sistema central o control central	Resultado del juego es determinado por un sistema central que interconecta las terminales de juego a un solo sorteo de números	Resultado del juego es determinado por un sistema central	Se requiere un sistema central para el control y monitoreo de la actividad
Generador de números aleatorio (GNA)	GNA en cada «traga perras»	No existe un GNA en las terminales	No existe un GNA en las terminales	Generador de números aleatorio en cada Terminal de vídeo lotería
Participantes	Sistema individual independiente	Se requiere un mínimo de 2 jugadores para iniciar el juego	Un jugador por Terminal (Sistema independiente)	Un jugador por Terminal (sistema independiente)

Fuente: Elaboración propia.

En EE UU existen 35 Estados⁵ que cuentan con alguna modalidad de juego electrónico autorizado incluyendo máquinas «tragaperras» tradicionales, vídeo póquer y vídeo bingo, instaladas en casinos indígenas, casinos comerciales, *racinos*, bares, restaurantes o en otros establecimientos autorizados.

La regulación de la Comisión de Juego de Nevada, la «*Nevada Gaming Control Act and Ancillary Statutes*», del año 1959, comprende la base general de las legislaciones estatales que regulan las actividades de juego y apuestas. Las normas de juego de Nevada son el precedente de regulaciones estatales, es el modelo de regulación en el resto de las jurisdicciones. En breve deberemos hablar de Macao porque esta jurisdicción no tardará en superar a Las Vegas en volumen de negocio de Juego.

En el siguiente cuadro adjunto (Véase Cuadro V) se encuentra un listado de disposiciones de los diferentes Estados, que constituyen sus *Estatutos* o el soporte de sus competencias en materia de juego. Asimismo, en el Cuadro VI se detallan las actividades de juego que puede desarrollar cada Estado –he procurado recoger los diferentes tipos de juego, casinos indígenas, casinos comerciales, *racinos*, y máquinas no tradicionales de tipo electrónico–.

CUADRO V.—*Bases jurídicas de las actividades de juego en los Estados.*

Regulaciones por Estados (Casinos Comerciales):

- **Nevada** – NRS 462-4766.
- **New Jersey** – Capítulo 12 del Título 5 del Estatuto del Estado de New Jersey, NJSA. 5:12-1.
- **Illinois** – Riverboat Gambling Act (230 ILCS 10) (Ley de Casinos Flotantes).
- **Indiana** – IC 4-33 Artículo 33. Riverboat Gambling (Ley de Casinos Flotantes).
- **Iowa** – Capítulo 99F del reglamento de la Comisión de Juego de Iowa.
- **Louisiana** – Title 27 (acerca de la competencia de control de las actividades de juego).
- **Michigan** – Gaming Control & Revenue Act of 1997 – (PA 69) (Ley de actividades e ingresos sobre el juego).
- **Mississippi** – Chapter 77 F (Estatutos del Estado de Mississippi).
- **Missouri** – Chapter 3 MSS (Capítulo 3 de los Estatutos de Missouri).
- **Colorado** – C.R.S. 12-9-101.
- **Dakota del Sur** – Article 20:18 Deadwood Limited Gaming (Artículo 20 de la región de Deadwood, autorización para actividades de juego limitadas).
- **Racinos** (Hipódromos con máquinas de juego) Se encuentran en las regulaciones de Virginia del Oeste, Delaware, Iowa, Rhode Island, Louisiana, Nuevo México).
- **Racetrack Video Lottery Act 1990.**
- **Horse Racing Preservation Act 1994.**

Fuente: Elaboración propia.

5. En Pennsylvania y Florida se han legalizado los «*racinos*» aunque no están en operación actualmente, en el año 2006.

CUADRO VI.—Actividades de juego por Estados norteamericanos

ACTIVIDAD	ESTADOS*
Casinos Indígenas	Alabama, Alaska, Arizona, California, Colorado , Connecticut, Florida , Idaho, Iowa , Kansas, Louisiana , Michigan , Minnesota, Mississippi , Montana , Nebraska, Nevada , Nuevo México , Nueva York , Carolina del Norte, Dakota del Norte, Oklahoma , Oregón , Dakota del Sur , Texas, Washington, Wisconsin, Wyoming.
Casinos Comerciales	Colorado , Illinois, Indiana, Iowa, Louisiana , Michigan , Mississippi , Missouri, Nevada, New Jersey, Dakota del Sur.
Racinos (Hipódromos con Casino)	Delaware, Florida , Iowa , Louisiana , Maine, Nuevo México , Nueva York , Oklahoma , Pennsylvania, Rhode Island, Virginia del Este .
Máquinas no tradicionales (Juego Electrónico)	Louisiana , Montana , Nevada, Oregon , Virginia del Este

* Los Estados en «negrita» cuentan con más de dos formas de juego autorizado.
Fuente: Elaboración Propia.

En el Cuadro VII les relaciono un conjunto de magnitudes: de empleo creado, de ingresos brutos, de impuestos generados, que produce todo el juego en los EE UU, básicamente el juego de casinos. Hay una magnitud muy llamativa como es los 202.000 empleados por la industria del juego en Nevada.

Asimismo, se pueden observar las aportaciones por impuestos que reciben los diferentes Estados. Debo resaltar que, en proporción al ingreso bruto de juego, es decir, a lo que comúnmente se llama «win» (diferencia entre las cantidades jugadas y los premios pagados), **los impuestos especiales sobre el juego en Estados Unidos son menos de la mitad de lo que son en Europa, prácticamente una tercera parte.**

CUADRO VII.—*Magnitudes más destacadas de los casinos en EE UU*

Estado	Actividad	Número de Casinos operando	Formato de operación	Número de empleados	Ingresos Brutos (Millones de Dólares)	Impuestos generados (millones)	Fecha de legalización
Colorado	Casinos Comerciales	46	Terrestres	8.029	\$775,5	101,07	1990
Delaware	Racinos (Hipódromos con casino)	3	Terrestres	2.854	\$579,45	206,3	1994
Illinois	Casinos Comerciales	9	Puerto/ Crucero	8.987	\$1.799	749,7	1990
Indiana	Casinos Comerciales	10	Puerto/ Crucero	1.506	\$2.414	777,78	1993
Iowa	Casinos Comerciales/ Racinos	13 (10 casinos/ 3 racinos)	Terrestres/ Racinos/ Puerto	10.919	\$1,38	349,24	1989
Louisiana	Casinos Comerciales	18 (14 cruceros/ 3 racinos/ 1 territorial)	Terrestres/ Racinos/ Puerto	21.168	\$2.558	584,3	1991
Malne	Racinos (Hipódromos con casino)	1	Terrestres	137	\$4,16	1,99	2004
Michigan	Casinos Comerciales	3	Terrestres	7.187	\$1.229	331,93	1996
Mississippi	Casinos Comerciales	29	Terrestres/ Puerto/ Crucero	2.882	\$2.467	301,72	1990
Missouri	Casinos Comerciales	11	Puerto/ Crucero	11	\$1.532	413,9	1993
Nevada	Casinos Comerciales	268	Terrestres	202.209	\$11.649	952,57	1931
New Jersey	Casinos Comerciales	12	Terrestres	44.542	\$5.108	490,19	1976
Nuevo México	Racinos (Hipódromos con casino)	5	Racinos	518	\$149,68	37,42	1997
Nueva York	Racinos (Hipódromos con casino)	4	Racinos	1.813	\$192,45	136,64	2001

3. Los modelos norteamericano y europeo del juego: dos culturas diferentes

Estado	Actividad	Número de Casinos operando	Formato de operación	Número de empleados	Ingresos Brutos (Millones de Dólares)	Impuestos generados (millones)	Fecha de legalización
Rio de Island	Racinos (Hipódromos con casino)	2	Racinos	1.057	\$383,8	234,1	1992
South Dakota	Casinos Comerciales	36	Terrestres	1.955	\$83,56	12,53	1989
Delaware	Racinos (Hipódromos con casino)	3	Racinos	2.854	\$579,4	206,3	1994
Iowa	Racinos (Hipódromos con casino)	3	Racinos	2.358	\$358,74	84,19	1994
Louisiana	Racinos (Hipódromos con casino)	3	Racinos	2.697	\$326,50	62,59	1994

Fuente: Comisiones de Juego de los Estados relacionados.

Ingresos Brutos Por Actividades de Juego Autorizadas en Estados Unidos 2004 (*)

INDUSTRY	2004 GROSS REVENUES
Card Rooms	\$1,05 billion
Comercial Casinos	\$30,59 billion (1)
Charitable Games and Bingo	\$1,9 billion
Indian Casinos	\$19,40 billion (2)
Legal Bookmaking	\$116,3 million
Lotteries	\$21,4 billion
Pari-mutuel Wagering	\$3.695 billion
GRAND TOTAL	\$78,6 billion

Fuente: Christiansen Capital Advisors LLC.

(*) Ingresos brutos por juego (Gross gambling revenue [GGR]) equivale a la cantidad apostada menos los premios pagados a los jugadores, una forma auténtica de cuantificar los valores reales de las actividades de juego. «GGR» es la variable utilizada para determinar lo que un casino, lotería o cualquier otra operación de juego ingresa antes de impuestos, salarios o costes de operación. Es el equivalente a las «ventas» no los ingresos. Billion: Mil millones de dólares.

(1) Incluye cruceros, casinos flotantes y máquinas no tradicionales.

(2) Incluye máquinas clase II y máquinas clase III.

En el Cuadro VIII, aparecen los **principales mercados de casinos comerciales y tribales** en EE UU. A la cabeza se sitúa Nevada la cual viene dividida en diversas jurisdicciones dentro del Estado como «*The Strip*» famoso de Las Vegas (la «*calle o franja principal*»), y el *Border Strip, Reno, el Down Town*, etc. Nótese que este Estado presenta sus magnitudes bastante fragmentadas para evitar que las cifras consolidadas de Nevada resulten excesivamente importantes.

CUADRO VIII.—*Principales mercados de Casinos Comerciales y Tribales 2005*

CASINO MARKET	2005 ANNUAL REVENUES
1 Las Vegas Strip	\$6.031 billion
2 Atlantic City, N.J.	\$5.018 billion
3 Chicagoland, Ind./Ill.	\$2.441 billion
4 Detroit, Mich.	\$1.229 billion
5 Tunica/Lula, Miss.	\$1.187 billion
6 Connecticut	\$982,65 million
7 St. Louis, Mo./Ill.	\$959,60 million
8 Reno/Sparks, Nev.	\$920,22 million
9 Boulder Strip, Nev.	\$885,99 million
10 Shreveport, La.	\$814,23 million
11 Lawrenceburg/Rising Sun/Elizabeth/Bebía, Ind.	\$754,24 million
12 Kansas City, Mo. (incluye St. Joseph)	\$718,54 million
13 Downtown Las Vegas, Nev.	\$654,12 million
14 Laughlin, Nev	\$621,18 million
15 Biloxi, Miss.	\$583,50 million (1)
16 New Orleans, La.	\$534,14 million (2)
17 Black Hawk, Colo.	\$531,88 million
18 Lake Charles, La.	\$462,07 million (3)
19 Council Bluffs, Iowa	\$433,97 million
20 Charles town, W. Va.	\$414,12 million

Ingresos Brutos = ingresos antes de impuestos, salarios y costes de operación – el equivalente a las ventas.

(1) Basado en 245 días de operación.

(2) Basado en 330 días de operación con la excepción de Harrah's Nuevo Orleans que cerró sus operaciones por el huracán Katrina.

(3) Basado en 348 días de operación.

Fuente: The Innovation Group.

Impuestos por Operación de Casino por Estados en 2005

2005 GAMING TAX REVENUE	
Colorado	\$101,1 million
Illinois	\$749,7 million
Indiana	\$777,8 million
Iowa	\$265 million
Louisiana	\$521,7 million
Michigan	\$331,9 million
Mississippi	\$301,7 million
Missouri	\$413,9 million
Nevada	\$952,6 million
New Jersey	\$490,2 million
South Dakota	\$12,5 million
TOTAL	\$4,93 billion

Billion: Mil millones de dólares.

Fuente: Agencias Estatales de Control sobre las actividades de Juego (State Gaming Regulatory Agencies).

AGA: Asociación Americana de Juego.

Los principales *racinos* en EE UU en este momento son los diez hipódromos que aparecen en el siguiente cuadro y que se encuentran en Virginia, East Virginia – Virginia del Este–, Rhode Island, Delaware, Iowa, Louisiana.... hay otros que tienen una menor incidencia en cuanto a cantidades de ingresos brutos.

Principales Racinos en Estados Unidos en 2005 ()*

#	Hipódromo	Estado	Ingresos Brutos (en millones)
1	Charleston	Virginia del Este	414,2
2	Providence	Rhode Island	332,9
3	Dover/Harrington	Delawate	307,52
4	Delaware Park	Delaware	272,03
5	Chester	Virginia del Este	257,35
6	Wheeling	Virginia del Este	194,72
7	Des Moines	Iowa	181,26
8	Council Bluffs	Iowa	121,58
9	Lake Charles	Louisiana	120,14
10	Shreveport	Louisiana	101,26

(*) En 1990 Virginia del Oeste autoriza la instalación de máquinas de vídeo lotería dentro de los Hipódromos de Mountaineer. En el modelo «racino» el Estado titular participa en el resultado de explotación al igual que el operador concesionario de las máquinas. El operador no tributa sino que obtiene un porcentaje fijo sobre los ingresos después de premios o Net Win (Net Win = Ingresos Totales – Premios pagados). Debido al éxito del modelo, éste fue adoptado posteriormente por Iowa, Delaware y Louisiana. Hoy en día son 11 Estados los que han incorporado este modelo a sus actividades de juego.

En el siguiente cuadro hay un listado de las compañías que en este momento aparecen **cotizando en Bolsas de Valores**. La verdad es que la desproporción con Europa es sencillamente brutal –yo creo que estamos del orden de cinco empresas por cada una en Europa, o quizá algo más–. Baste aquí decir que quizá la más importante, por magnitudes, es *Harrah's Entertainment*, que ya está iniciando su primera actividad en España (Véase Cuadro IX).

CUADRO IX.—*Principales Compañías Públicas de Juego registradas ante la Comisión de Juego de Nevada.*

- 155 East Tropicana, LLC
- American Real Estate Partners, LP.
- American Casino & Entertainment Properties LLC
- American Wagering, Inc.
- Ameristar Casinos, Inc.
- Archon Corporation
- Aristocrat Leisure Limited
- Aruze Corp.

- Aztar Corporation
- B & BB, Inc.
- Alliance Gaming Corporation
- Boyd Gaming Corporation
- Churchill Downs
- Circus and El Dorado Joint Venture
- Colony Resorts LVH Acquisitions LLC
- Fortunet, Inc.
- Gaming Partners International Corp.
- Hard Rock Hotel Inc.
- Harrah's Entertainment Inc
- Herbst Gaming Corporation
- Innovative Gaming Corporation of America
- International Game Technology
- Interactive Systems Worldwide, Inc.
- Jacobs Entertainment, Inc.
- Konami Corporation
- Landry's Restaurants Inc.
- Las Vegas Gaming Inc.
- Las Vegas Sands Inc.
- Longs Drugs Store Corporation
- MGM Mirage
- MTR Gaming Group, Inc.
- Mandalay Resort Group
- MI Developments and Magna Entertainment Corp.
- Mikohn Gaming Corporation
- Mirage Resorts Inc.
- Monarch Casino & Resort Inc.
- OCM Holdco LLC
- Pinnacle Entertainment Inc.
- Poster Financial Group Inc.
- RBG, LLC
- Rivera Holdings Corp.
- Shuffle Master Inc.
- Starwood Hotel & Resorts Worldwide Inc.
- Station Casinos Inc.
- Trump Hotel Casinos Inc.
- The Sands Regent
- Virgin River Casino Corporation
- Virtgame Corp.

- WMS Industries Inc.
- Wynn Resorts LTD.
- Wynn Las Vegas LLC.

Finalmente para acabar el capítulo relativo al juego en Estados Unidos y como es un asunto de actualidad, voy a referirme al **juego por Internet**. En EE UU existía la *Wire Act* del año 1961, a la que me he referido antes, y esta Ley Federal lo que quería prohibir en su tiempo era el que se utilizasen los cables de comunicaciones federales, básicamente el telégrafo y el teléfono, para tomar apuestas entre Estados, es decir, para prohibir, por ejemplo, que un *corredor de apuestas* de Nueva York pudiera tomar apuestas a un cliente que estaba en California. Esa Ley se suavizaba cuando los Estados acordaban entre ellos que pudieran los residentes suscribir apuestas en otro.

Posteriormente surge **Internet** y, como es lógico, no está contemplada expresamente en la *Wire Act*; sin embargo, el Departamento de Justicia de los EE UU entiende que si está incluida, y que no sólo están prohibidas las apuestas –siempre hablo de deportivas o de carreras de caballos– sino cualquier clase de juego. Resultan, por lo tanto, prohibidos los casinos en Internet, el bingo en Internet, o están prohibidas incluso las loterías en Internet. En esa época se produce una dura proposición de ley que apadrina el senador *Kyl*, republicano, que dio muchas vueltas por las Cámaras legislativas, por el Departamento de Justicia y muchos otros lugares de los EE UU. Esta propuesta del senador *Kyl* era desde luego extremadamente dura con la prohibición del juego en Internet, llegando incluso al extremo de proponer que se detuviera a los jugadores en sus casas. Como respuesta, el informe del Departamento de Justicia fue clarísimo: no existía policía federal suficiente para controlar a todos los jugadores en sus casas y, mucho menos, para detenerles. Además con ello había un riesgo incluso de sublevación social. Sin embargo, la idea de prohibir con dureza se mantuvo, la proposición de ley se ha mantenido hasta bien recientemente, y ha existido otra «bola rápida» republicana que ha llegado a Ley bien recientemente.

En medio de toda esta polémica surgió un debate en foros internacionales, entre ellos en la Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que Antigua –donde estaban residenciadas muchas de las compañías que gestionaban juego por Internet– se enfrentó con los EE UU ya que, en los tratados de la OMC, los EE UU olvidaron incluir el juego en la lista de «*elementos excluibles*» y que, por ello, podían regularse específicamente por los EE UU como nación. La OMC dio la razón a Antigua, porque al no estar el juego contemplado en el Tratado de Libre Comercio como reserva a favor de las

legislaciones nacionales de los Estados miembros, quedaba enmarcado en la libertad de comercio y por tanto, se conminaba al gobierno de EE UU a tomar las medidas necesarias para hacer factible la entrada de los juegos por Internet dentro de su mercado, o que llegara a sus residentes. También se estableció que Antigua y Barbuda, son pequeñas jurisdicciones, que otorgan licencias para juegos por Internet, y que han venido pidiendo no sólo que EE UU estudie cuando puede implantar esa resolución de la OMC sino que, además, regule el acceso a su mercado de estas dos jurisdicciones sin mayores problemas.

Hasta ahora la respuesta de EE UU sigue siendo «*dar largas*» ya que ha seguido estudiando supuestamente la implementación del acuerdo de la OMC. Pero parece, sin embargo, que la respuesta va a llegar a través de la llamada «*Safe Port Act*». (Habrán oído o leído en la prensa desde hace meses que había una discusión sobre que los puertos americanos «*cayeran en manos*» de algún país árabe que quería comprar alguno y que podía gestionarlos, con el consiguiente riesgo de seguridad nacional, pánico en algunos sectores, etc.). A todo esto, debe añadirse una serie de medidas de la actual Administración de mayoría republicana, tendentes a combatir el terrorismo. Lo que ha ocurrido es que en esta ley, la «*Safe Port Act*», como ya el Senado se está *cerrando* porque llega la época de las elecciones, en el *último minuto*, y nadie sabe muy bien como, viene acompañada de un Anexo al estilo de nuestra «*ley escoba*» o de *Acompañamiento de los Presupuestos Generales*) que incluye cosa tan concreta como la prohibición clara y contundente del juego mediante Internet servido a residentes americanos con independencia de su nacionalidad, religión, etc. Es decir, cualquier ciudadano que esté en EE UU utilizando *nodos americanos* de Internet no puede ser objetivo como cliente de las empresas que operan los juegos.

Días antes, el ambiente se ha ido preparando con la detención de directivos de alguna empresa importante y también menos importante en el terreno de las apuestas, cuando han tocado en tránsito algún aeropuerto americano. Esto se compagina mal, como hemos visto antes, con la opción que han tomado otros países como el Reino Unido y ahora, más recientemente, Italia, e incluso alguna Comunidad Autónoma en España, de regular el juego por Internet; lo que tiene que llevar sin duda a reflexionar sobre los enfoques regulatorios que se pueden hacer en cada jurisdicción, en cada país, en cada Comunidad Autónoma, que deberán probablemente ser, y quizás es lo paradójico, cada vez más regionales. Yo creo que tendrá que admitirse el juego por Internet pero probablemente entre regiones que lo tienen regulado. No entremos ya en las complejidades tributarias.

II. EL MODELO EUROPEO

Aquí, abusando de que, probablemente, sea más conocido para los lectores, lo abordaré menos detalladamente. El modelo europeo de juego es bastante diferente, en este momento, al modelo de Estados Unidos. En Europa **encontramos todavía actividades monopolísticas de los Estados**, como ocurre por ejemplo en Suecia, en Finlandia, en Austria, en parte en Holanda, España (la mitad), Länder alemanes, y sistemas legales como, por ejemplo, el de Inglaterra donde, por el contrario, el juego está totalmente en el lado de la iniciativa privada, simplemente se somete a autorización, se *remueve* una prohibición inicial mediante la técnica de autorización, y en medio de todo eso, conviven sistemas en los que hay una titularidad y gestión pública, y también sistemas en los que hay titularidad pública y gestión privada como concesionarios-recaudadores, como es el caso también de Italia. Es decir, en este momento hay una gran diferencia de esquemas de juego en las diferentes jurisdicciones en Europa e incluso concurren en la misma jurisdicción juegos de iniciativa privada, juegos de titularidad y gestión pública, y juegos de titularidad pública y gestión privada, con lo cual se generan problemas en relación con el Tratado de la Unión Europea y los tratados fundacionales de la Comunidad Europea, como por ejemplo, las condiciones para hacer efectivas la libre circulación de personas, capitales y mercancías o problemas en el ámbito de la competencia, la cual va a estar muy «*de moda*» en los próximos años en la Unión en materia de juego. Incluso en Europa podemos encontrar sistemas que están abiertos a la inversión de capital extranjero no comunitario junto a Francia que hace un año lo acaba de declarar sector reservado, sector estratégico, junto con la defensa y algunos otros sectores, restringiendo de una manera férrea cualquier inversión extranjera.

En general, en Europa el juego, como he dicho antes, se caracteriza por altas tasas tributarias, por alta participación en los rendimientos del juego por parte de los Estados. En el terreno legal rige lo que se denomina, *el principio de subsidiariedad*, es decir, en la UE no hay todavía un Derecho unificado, ni mediante reglamento ni mediante directiva, es más, recientemente el juego todavía ha quedado fuera de la Directiva de Servicios a pesar de las extensas discusiones que se han venido desarrollando. El derecho europeo de juego se está formando, como ya se dijo en unas jornadas celebradas dentro de los Cursos de Verano de El Escorial, de la Universidad Complutense, hace ya diez años (1996), a golpe de sentencias del Tribunal de la Unión Europea, que han conformado la doctrina de que siendo verdad que existe *subsidiariedad*, es decir, que cada Estado tiene libertad para regular el

juego como entienda necesario o meramente conveniente, existen unos límites al principio que los constituyen los Tratados Europeos. Las regulaciones nacionales deben ser respetuosas con los Tratados y ello implica hacer posible la libre circulación de personas, capitales y mercancías, y que no se generen diferencias, por ejemplo, a favor de los Estados, basadas exclusivamente en razones fiscales o recaudatorias de otro tipo; es decir, la fiscalidad no puede ser considerada una razón para fundamentar un monopolio de un Estado o la competencia privada. Un Estado puede prohibir el juego pero si lo permite para alguien, incluido el monopolio del Estado, debe posibilitar el acceso a su mercado a competidores. En este punto está ahora mismo la jurisprudencia del Tribunal de la Unión. Todavía más, acaba de conocerse un reciente estudio de 24 de abril de 2006 encargado por la Comisión Europea «*Study of gambling services in the international market of the European Union*», que ha preparado un centro de estudios suizo que, en algo más de 1.500 páginas y con numerosos defectos debidos a la no siempre precisa información recibida, constituye una compilación interesante sobre la situación del juego en Europa.

Otras características del modelo de juego europeo, a diferencia del norteamericano, son las fuertes restricciones sobre las modalidades autorizadas de juego, sobre las ganancias de las empresas gestoras fuertemente penalizadas por el Fisco, sobre las tecnologías empleada en los sistemas de juegos, etc. Esta situación es la que, hasta este momento, viene haciendo al mercado europeo poco atractivo para los inversores no europeos, básicamente para los inversores norteamericanos; esto está cambiando ya en algunos países de la Unión Europea y, señaladamente, en el Reino Unido, y algo también en España.

Quiero hacer también una pequeña referencia a los mercados europeos emergentes que deben ser tenidos en cuenta, como los países del Este, Hungría, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa y, más recientemente, Ucrania y Rusia. En estos últimos dos casos, es muy interesante saber que las regulaciones van a tener el mismo *estilo* que las regulaciones de Nueva Jersey, con lo cual en el este de Europa vamos a encontrar un sistema legal de juego muy parecido al de ese Estado norteamericano.

En el cuadro IX se relacionan países de Europa con casinos, y número de ellos.

En el cuadro X se incluyen algunos datos del estudio suizo al que me refería, ingresos brutos que produce el juego en la UE, aunque como ya he dicho, he detectado algunos defectos de homogeneización de cifras, princi-

palmente a ingresos de las empresas después de pagar los premios (véase Cuadro X).

CUADRO IX.—*Modelo de Juego Europeo: Países con Casinos**.

PAÍS	Número de Casinos (Juegos desarrollados)
Irlanda	16 (Máquinas, salones de cartas y juegos de mesa)
Italia	4 (Máquinas y juegos de mesa)
Luxemburgo	1 (Máquinas, blackjack y ruleta)
Malta	3 (Máquinas y juegos de mesa)
Mónaco	4 (Máquinas y juegos de mesa, controlados por el Estado)
Portugal	8 (Máquinas y juegos de mesa)
España	32 (Máquinas y juegos de mesa)
Suecia	4 (Máquinas y juegos de mesa)
Suiza	De Clase A: 7 y de Clase B: 14
Austria	12 (Se permite operación de máquinas y apuestas hípcas y deportivas, no juegos de mesa)
Bélgica	8 (Operan como salas privadas, se permite la operación de máquinas y juegos de mesa)
Chipre	20 (Máquinas, juegos de mesa y apuestas deportivas)
Dinamarca	6 (Máquinas)
Finlandia	1 (Máquinas)
Francia	190 (Máquinas, juegos de mesa)
Alemania	Datos fragmentados entre los Länder
Gibraltar	1 (Máquinas y juegos de mesa)
Grecia	9 (Máquinas y juegos de mesa)
Holanda	12 (Máquinas y juegos de mesa)

*Nota: Un operador autorizado puede presentar varias localidades bajo 1 licencia.
Fuente: www.gamingfloor.com.

CUADRO X.—Ingresos Brutos de Juego en la Unión Europea (en millones de euros)

Country	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo
Austria						
2000	857,31	639,00	218,31	0,00		0,00
2001	901,82	631,00	221,57	0,00	49,25	0,00
2002	893,64	605,00	227,77	0,00	60,86	0,00
2003	893,54	595,00	217,95	0,00	80,59	0,00
2004	823,32	618,00	205,00	0,00		0,00
2005		621,00				
Belgium						
2000	495,93	495,93				0,00
2001	608,11	483,33	31,31	86,35	7,13	0,00
2002	633,82	471,77	48,83	105,77	7,46	0,00
2003	679,31	485,73	47,48	136,77	9,33	0,00
2004	534,67	534,67				
Cyprus						
2000	31,42	31,42		0,00		0,00
2001	64,54	39,15		0,00	25,39	0,00
2002	71,73	42,31		0,00	29,42	0,00
2003	72,58	34,06		0,00	38,52	0,00
2004	0,00			0,00		0,00
Czech Republic						
2000	0,00					0,00
2001	506,39	94,09	322,57	72,09	17,63	0,00
2002	653,75	100,64	431,36	97,68	24,06	0,00
2003	861,82	99,97	595,85	133,20	32,79	0,00
2004	0,00					0,00
Denmark						
2000	557,76	399,36	40,27		84,57	33,56
2001	1.172,70	417,48	42,96	584,06	87,93	40,27
2002	777,91	428,89	43,63	169,14	95,98	40,27
2003	856,43	453,05	46,31	220,82	95,98	40,27
2004	802,74	391,97	40,27	252,37	84,57	33,56
Estonia						
2000	3,69	3,69		0,00		0,00
2001	17,32	4,42	12,90	0,00	0,00	0,00

Country	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo
2002	19,41	5,08	14,33	0,00	0,00	0,00
2003	23,75	5,56	18,19	0,00	0,00	0,00
2004	6,78	6,78		0,00		0,00
Finland						
2000	1.135,00	441,00	19,00	506,00	169,00	
2001	1.150,24	428,00	20,00	530,00	168,00	4,24
2002	1.201,53	450,00	21,00	552,00	174,00	4,53
2003	1.240,87	485,00	22,00	571,00	157,00	5,87
2004	1.282,00	515,00	25,00	581,00	161,00	
France						
2000	6.538,00	2.648,80	2.056,00	0,00	1.833,20	0,00
2001	6.986,20	2.810,90	2.278,00	0,00	1.897,30	0,00
2002	7.326,30	2.941,80	2.456,00	0,00	1.928,50	0,00
2003	7.585,50	3.067,50	2.546,00	0,00	1.972,00	0,00
2004	8.088,30	3.374,30	2.613,00	0,00	2.101,00	
Germany						
2000	7.157,74	4.897,74		2.260,00		0,00
2001	8.348,89	5.124,92	840,04	2.285,00	98,94	0,00
2002	8.372,04	5.013,73	942,19	2.310,00	106,12	0,00
2003	8.700,30	4.991,22	1.238,16	2.335,00	135,93	0,00
2004	6.070,22	5.114,22	956,00			0,00
Hungary						
2000	313,57	127,13	29,27	134,18	22,99	
2001	379,44	149,92	31,81	169,90	24,62	3,19
2002	478,88	213,81	34,11	200,20	26,52	4,24
2003	580,18	278,24	36,96	235,85	23,53	5,60
2004	580,69	242,00	39,44	273,55	25,71	
Ireland						
2000	236,80	236,80				
2001	743,88	255,80		133,45	336,21	18,42
2002	834,33	252,20		162,60	399,20	20,33
2003	1.143,64	264,90		242,69	608,91	27,13
2004	273,30	273,30				
Italy						
2000	0,00			0,00		
2001	6.667,45	5.536,96	396,02	0,00	663,55	70,92

3. Los modelos norteamericano y europeo del juego: dos culturas diferentes

Country	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo
2002	6.505,89	5.170,67	481,03	0,00	768,04	86,15
2003	6.204,71	4.502,00	616,74	0,00	974,98	110,99
2004	0,00					
Latvia						
2000	42,42	2,91	4,01	34,64	0,01	0,85
2001	46,66	3,24	4,20	38,22	0,11	0,89
2002	51,94	3,52	4,91	42,03	0,17	1,09
2003	66,83	4,16	7,11	52,83	1,16	1,35
2004	93,69	5,17	9,64	75,38	1,66	1,60
Lithuania						
2000	0,00					0,00
2001	14,13	12,19	0,90	0,00	1,03	0,00
2002	15,37	10,55	3,38	0,00	1,44	0,00
2003	25,68	9,64	13,52	0,49	2,03	0,00
2004	4,59					
Luxemburgo						
2000				0,00	0,00	0,00
2001	55,42	14,19	41,24	0,00	0,00	0,00
2002	73,43	13,43	60,00	0,00	0,00	0,00
2003	96,58	18,68	77,91	0,00	0,00	0,00
2004				0,00	0,00	0,00
Malta						
1999		24,71	12,42			
2000	38,72	21,67	17,05			
2001	143,11	24,07	16,43		102,39	0,23
2002	124,05	23,15	21,52		78,77	0,61
2003	153,54	23,88	23,27		105,54	0,85
2004	1,13					1,13
Netherlands						
1999	454,70		442,40		12,30	0,00
2000	1.120,70	604,5	504,30		11,90	0,00
2001	1.883,10	676,6	600,50	594,00	12,00	0,00

Country	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo
2002	1.947,80	731,4	672,80	533,00	10,60	0,00
2003	2.060,80	790,5	699,40	561,00	9,90	0,00
2004	837,70	837,7				
Poland						
2000	400,13	277,24	51,08	48,16	20,08	3,59
2001	403,53	272,91	45,56	53,72	28,33	3,02
2002	423,78	285,88	45,35	52,39	37,62	2,54
2003	432,41	295,39	44,54	52,70	37,69	2,09
2004	460,25	305,72	49,06	59,30	44,55	1,62
Portugal						
2000	368,60		256,00			112,60
2001	962,18	393,22	285,68	162,14	8,71	112,43
2002	952,83	338,07	315,74	161,98	9,06	127,99
2003	945,04	311,93	301,01	200,67	11,35	120,08
2004	410,36		299,47			110,89
Slovakia						
2000	69,00	69,00				
2001	153,58	71,00	54,32	28,24	0,02	0,00
2002	177,50	67,00	72,70	37,78	0,02	0,00
2003	216,15	71,00	95,48	49,64	0,03	0,00
2004		76,00				
Slovenia						
2000	29,23	29,23				0,00
2001	52,92	36,05	8,84	8,03	0,00	0,00
2002	60,98	43,78	14,23	2,97	0,00	0,00
2003	60,43	38,19	18,43	3,81	0,00	0,00
2004	50,71	50,71				
Spain						
2000	1.565,28	1.167,60	397,68			
2001	4.275,93	1.234,90	123,28	2.241,58	40,36	635,81
2002	4.859,51	1.212,50	343,38	2.591,97	48,54	663,12
2003	4.886,81	1.126,40	320,91	2.550,00	62,26	827,24
2004	1.437,16	1.144,10	293,06			
Sweden						
2000	1.380,00	670,50	53,90	88,40	491,80	69,20
2001	1.434,00	690,20	53,70	153,10	488,30	65,90

3. Los modelos norteamericano y europeo del juego: dos culturas diferentes

Country	Total Gambling	Lottery	Casino	Gaming Machines	Betting	Bingo
2002	1.522,00	701,60	83,90	194,10	477,40	63,90
2003	1.584,00	664,20	124,90	224,10	506,70	63,30
2004	1.599,00	645,50	137,20	235,40	513,40	66,90
UK						
1999	741,97		741,97			
2000	10.523,73	3.698,00	897,29	1.840,00	2.875,61	1.212,82
2001	9.906,88	3.621,00	858,96	2.227,69	2.602,24	597,00
2002	11.266,77	3.527,00	960,87	1.996,26	3.492,68	1.289,96
2003	10.972,02	3.389,00	950,01	1.858,83	3.525,96	1.248,22
2004	3.366,00	3.366,00				
EUROPE – 25						
2001	47.588	23.493	6.352	9.401	6.808	1.552
2002	50.104	23.060	7.367	9.229	8.143	2.305
2003	51.411	22.479	8.151	9.429	8.898	2.453
% Share						
2003	100,00%	43,7%	15,9%	18,3%	17,3%	48%

Fuente: Study of Gambling Services in the International Market of the European Union (April 2006).

III. DIFERENCIAS BÁSICAS ENTRE AMBOS MODELOS

Por último, me voy a referir a las diferencias básicas entre los modelos de juego europeo y de EE UU. **En EE UU se da una menor presencia del gobierno como operador de juego**, resulta casi nula. Digo «casi» porque en realidad los Estados que tienen vídeo loterías de alguna manera están formalmente en la gestión aunque es el concesionario el que en realidad realiza toda la gestión de la vídeo lotería. **Los impuestos especiales son significativamente más bajos en EE UU**. Este aspecto del modelo norteamericano se resume en una frase que figura en alguna intervención en una Comisión del Senado de los EE UU allá por el año 1996 en la que se rechaza subir el impuesto al juego hasta un 2% para allegar fondos al Seguro Social. La frase es: «cada dólar que va a impuestos sale de la economía». Sin duda, la frase aquí en Europa nos suena muy chocante pero no deja de ser un fiel reflejo del «espíritu americano».

En EE UU hay también una mayor libertad de organización para los empresarios en cuanto no existen las intensísimas reglamentaciones de detalle que pertenecen al marco de lo operativo (de negocio) que hay en Europa.

En EE UU se utiliza también, y muy frecuentemente, la palabra que ha mencionado el Sr. Coles, y que va a estar muy de moda en Inglaterra: *'compliance'*, es decir, los planes relativos a la comprobación de los requisitos que hacen idóneos a las personas que forman parte de las empresas de juego, y a las propias empresas, para obtener y mantener licencias que posibilitan actividades de juego, o relacionarse con otras empresas que las poseen. Mientras que el sistema europeo de otorgamiento de licencias se basa casi exclusivamente en antecedentes penales y en no haber sido condenado por quiebras o suspensiones de pago, etc., en el sistema americano se buscan más detalles de solvencia personal y económica, se indaga cómo se desenvuelven las personas en la *conducción o dirección* de negocios con los que tengan o han tenido relación, si tienen conexión con funcionarios relacionados con el juego, si tienen conexiones, o han tenido alguna relación, con empresas que hayan estado vinculadas al crimen organizado, si toman una serie de precauciones para evitar el blanqueo, mientras que en Europa los reglamentos establecen cuáles son los requisitos y los gobiernos lo que se limitan es a comprobar que alguien reúne esos requisitos formales. En EE UU se pide algo más, dados los orígenes de esta industria vinculados al crimen organizado. Los integrantes de la Industria deben someterse a investigaciones personales y corporativas muy intensas porque la licencia de juego se considera lo que realmente es: *un privilegio* y así se denomina, *licencia privilegiada*. Se busca que nadie en la Industria pueda resultar relacionado con prácticas que no sean de total transparencia personal y de negocios, y alejada de cualquier práctica indeseable. Es una forma de autoprotección de la Industria y de los reguladores muy elaborada. Los procedimientos de cumplimiento se implantarán en Europa a partir de la implantación de los mismos en el Reino Unido y la necesidad de reconocimiento mutuo de licencias sobre la base de requisitos regulatorios similares.

Otra diferencia entre Europa y EE UU es que el **juego mediante telecomunicaciones está tolerado o incluso autorizado en Europa**, mientras está **muy restringido en EE UU**. Como hemos visto en EE UU sólo es posible cierto juego mediante telecomunicaciones dentro de la frontera de cada Estado, y en Europa ya apuntan regulaciones o, simplemente, está tolerado como es fácil comprobar en la prensa española con la multitud de anuncios de apuestas por Internet, casinos y bingos virtuales, etcétera.

Otra diferencia es que **en Europa existen todavía monopolios y en EE UU en cambio la titularidad de los Estados en las loterías es residual** y prácticamente se remonta a la época de las colonias.

Sin embargo, estas diferencias están desapareciendo en los casinos del Reino Unido, como hemos visto antes, porque al final de mucha discusión, se está hablando de un «*regional casino*» o *mega casino* («estilo» Las Vegas), y otros ocho nuevos casinos, más pequeños pero en todo caso bastante grandes. Esto es el principio, ya que en el Reino Unido va a haber una implantación lenta y se prevé, hacia 2010, una revisión de ésta, llamémosle, *contingentación* del número de licencias. En España tenemos una experiencia interesante que yo no quería dejar *pasar por alto* y es el *megacasino* de Castilla-La Mancha, el conocido como «*El Reino de Don Quijote*», y que va a ser el primer casino de *Harrah's* en Europa. Salvo que cambien sus planes en el último momento, el megacasino de Castilla-La Mancha o *big casino destination* ha sido posible por algunos cambios regulatorios que introdujo el gobierno de Castilla-La Mancha; inicialmente fueron cambios tímidos ya que hace como 7 u 8 años se introdujo en la Ley de Presupuestos de la Comunidad la posibilidad de reducir la tasa aplicable a los casinos –no había ninguno en Castilla-La Mancha, pero se introdujo esa posibilidad, y se hablaba de «*temporalmente*»–. Al mismo tiempo, todas las fuerzas políticas de Castilla-La Mancha, desde Izquierda Unida (IU), pasando por la oposición del Partido Popular (PP), al equipo de gobierno socialista (PSOE), llegaron a un acuerdo con la cadena *Hilton* que posibilitaba el que se crearan las condiciones regulatorias para que se estableciera un elemento de ayuda al turismo y de generación de empleo: un mega casino de este tipo. *Hilton* se retiró porque los avances regulatorios no acompañaron a lo que ellos preveían, posteriormente se hizo cargo del proyecto un grupo francés con un modelo de casino francés, mucho más pequeño y más europeo, que no fue bienvenido en Castilla-La Mancha y, finalmente, *Harrah's* adquirió una participación mayoritaria en la sociedad titular de este casino, y va a ser de nuevo el gestor. La *tasa* de Juego de Castilla-La Mancha ha quedado dentro de los límites que la industria americana de casinos entiende deseables para que sean posibles sus modelos, es decir, para que se generen recursos destinados a inversión, a marketing en sentido extenso, y a la retribución de sus inversores –fondos de inversiones mayoritariamente–. Los casinos americanos prestan especial atención a los clientes que llaman VIP («*Very Important Persons*»). Los clientes VIP circulan por todo el Mundo y visitan los diferentes *casinos-destino*, tienen a su disposición las *suites*, tienen a su disposición crédito –ése es otro detalle importante que nuestros reglamentos en general no permiten–; tampoco a este tipo de clientes VIP se les exige el que tengan que identificarse con el

pasaporte en la entrada, ni con ningún otro documento, basta con que la casa se responsabilice de ellos. Estos tres requisitos que en alguna medida parece que se van a cumplir en Castilla-La Mancha posibilitarán el primer *casino-destino* de gran tamaño en Europa, y estará en Ciudad Real en unos pocos años.

Unión Europea y monopolios nacionales

Juan José ZORNOZA PÉREZ¹

Voy a entrar sin dilaciones en el análisis de las cuestiones que se me han encomendado. Para hacer una reflexión que ayuda a la discusión sobre los problemas que se plantean por la existencia en el modelo que José Ramón Romero llama en estas páginas «*européo*» de monopolios del más variado carácter, estructuras en las que la titularidad del juego es pública, igual que la gestión, o de estructuras en las que, siendo la titularidad pública, existen regímenes de participación por parte de entidades privadas en la gestión de alguna de las actividades. En suma, estructuras de lo más variadas y que en ocasiones tienen una larga tradición histórica, como por ejemplo, la Lotería, que fue creada por Carlos III dos años antes de que apareciera en Estados Unidos, pero también hay otros ejemplos de nueva creación: Noruega, donde el intento de monopolizar a través de una firma totalmente pública el juego, mediante máquinas recreativas, es todavía relativamente reciente. Y, según las cifras de que disponemos, ese juego monopolizado que se refiere fundamentalmente a Loterías y Apuestas llega a alcanzar hasta el 61% del volumen total de juego.

Según los datos proporcionados por Ramón Romero en su capítulo, el 43,7% del total de juego son loterías que en Europa están sometidas, en bastantes casos, al régimen del monopolio, con independencia o no de que su gestión sea luego privada, mientras que el 17,3% correspondería a las apuestas. De modo que estamos hablando de un segmento muy importante de la actividad del juego. Y, prescindiendo de otros antecedentes, lo que me interesa ahora resaltar es que en muchos casos esas actividades monopolizadas lo son por razones exclusivamente históricas; dicho con otras palabras: no existe ningún soporte firme que avale la existencia de esos monopolios.

1. Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Carlos III de Madrid.

Para no hablar de otros supuestos, diré que éste es precisamente el caso español. Aquí, el monopolio preconstitucional existente sobre las loterías se sigue manteniendo con absoluta normalidad como si nada hubiera pasado o cambiado en nuestro país, como si una Constitución que reconoce la iniciativa privada en la actividad económica y que, por supuesto, también reconoce la iniciativa pública, no hubiera generado ningún cambio, de tal forma que, en esencia, se mantiene –en los mismos términos de la vieja Instrucción de Loterías y con la adición de las apuestas mutuas deportivo-benéficas–, la atribución al Estado, en régimen de monopolio y gestionado por un organismo público, el anterior ONLAE, o el actual LAE, todo ese importante sector de la actividad.

Según este estado de cosas, la primera pregunta que nos deberíamos hacer es: *¿cuál es la base para la existencia de ese régimen monopolístico?* Yo, desde luego, no he sabido encontrarla en ninguna disposición de rango constitucional. Creo que la intervención pública en la economía, la autorización para que el Estado intervenga en la economía, no basta para justificar en sí mismo el que un determinado sector de actividad quede soportado en régimen de monopolio.

A partir de ahí, la única base explicativa consistente es *la financiera*. El monopolio, por tanto, sólo tiene una justificación, la consideración como un recurso del presupuesto de ingresos del Estado. Esta justificación está ya en el Decreto de 23 de marzo de 1956 que aprobó la Instrucción General de Loterías, todavía vigente, y que se mantiene, sin ningún tipo de pudor, tras la aprobación de la Constitución de 1978 por una jurisprudencia constitucional, que ha abordado en numerosas ocasiones el régimen de monopolio de loterías, aunque sea por vías un tanto extrañas para justificarlo siempre sobre la base de esa misma razón. Porque ese monopolio tan tradicional como carente de una base jurídica suficientemente firme ha sido objeto de las consideraciones del Tribunal Constitucional, con motivo de conflictos de competencias planteados por algunas Comunidades Autónomas, que pretendían que las competencias exclusivas en materia de juego que tienen reconocidas en sus Estatutos de Autonomía les autorizaban para organizar sus propias Loterías.

Frente a ese tipo de conflictos de competencias, surgidos también con motivo de la autorización de nuevos juegos (cuando renace la Lotería Primitiva se vuelve a plantear un mismo conflicto de competencias por parte de Comunidades Autónomas que desean intervenir en ese juego), y con otra razón marginal, un recurso de inconstitucionalidad contra un impuesto que se pretendió establecer en las Islas Baleares que suponía un gravamen sobre

el juego de la Lotería. Todos esos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, surgidos siempre en relación a problemas de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se han resuelto sobre la misma base, que, en mi opinión, es ciertamente escasa.

La materia de juego no es una materia que el artículo 149 de la Constitución mencione entre las de competencia estatal; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha entendido que esto no privaba de cualquier competencia al Estado en materia de juego porque existían algunos otros títulos competenciales que, conexos con ella, legitimaban la intervención del Estado. Pero después de afirmar la existencia de esos otros títulos competenciales, lo cierto es que la competencia estatal se funda sólo en que el juego, y en particular la Lotería, es una fuente de ingresos que es el aspecto que permite considerar que, como parte de la Hacienda General a la que se refiere el artículo 149.1. decimocuarto, es una competencia del Estado.

Por tanto, el juego es de competencia estatal, dirá el Tribunal Constitucional en cuanto monopolio fiscal, cuyo establecimiento constituye una manifestación del poder financiero, y la Lotería forma parte de la materia juego y es de la competencia estatal en cuanto recurso económico de la Hacienda estatal y monopolio del Estado, que genera derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad a aquélla corresponde.

En definitiva, lo que atribuye la competencia al Estado es la potencia recaudatoria derivada de esos juegos particulares que históricamente se habían gestionado en régimen de monopolio. Y me interesa mucho destacar esa justificación de la competencia estatal sobre el juego en la que insisto, ya que legitima la existencia de un monopolio al hilo de un problema que no es si la actividad de juego es o no susceptible de ser monopolizada por el Estado, sino al hilo de una cuestión completamente distinta: *¿quién tiene capacidad regulatoria, el Estado o las Comunidades Autónomas?* Y aprovechando ese particular «Pisuerga» que pasaba por el Tribunal Constitucional, se quiere dejar bien claro que la competencia es estatal porque hay un monopolio fiscal. O sea la pregunta: *¿cuál es la razón que justifica la existencia de un monopolio fiscal?* se resuelve sobre la base de una trampa que es muy obvia: *hay un monopolio fiscal porque la competencia es del Estado y la competencia es del Estado porque es un monopolio fiscal. Esto es la pescadilla que se muerde la cola*, o, introduciendo un poco de humor, «*haciendo el pino con las orejas*».

El razonamiento no puede ser más inconsistente, pero me interesa destacar que, aun siendo inconsistente, muestra que la capacidad recaudatoria del juego gestionado directamente por el Estado tiene un fundamento bien

claro, es el hecho de que la lotería y las apuestas mutuas deportivo-benéficas generan recursos económicos para el Estado, lo que le permite mantener la legitimidad del monopolio. Me interesa destacar esto porque, esta forma de argumentar, está radicalmente alejada de las que se emplean en los ordenamientos comparados, en aquellos ordenamientos europeos en los que existe monopolio de juego, y en aquellos en que dichos monopolios se tratan de legitimar sobre la base de otros tres tipos de consideraciones: fundamentalmente protección de los consumidores, prevención de adicciones y otras patologías asociadas al juego no responsable y lucha contra el fraude y contra el crimen.

Los citados, son tres argumentos recurrentes que uno puede encontrar en la legislación relativa a los monopolios de juego europeo, mientras que en España hemos optado por *dar la cara* directamente y reconocer que el monopolio fiscal tiene una finalidad estrictamente recaudatoria. Y me interesa poner esto de manifiesto porque ese carácter de monopolio fiscal del Estado que se atribuye a las loterías y apuestas lo hace extraordinariamente débil cuando la regulación de los monopolios se analiza desde la perspectiva del Derecho Comunitario, porque como también expone José Ramón Romero, en el Derecho Comunitario hay un tipo de reglas que están interfiriendo en las más variadas materias. Son las reglas de la competencia que, establecidas en el Tratado de la Comunidad Europea, se utilizan como reglas de contraste para verificar las libertades fundamentales en el ámbito económico: la libertad de establecimiento, la libre circulación, la libertad de prestación de servicios resultan reales y efectivas en un marco, el del un mercado único, donde debe quedar garantizada la igualdad de oportunidad de todos los competidores y en el que de antemano se descarta la existencia de monopolios.

La regla es la libertad de competencia, el monopolio es la excepción, y en cuanto excepción, el monopolio necesita de una particular justificación. Por eso tales reglas de competencia se han constituido en la principal arma contra los monopolios en todos los ámbitos, también en el sector del juego, en que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (TJCE) ha tenido que ir evolucionando en su posición hasta derivar en el *caso Gambelli*. En esta sentencia, el TJCE adopta una posición que ha servido de base para posteriores desarrollos que han permitido, por ejemplo, que la autoridad supervisora de la EFTA² enjuiciara como contrario a las reglas del acuerdo del espacio

2. EFTA: en inglés, siglas de *The European Free Trade Association*, denominación por la que preferentemente se conoce a la AELC o *Asociación Europea de Libre Comercio*. Se trata de una zona de libre comercio que, desde su fundación en 1960 en Estocolmo, persigue la eliminación progresiva de

económico europeo la existencia del monopolio que se le concedía, de hecho, a la compañía que se encargaba de la gestión de la totalidad de las máquinas recreativas en ese país. Y lo ha hecho siempre sobre la base de argumentos coincidentes que dan lugar, insisto, a que las reglas de la competencia pongan en cuestión la existencia y la legitimación de esos monopolios.

Las reglas de la competencia van a tener, además, otros efectos. Por ejemplo, prohíben la existencia de lo que se califica, técnicamente, como ayudas del Estado. Y aquí, por hacer referencia a un ejemplo que José Ramón Romero menciona, digo que tengo muy pocas dudas de que el establecimiento de un régimen fiscal especial, y especialmente beneficioso, para un determinado operador económico en una zona del territorio que le sitúa en mejores condiciones frente a otros competidores tiene la calificación de *ayuda de Estado*; y tengo pocas dudas también de que se trate de una ayuda de Estado prohibida de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE.

Se ha mantenido, por ejemplo, que las vacaciones fiscales vascas eran contrarias al Tratado por ser contrarias a las reglas de competencia, porque si ese régimen fiscal beneficioso no se puede aplicar a todos los que realicen esa actividad, es un régimen que coloca a unos en situación de privilegio respecto de los competidores, y es obvio que ese régimen fiscal especial no se puede aplicar a todos, sino sólo a quienes tienen la autorización para operar en ese mega casino o *mega resort*.

En todo caso, abandono la vertiente tributaria a pesar de mi natural *querencia* por el tema no sin antes repetir la idea *nuclear*: las reglas de competencia también se aplican para comparar la presión fiscal que sobre los competidores en una misma actividad económica se desarrollan en el interior del país, y cada vez en mayor medida el Tribunal de Justicia europeo las está empleando.

Ahora quiero centrarme en otro tema: analizar la legitimidad y la justificación de la existencia de esos monopolios desde la perspectiva del Derecho europeo de la competencia y también desde una perspectiva complementaria, más reciente, pero no menos importante, ésta es, la de la constitución interna.

Desde la perspectiva del Derecho europeo hay que comenzar citando de nuevo la sentencia del TJCE relativa al *caso Gambelli*, en la que se resuelve

los derechos arancelarios y otros obstáculos a las exportaciones de productos entre los países miembros.

una cuestión prejudicial y el Tribunal se tuvo que plantear si la existencia de un monopolio era o no conforme al Tratado de la Unión y, en particular, a las reglas sobre la competencia. Se trataba del monopolio italiano sobre las apuestas. Un caso que, como muchos otros, aunque esto no ocurrirá en Estados Unidos, se suscita en el ámbito de un litigio penal, porque en esta materia, que ha quedado fuera de la directiva de servicios, seguimos moviéndonos entre el Código Penal y la regulación administrativa, lo cual es una anomalía, y conviene denunciarla como tal.

Sin embargo, muchos de los pronunciamientos del TJCE se han suscitado como cuestiones prejudiciales en casos penales. En el asunto al que venimos haciendo referencia, de lo que se trataba es de un caso penal relativo a la celebración de apuestas por Internet, que está reservada en Italia a un régimen de monopolio. El Tribunal se había ido pronunciando a lo largo de otra serie de fallos –cuya cita omitiré por tediosa–, sobre la justificación o no de la existencia de esos monopolios. Otorgarlo en exclusiva al Estado es necesariamente una excepción que requiere de una justificación, y esa justificación tiene que estar relacionada con las características, en sí mismas consideradas, de la actividad de que se trata. Dicho con otras palabras, no puede ser una justificación externa.

En segundo lugar, la justificación debe ser una justificación razonable que atienda a consideraciones de interés general, y por fin, la justificación debe ser proporcionada en relación a los fines que se pretenden alcanzar. Es decir, no basta con alegar motivos vagos que afecten al interés general para justificar la reserva a favor del Estado de una actividad sino que es necesario precisar cuáles son las justificaciones que en concreto aconsejan la reserva del Estado. Tampoco basta con cualquier tipo de justificaciones, éstas están sujetas a un *test de razonabilidad*. Quiero decir que sólo cabe justificar la reserva del Estado sobre la base de la persecución de intereses públicos que merezcan una positiva valoración constitucional o una positiva valoración desde la perspectiva de los tratados.

Por último, en tercer lugar, esos intereses no se pueden proteger de cualquier modo, sino que la asunción de un monopolio debe ser justificada por ser la única medida eficiente a los efectos de la protección de tales intereses. En este sentido, la existencia de un monopolio está sujeta también a un *test de proporcionalidad*, en el que el juez, en este caso el juez comunitario, debe valorar si es o no necesario llegar hasta la monopolización de la actividad para cumplir los fines que se pretende alcanzar con la misma.

Pues bien, este *triple test* había sido enunciado por el Tribunal de Justicia

en numerosas ocasiones, pero en todos los casos que se habían examinado con anterioridad –por ejemplo, en *Sidlery* y otros similares–, el Tribunal había conseguido eludir un pronunciamiento preciso que, sin embargo, por primera vez, va a realizar en la sentencia *Gambelli*, en la que los demandantes en el ámbito de una cuestión prejudicial, insisto, y esto es importante tenerlo en cuenta, decían que el Estado italiano no aplica una política coherente con el fin de limitar las actividades del juego porque el Estado aumenta la oferta de juegos y apuestas, e incluso fomenta que la gente participe en ellos, facilitando el régimen de recogida para aumentar los ingresos fiscales. También se afirma por los demandantes que el hecho de que la organización de apuestas esté regulada por leyes presupuestarias muestra que la verdadera motivación de las autoridades nacionales es de índole económica, y, por último, la legislación italiana tiene también como fin proteger a los concesionarios del monopolio nacional impidiendo la entrada de operadores de otros estados miembros.

Como consecuencia de ello, el Tribunal concluye que en la medida en que las autoridades de un Estado inducen o incitan a los consumidores a participar en loterías, juegos de azar, y otros juegos de apuesta, para que la Hacienda Pública obtenga beneficios económicos, las autoridades de dicho Estado no están legitimadas para invocar como razón de orden público-social la necesidad de reducir las oportunidades de juego con el fin de justificar medidas como las litigiosas en el asunto principal.

Dicho con otras palabras, cuando el Estado favorece y fomenta el juego público, esto es, cuando se comporta como lo hace el Estado español, como un *Estado croupier*, no puede luego alegar que la existencia de un monopolio tiene como finalidad el preservar a los ciudadanos de los efectos perniciosos del *juego no responsable*, el limitar las oportunidades de juego a que pueden acceder sus ciudadanos. Es decir, el orden público sólo puede ser invocado como una razón que justifique la existencia del monopolio cuando la propia autoridad monopolista se comporta de acuerdo con esas razones de orden público. Lo cual es un argumento que no requiere mayor explicación, porque no es un argumento fino en términos jurídicos, es un argumento de puro sentido común y por eso el *caso Gambelli* no da lugar a que el Tribunal de Justicia Europeo afirme de manera directa que el monopolio italiano sobre las apuestas es incompatible con el Tratado. *¿Por qué?* Porque estamos en el ámbito de una cuestión prejudicial y en él, el Tribunal de Justicia se limita a aclarar las dudas que el Tribunal de Instancia tiene respecto de una determinada materia, pero luego la decisión última del caso depende del Tribunal de Instancia, en este caso del Tribunal italiano que había planteado la cuestión.

Espero que el lector, mínimamente instruido en estos asuntos, recuerde la cuestión *¿en qué ámbito se plantea?* En el ámbito de un proceso penal, de manera que nadie podía esperar que se dijera que el monopolio era ilegal o incompatible con las reglas del Tratado. En el ámbito del proceso penal lo más que cabía esperar era la libre absolución de las personas a las que se había imputado, de modo que, lo digo con toda la precisión, el *caso Gambelli* establece, en mi opinión, una doctrina que hace que muchos de los monopolios existentes en materia de juego en Europa y, en particular, el monopolio estatal de Loterías y Apuestas del Estado, sean abiertamente contrarios con las prescripciones del Tratado de la Unión en materia de competencia.

No se puede decir que de la sentencia *Gambelli* no se derive esa consecuencia porque el Tribunal no la pronuncie, porque el TJCE no podía decir eso. Se tenía que limitar a la función que los Tratados le atribuyen, y tampoco se puede decir que de la sentencia *Gambelli* no se derive la ilegalidad de esa clase de monopolios porque el juez italiano del caso tampoco dijera que el monopolio era incompatible con el Tratado; porque lo cierto es que de un juez penal no se puede esperar ese tipo de pronunciamiento. El juez penal dictó el fallo coherente con la incompatibilidad del monopolio y con el Derecho Comunitario, que fue la absolución. Y nada más se le podía pedir.

De manera que nos encontramos ante una doctrina que, en mi opinión, permite la existencia misma de esos monopolios, más allá de que den lugar o no a colaboración con *partners* privados a los que se les pueda encargar la gestión sobre la base del Derecho comunitario de la competencia. Y que esto es así se ha puesto de manifiesto en un ámbito más amplio, ya no el de la Unión Europea, sino el de la autoridad de vigilancia de la EFTA, que se encarga de pronunciarse sobre los problemas surgidos en el espacio económico europeo. Y en el caso concreto al que se refiere el pronunciamiento de 20 de octubre de 2004 de la autoridad de vigilancia de la EFTA, se trataba de las reformas del régimen de juego y loterías noruega, que se había realizado en el año 2003, en cuya virtud se concedió a *Norsk Tipping*, una compañía de capital público, la operación exclusiva de máquinas de juego, limitando el número de máquinas de juego en torno a unas 10.000, y otorgándole unos *derechos de exclusiva* en cuanto a la organización de ese juego.

Pues bien, la decisión de la autoridad de vigilancia de la EFTA³ señala algo que resulta obvio: *la operación de máquinas recreativas es una provisión de*

3. Aclaro, en cuanto existe un acuerdo EFTA-Unión Europea para la constitución de un espacio económico común, utiliza las reglas del Tratado de la Unión y utiliza también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, con lo que es básicamente aplicable también su doctrina en el ámbito comunitario europeo.

servicios; la legislación que prohíbe a los sujetos que carezcan de licencia pública para efectuar esas operaciones es un impedimento a la libertad de prestación de servicios que afecta a los operadores de otros Estados miembros, en definitiva, requiere de una especial justificación. Porque si una legislación hace en la práctica imposible que operadores de otros estados miembros obtengan licencia para la provisión de servicios de juegos, se trata de una restricción, no sólo a la libre prestación de servicios, sino también a la libertad de establecimiento. Y a partir de ahí realiza el mismo test que hemos repasado en el *caso Gambelli*, las restricciones a esas libertades fundamentales deben estar justificadas sobre la base de ciertos criterios de orden público, de interés general, entre los cuales está la reducción de la adicción al juego, la prevención del juego de menores, la prohibición de los efectos no deseados del juego no responsable, combatir el crimen, etcétera.

Pero, esas restricciones, sólo son admisibles si limitan las actividades de que se trata de manera consistente y sistemática. Y por esa razón, pese a los argumentos de la autoridad de vigilancia, la autoridad de la EFTA, termina proclamando que la situación de monopolio que se había concedido en la práctica en la Ley noruega, a *Norsk Tipping*, era contraria al Tratado. ¿Por qué? Porque las consideraciones financieras están detrás de la elección del modelo de un solo operador para un «parque» de casi 10.000 máquinas de juego, porque la financiación de actividades sociales, o de otro tipo de actividades de interés general puede ser la consecuencia de una reserva en favor de un sujeto de una actividad económica, pero no puede ser más que una consecuencia incidental, y no puede ser su razón principal. Por ello, incluso si las loterías u otros tipos de juego pueden contribuir a la financiación de interés público, ese motivo económico no puede ser, en sí mismo, considerado como una justificación objetiva para restricciones a la libre circulación de servicios ni a la libertad de establecimiento. De manera que, la existencia de monopolios exclusivamente fiscales, no es compatible con el Tratado en la medida en que suponga una restricción a la libertad de prestación de servicios y a la libertad de establecimiento.

Todo lo dicho se deriva de un análisis en el que las alegaciones del Gobierno noruego son objeto de un contraste empírico que permite afirmar a la autoridad reguladora que la política del gobierno nórdico en materia de juego es inconsistente con el pretendido objetivo que habría justificado la creación de *Norsk Tipping*.

Si de lo que se trataba era de conseguir una reducción efectiva de las oportunidades de juego, por razones de orden público, prevención de adicciones, protección de la infancia y demás; las restricciones del gobierno

noruego tenían que haber ido acompañadas de un comportamiento semejante por parte del operador, lo cual no se produjo, dado que *Norsk Tipping* incrementa las actividades de marketing, trata de favorecer y de fomentar las posibilidades de juego, abre nuevos establecimientos, redistribuye las máquinas para favorecer el acceso a las mismas por parte de los ciudadanos, de manera que no puede invocar como razones de orden público aquellas con las que está siendo inconsistente en su comportamiento el operador al que se otorga el monopolio del juego. Esa inconsistencia se demuestra por el incremento de acciones de marketing, la aparición de nuevos juegos sin que exista ninguna evidencia de que sean menos adictivos o no tengan ninguna ventaja desde el punto de vista de las políticas públicas, y porque el objetivo confesado de los gestores es incrementar el número de jugadores y la rentabilidad. De modo que están poniendo de manifiesto de manera absolutamente *palmaria* que se trata de conseguir incrementos de la recaudación procedentes de la actividad. No alcanzo a entender que la concesión de derechos exclusivos al monopolista *Norsk Tipping* sea necesaria para prevenir la adicción al juego y al crimen, y en consecuencia, las medidas no superan ni el *test de razonabilidad*, ni el *test de proporcionalidad*, y la autoridad reguladora de la EFTA, con cita de la jurisprudencia del caso *Zanetti*, sobre todo del caso *Gambelli*, declara que la modificación de la normativa del juego noruega de introducir un monopolio para la operación de máquinas de juego viola los artículos 31 y 36 del Acuerdo del Espacio Económico Europeo, esto es, el actual artículo 46 del Tratado y viola las reglas de competencia en el ámbito de la Unión Económica Europea. Ello, constituye, en mi opinión, la confirmación de que las actividades de monopolio de juego, con fines exclusivamente recaudatorios o fiscales, carecen de justificación desde la perspectiva del derecho europeo, porque no *resisten* el test que el Tribunal de Justicia viene haciendo respecto de los monopolios de juego.

Me interesa destacar, además, que, recientemente, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha abierto una nueva vía de actuación frente a la existencia de monopolios fiscales o con fines, incluso no fiscales, en el ámbito del juego. Sobre la base de una decisión que se adoptó en julio de 2000, en la que el Tribunal Constitucional Federal alemán consideró que era contrario al derecho fundamental del libre ejercicio de la profesión, que incluye el derecho a ejercer la profesión u ocupación que uno desea, el establecimiento de una prohibición para los casinos ya existentes en Baden-Baden y en Constanza⁴, que afecta al régimen de las apuestas deportivas en el que

4. Como consecuencia de una regulación del Estado de Baden Württemberg hay una sentencia de 28 de marzo de 2006 que se refiere, utilizando los mismos argumentos que los utilizados respecto a la creación en el Estado de Baviera de un monopolio sobre apuestas.

se establece una forma de cooperación entre públicos y privados porque siendo un monopolio estatal de la titularidad del *land* de Baviera, la gestión se realiza por los particulares en régimen de concesión.

El Estado de Baviera concedió a oficinas la gestión de los juegos de apuestas que están establecidos en su regulación. Pues bien, el monopolio estatal de Baviera había establecido un régimen de juego que era coherente con el ordenamiento alemán en el que la competencia de juego radica en los *länder*, sin que a nivel federal exista una particular regulación, salvo la que supone un convenio entre los Estados –lo que aquí sería un convenio entre Comunidades Autónomas–, para establecer reglas que permitan la realización de juegos intercomunitarios, de manera que se pueda jugar entre los *länder* y se puedan realizar juegos combinando las regulaciones de los distintos *länder*.

Pues bien, en la regulación bávara se prohíbe el juego sin autorización pública, además es considerado delito y hay una regulación tradicional de 1922 que se modifica para permitir la misma consideración al juego de las apuestas en que, como he dicho, se mantiene el monopolio del Estado, pero se autoriza en régimen de concesión la apertura de oficinas de apuestas por parte de los particulares. En ese régimen se abrió una oficina de apuestas en Munich que planteó a las autoridades bávaras la posibilidad de extender sus servicios al resto de los Estados miembros de la Unión Europea. Lo que quiso hacer el «avisado» concesionario fue prestar el servicio de apuestas no sólo a los residentes en Baviera sino a los residentes en cualquier otro país de la Unión, a lo cual se opuso el Ministerio Bávaro del Interior, que es el responsable del juego, ya que consideró que esa actividad sería una actividad delictiva.

El pleito discurrió ante los tribunales administrativos hasta llegar al Tribunal Administrativo Federal –el equivalente a nuestro Tribunal Supremo–, que desestimó la apelación aunque mediante un fallo ciertamente curioso, porque lo que dijo fue que no podía conceder la autorización para la realización de este juego pero, al mismo tiempo, obligó a que el Estado de Baviera volviese a examinar el asunto. La apelación fue doble, ya que acudieron al Tribunal Constitucional tanto el afectado, porque no le daban la licencia, como el Estado de Baviera, porque le obligaban a reabrir el asunto. Y como consecuencia de ello, se produce una discusión en la que el demandante dice «*incluso si existen razones de interés público que puedan alegarse la exclusión de las casas de apuestas comerciales para imponer un monopolio del Estado es una restricción desproporcionada de un derecho fundamental como es el libre ejercicio de la profesión*», que, insisto, comprende el derecho a elegir qué profesión quiere

tener cualquier persona; y añadido, es un derecho configurado exactamente en los mismos términos que la Grundgesetz alemana en la Constitución Española.

De manera que esta jurisprudencia es relativamente fácil de trasladar⁵ a España. En todo caso, y omitiendo los detalles, lo cierto es que el Tribunal Constitucional hace una aproximación al problema que es coincidente en cuanto a los argumentos con la que se ha realizado desde el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, porque en el fondo se trata de lo mismo: de exigir que una intervención pública que afecta a un derecho fundamental en el caso del derecho interno, el libre ejercicio de la profesión –en el caso del Derecho Comunitario una libertad fundamental como es la libertad de establecimiento unida a la libre prestación de servicios– tiene que estar suficientemente justificada sobre la base de argumentos que, en primer lugar, tienen que ser objetivos; en segundo lugar, tienen que ser razonables; y en tercer lugar proporcionados a la decisión que se toma y a los efectos que produce.

Pues bien, realizando ese test, que es coincidente en cuanto a su metodología en los ámbitos europeo e interno, el Tribunal Constitucional Federal alemán afirma que la prohibición del ejercicio comercial de una actividad o profesión no es en sí misma contraria al derecho fundamental del libre ejercicio de la profesión; pero esa prohibición tiene que ir vinculada a la naturaleza de la actividad. Dicho con otras palabras, si se prohíbe el ejercicio de una actividad tiene que ser por razones inherentes a las características de la actividad, y ése no es el caso de una actividad de apuestas cuando no la organiza la entidad pública de un *land*, porque *¿qué hay en la actividad de organización de apuestas de distinto cuando la organiza un particular que cuando la organiza el Estado?* Absolutamente nada, de manera que el *Estado croupier* carece de cobertura. Si el Estado quiere intervenir en materia de juego lo hace, pero como en cualquier otra actividad económica, en régimen de igualdad, en condiciones de competencia y sin razón alguna que soporte la existencia de un monopolio.

El sistema legal permite las apuestas como actividad económica, y si las apuestas están permitidas como actividad económica, deberán esgrimirse razones suficientes para que quede reservada al Estado, pero no hay razones que sean inherentes a la actividad en sí misma considerada.

5. O sería relativamente fácil de trasladar de no ser por la resistencia que el Tribunal Constitucional español manifiesta respecto de las actividades ejercidas en monopolio, que por el simple hecho de ser un monopolio fiscal le parecen justificadas aunque carezcan de cualquier base constitucional.

El hecho de que la organización y gestión de apuestas no sean inicialmente actividades constitucionalmente reservadas al Estado, como ocurre en el caso español, exige la existencia de una particular justificación que en el caso Bávaro –y en el de *Norsk Tipping*– no existe a los ojos del Tribunal Constitucional Federal alemán, y no existe por razones que son coincidentes en todo con las que se enunciaron en el *caso Gambelli*, con las que ha tenido en cuenta la autoridad supervisora de la EFTA y que reitera la jurisprudencia constitucional federal alemana; porque existen razones de interés público para justificar el monopolio, como pueden ser el menor riesgo adictivo de determinadas apuestas, menores riesgos para los consumidores, etc.; pero esas razones son inconsistentes con la actuación del monopolio que está permitiendo mediante el otorgamiento de concesiones la apertura de cada vez más oficinas de apuestas, que está permitiendo la introducción en muchas oficinas de apuestas de nuevos juegos, que está permitiendo y está promocionando mediante actividades de marketing el incentivo a los jugadores, de manera que aparece como única causa plausible para la realización de este modo de gestión de la actividad *el interés financiero del Estado*. El cual no justifica la creación de un monopolio de apuestas. Tampoco es admisible el propósito de evitar la explotación del instinto de juego para fines comerciales o privados, el único argumento que el *Estado croupier* trata de emplear para su justificación, el argumento moral: *el juego organizado por el Estado es bueno, el juego organizado por los particulares ha dejado de ser delito, pero seguramente seguirá siendo pecado y, en consecuencia, debe llevar aparejada su consiguiente sanción*. Este argumento no es admisible porque el Tribunal Constitucional Federal de Alemania afirma que si el instinto de juego es aprovechado, ha de serlo por todos en condiciones de igualdad, que no hay ningún derecho moral del Estado para aprovechar los bajos instintos de sus ciudadanos y, en consecuencia, que la existencia del monopolio carece de cualquier justificación desde la perspectiva del libre ejercicio de la profesión.

En definitiva, el monopolio afecta a derechos fundamentales sobre los que sólo se puede incidir por razones fundadas de interés público, el interés público será distinto si se trata de la libre circulación, si la libertad de prestación de servicios y de la libertad de establecimiento o del libre ejercicio de la profesión, o de otros derechos fundamentales que seguramente también podrían alegarse.

Pero no basta con cualquier alegación de interés público porque los Tribunales han empezado ya a realizar un test para comprobar que el interés público alegado es de verdad un interés consistente que se persigue materialmente a través de la actuación pública, y no un interés puramente formal que se alega en las exposiciones de motivos de los textos legales pero del

que luego se despreocupa el Estado cuando gestiona, bien sea directamente, o bien mediante la colaboración de los particulares, esas actividades monopolizadas. En consecuencia, tengo la impresión de que tienen los *días contados* en el ámbito europeo-comunitario, y bien harían los gestores de los organismos competentes españoles de hacer caso al refrán y «*poner sus barbas a remojar*» porque las *barbas* de otros Estados ya las están «*pelando*»: el Estado de Baviera tiene plazo hasta el 31 de diciembre de 2007 para modificar su regulación en la materia, y esto no significará necesariamente abolir el monopolio, sino que supondrá que la política de juego del Estado de Baviera tendrá que ser consistente y podrá mantener el monopolio siempre que sea un instrumento para la disminución real del juego al servicio de los pretendidos fines de política pública que inspiran su actuación y no para la obtención de recursos. De manera que, por fin, cuando menos, vamos a terminar con la *hipocresía* del aparato público que dice querer perseguir el juego y preocuparse de la reducción de todo tipo de males asociados a esa actividad, al tiempo que engrosa sus *arcas* de manera sistemática mediante el fomento de aquel juego que le beneficia.

Capítulo 5

El juego por Internet, televisión y telefonía móvil

Juan Carlos ALFONSO RUBIO¹

Todos caemos en la tentación del juego, lo único que cuando eres abogado y examinas el ordenamiento legal te encuentras con tremendas dificultades para caer en esa deseada tentación. Empezaré por la conclusión aunque despierte algo de polémica: *el juego en televisión, en Internet o en telefonía móvil es ilegal o no se puede hacer*. Y ahora entro en materia: *no se puede hacer, pero se hace*. En un país donde creo que el *Código de la Circulación*, a pesar de su renovación hace muy poco, sigue diciendo que no se puede aparcar a menos de cinco metros de una esquina y todos paseamos por las calles y vemos cuál es la conducta de nuestros conductores, nos encontramos con que las prohibiciones legales no son suficientes para impedir que se desarrollen fenómenos fuera de la norma. En el caso de las nuevas tecnologías, que ha roto tantos conceptos tradicionales, barreras y fronteras, la cuestión es más peliaguda.

Voy a intentar centrarme en unos pequeños antecedentes y hacer una pincelada muy rápida al prisma jurídico. Comentaré cuáles son las cuestiones candentes en materia de los medios en los que se desarrolla el juego: televisión, Internet, y telefonía móvil. Hablaré de las tres cuestiones más abiertas, más discutidas, como son, de un lado, la publicidad del juego (estamos hablando que telefonía móvil, Internet y televisión son medios para una actividad, como es el juego, y el medio utiliza la publicidad como un arma esencial, no sólo de sus ingresos, sino de promoción de la actividad). *¿Qué ocurre con el régimen sancionador? ¿Por qué no se sanciona la ilegalidad? ¿Qué ocurre con el programa competencial de las comunidades autónomas?*, y por último, una pequeña reflexión, desde nuestra posición, *¿qué va a pasar en el futuro?, ¿por dónde va a ir la regulación? o ¿por dónde va a ir esta actividad?*

1. Abogado del Estado. Director de la Asesoría Jurídica de Sogecable.

Quiero comenzar con dos ejemplos, el primero es el caso de «*La Bruixa d'Or*» («*La Bruja de Oro*») ². Es el concesionario de loterías de Sort (Lérida), que representa el 50 ó 60% de la lotería que se vende en España y principalmente lo hace a través de medios telemáticos, y que en el año 2001, consecuencia de esa venta por Internet, y a instancias de una denuncia de la agencia tributaria, la fiscalía inicia diligencias por un delito de contrabando. Esas diligencias acaban en un archivo. Hoy en día nos encontramos con que la venta de *géneros estancados*, caso de la lotería por Internet, está admitida, y gran parte de la comercialización se realiza a través de este medio.

Por otro lado, desde la perspectiva fiscal, me referiré a lo ocurrido con los *cibercafés*³. En La Rioja en un determinado momento, y por vía reglamentaria, se equiparó a estos establecimientos al concepto de *gaming*, a máquinas recreativas de *tipo A*, lo que provocó el cierre de la mayor parte de ellos debido a la presión fiscal que sufrieron. Es una cuestión de perspectiva fiscal o de perspectiva penal la que ha enfocado los temas del juego.

El juego a través de los medios de televisión, telefonía móvil e Internet, el juego privado, no el público, como inmediatamente veremos, no está previsto en el ordenamiento jurídico y, por tanto, está prohibido de acuerdo con nuestro régimen legal. También constatamos que ya se trate de Internet, de los casinos *on line* o los *pop-ups* realizados, y publicidad realizada por las páginas, los juegos o combinaciones aleatorias de carácter publicitario que se realizan en todas las televisiones –incluyendo la televisión pública–, la utilización de los SMS ⁴ y telefonía móvil como medio de pago de juego, es un fenómeno generalizado.

Este fenómeno generalizado, ante un marco regulador con una probabilidad de prohibición de carácter general, ha dado lugar a que, desde muchas perspectivas, hayan aflorado estos problemas a los que me refiero. En nuestro examen puede haber, o pueden ser calificadas estas conductas que hemos señalado, con principios civiles, penales, administrativos y fiscales (véase gráfico 1). Y quiero poner algunos ejemplos. Quitando el ámbito civil ⁵, que es un tema recurrente sobre las deudas de juego, como veremos, la realización no autorizada de juego está calificada en el ordenamiento jurídico como

2. Es la Administración de Lotería que más vende en todo el territorio español. Desde que inició su actividad de venta a través de Internet, en el año 1997, ha repartido más de 600 millones de euros en premios.

3. Alrededor de un 20% de los *internautas* españoles se conectan a través de *cibercafés*.

4. La abreviatura SMS se refiere en este contexto a Servicio de mensajes cortos, en inglés es acrónimo de «Short Message Service», sistema de mensajes de texto para teléfonos móviles.

5. Libro Cuarto «De las Obligaciones y Contratos», Título XII «De los Contratos aleatorios o de suerte», Cap. III «Del Juego y de la Apuesta» del Código Civil español vigente, arts. 1798 a 1801.

un delito de contrabando, siempre que supere los tres millones de pesetas⁶ (en la conversión monetaria, 18.000 euros, aproximadamente).

Incluso de acuerdo con la disposición adicional decimonovena de la Ley de Presupuestos Generales del año 1986, la publicidad de ese mismo juego ilegal puede ser considerada como un delito de contrabando.

¿Cuál es ahora la actitud de la entidad pública de Loterías y Apuestas del Estado (LAE) ante la generalización de la publicidad, esencialmente en prensa deportiva o Internet, de determinados juegos, esencialmente online? Calificarlo como un delito de contrabando e insinuar, dada su falta de capacidad sancionadora, que se iniciarán las acciones civiles u otras acciones judiciales, incluyendo las penales, para perseguir un posible delito de contrabando. No se llevan a la práctica, añadiremos, pero son la espada de Damocles que amenaza a aquellos medios que realizan publicidad sobre el juego.

Otro delito: ilícito administrativo, de acuerdo con la Ley 34/1987 sobre Potestad Sancionadora del Juego, y me estoy refiriendo, por su propia naturaleza, de nuevo al marco de la televisión, Internet y telefonía móvil. Y hablo específicamente de difusión de juegos de ámbito nacional, puesto que es muy difícil, ceñir o acotar al territorio de una Comunidad Autónoma una actividad de juego realizada a través de estos medios, esto es, delimitar el ilícito administrativo, y la actuación por parte de la Administración competente.

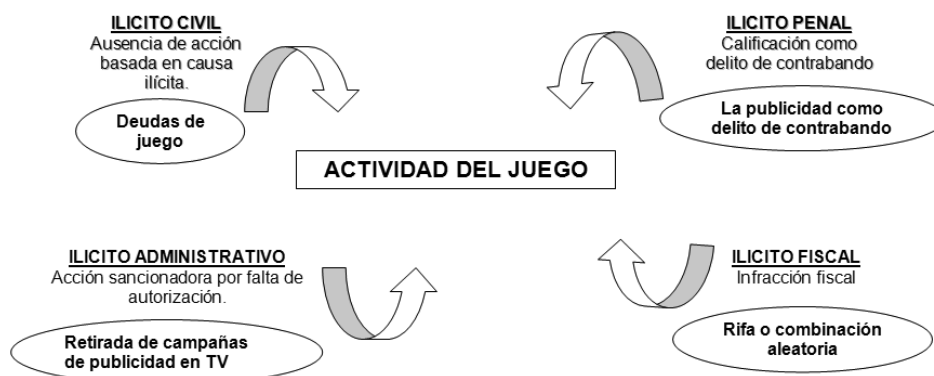
Cito un caso reciente: publicidad realizada por una cadena de televisión, competidora de *Cuatro*, editada por *Sogecable*, durante el último Mundial de fútbol en el que se publicitaba una empresa de juegos, por cierto, de titularidad nacional, aun cuando parece ser gestionada por una entidad británica. Reacción, en este caso, de la *Subdirección General de Medios de Comunicación*: aviso, y entendemos –o así se nos ha comunicado– inicio de expediente sancionador contra esa televisión por realizar publicidad ilícita. Ya desarrollaremos cuáles son las consecuencias que puede tener para un medio de televisión realizar este tipo de actividad.

Por último, el ilícito fiscal. Abierta también está la discusión, y es la última posición por parte de la entidad pública empresarial *Loterías y Apuestas del Estado* (LAE) y el *Ministerio de Economía y Hacienda*, sobre el juego en televisión, la calificación o no de aquella actividad de juego que se realiza esencialmente a través de SMS de número corto, las comunicaciones aleatorias con finalidades publicitarias, si se califica como rifa o combinación aleatoria.

6. Escribo en pesetas porque la Ley es de 1995.

Su calificación, sea de una u otra modalidad, anticipa un gravamen de la tasa del 2% del valor del premio, combinación aleatoria, estamos hablando que en el caso de un coche o un viaje es el 10%, mientras que si hablamos de rifa hablaríamos del 15% de las cantidades jugadas. La diferencia reduce sustancialmente los beneficios derivados de esa actividad y la calificación que se ha venido haciendo de ellos es dudosa, con lo cual, pueden haberse generado contingencias fiscales importantes para algunas televisiones, que, digámoslo así, no han calificado adecuadamente la actividad que está realizando en relación con el juego.

GRÁFICO 1.— *Tipología de Ilícitos*



Fuente: *Elaboración propia.*

Situación de ilegalidad y conflictos que, como vemos, desde muchas perspectivas: jurídicas, fiscales, administrativas, penales, se están dando día a día en los medios, los actores que actúan como *transmisores*, como *medios*, de una actividad de juego legal o ilegal.

En otro capítulo se repasa la evolución de la situación del juego desde el advenimiento de la democracia. Expondré sólo que nuestro sistema actual liberaliza el régimen del juego⁷ siempre que esté dentro del catálogo de juegos. Se mantiene, eso sí, la regulación establecida en la *Ley Orgánica 12/1995 de Represión del Contrabando*⁸, y la disposición adicional 14 de la *Ley de Presu-*

7. RDley 16/1977, despenalización del Juego en España.

8. «Cometen delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías, géneros o efectos sea igual o superior a 3.000.000 de pesetas, los que (...) (d) Realicen operaciones de importación, exportación, producción,

puestos Generales del Estado para 1986. Apertura administrativa y una calificación penal de seguro, aboca a la *administrativación* de la actividad de juego.

Pero sí tenemos, y hay que tenerlo bien en cuenta, una regulación en la que las operaciones de importación y exportación, producción, comercio, tenencia y circulación de géneros estancados prohibidos –se consideran como tal los artículos de juego, sin cumplir los requisitos establecidos por las Leyes– puede ser constitutivo de delito de contrabando; y por una ampliación de la disposición adicional 19 de la Ley de Presupuestos para 1986, también la publicidad, textualmente «*la publicación de sus programas, anuncios o reclamos*», dice tal disposición.

Se ha discutido la legalidad de estos preceptos, no tanto de la Ley de Contrabando como de la remisión como órgano jurídico de una *norma penal en blanco*, sobre todo la ampliación de la Ley Orgánica 7/1982. En el año 2005, el Tribunal Constitucional, en dos sentencias con idéntico fundamento, declaró ajustado el *principio de la legalidad*, se decía que era una norma penal en blanco, que hacía una remisión a la normativa administrativa, declaró la legalidad de la disposición adicional de la Ley de Presupuestos para 1986. Por lo tanto, tenemos una regulación que rompe el *principio de intervención mínima*, calificando como contrabando esta actuación. Si bien es verdad que la única actuación que conozco que se haya llevado en esta materia, estoy hablando, reitero, de la actividad de televisión, telefonía móvil o Internet, ha sido el caso de *La Bruja de Oro*, y el juez accedió.

Creo que hay problemas de tipicidad penal –y hemos desarrollado como actores desde la abogacía del Estado muchos delitos de contrabando– y no podría sustentarse una acusación por realización de juego ilegal como delito de contrabando, no se podría tipificar como tal y sería remotísima la condena, pero pende, y es una *espada de Damocles*, que existe sobre esta actividad y que justifica por qué muchas empresas no se han atrevido a dar el salto para desarrollar la actividad del juego.

La legislación administrativa⁹ está regulada esencialmente por la Ley 34/1987 sobre Potestad Sancionadora, la regulación de las Apuestas del Estado, actualmente LAE, desde el ámbito estatal y el juego que tiene la legislación de las comunidades autónomas.

comercio, tenencia, circulación o rehabilitación de géneros estancados o prohibidos, sin cumplir los requisitos establecidos por las leyes».

9. Legislación Administrativa española: Ley 34/1987 sobre Potestad Sancionadora; Ley 50/1984 por la que se crea la ONLAE; Real Decreto 269/1999 de 30 de diciembre de creación de la LAE y artículo 70 de la Ley 50/1978; La Ley 9/1992 de transferencia de competencias a las CC AA; y la legislación específica de cada Comunidad Autónoma.

Una única valoración respecto de la legislación estatal es de 1987, cuando ni se podía prever ni estaban previstos los medios telemáticos, informáticos, en el desarrollo del juego. Eso, junto con el nuevo *varapalo* competencial, da lugar, lo veremos inmediatamente, a problemas importantes de tipificación, que hace que respecto de estos nuevos fenómenos tecnológicos, la capacidad de reacción de la Administración Central esté muy mermada.

Centrándome ya en los temas principales de mi aportación. La *Televisión* es un medio; cuando estamos hablando del juego por televisión, estamos hablando como juego, como diversión. Desde mi punto de vista empresarial, *Sogecable* no es una empresa de juego, ni va a dedicarse a ser una empresa de juego. Es un *canal* de televisión y compra, tanto para la televisión en abierto, como para la plataforma *Digital Plus*, de televisión de pago, compra contenidos. Adquiere contenidos de fútbol, de cine, determinados servicios interactivos, etc. Dispone de un portal de juego, pero que es únicamente *gaming*, es decir, juego sin ningún tipo de apuesta o riesgo de carácter económico. Es un medio, y como medio, la televisión en abierto vive del ingreso publicitario y, como decía, es verdad que recibe peticiones continuas –*Sogecable* y todas las televisiones de ámbito nacional para realizar publicidad de juego– y también se justifican esas peticiones en que son para aportar unos contenidos que den lugar a la posibilidad de jugar a través de la televisión.

Es en la televisión de pago –no en la televisión, o no tanto en la televisión en abierto– donde actualmente ya existe interactividad en los canales de televisión. Al funcionar con descodificador, existe la posibilidad de realizar control a menores e identificación de identidad conectado con alguna empresa relacionada (caso de *Telefónica*), conectado con una pasarela de pagos y con la interactividad, quiere decir *canal de ida y vuelta*, es decir, ya no estamos solos con el desarrollo de una época. El medio existe, no se realiza.

¿Cuál es la actividad que actualmente desarrollan las televisiones en materia de juego? se enmarca en el campo de la publicidad a través de SMS ¿Es juego la combinación aleatoria con finalidad publicitaria? Mi opinión jurídica es que no hay duda. Existe un premio *invaluable* económicamente, en especie y en algunos momentos ha sido o es, en alguna televisión, en metálico. Sí hay una apuesta económica, que aun cuando se quiera decir que la participación es gratuita, evidentemente el pago a través de SMS con un mensaje previo: 0,95 ó 1,5 euros, es un concepto de *apuesta*, es decir, el juego con una finalidad especialmente publicitaria se está realizando en todas las televisiones en abierto por medio de la telefonía móvil, la cual nos dio instrumentos para hacerlo. ¿Es legal? Antes he concluido apresuradamente sobre la cuestión,

creo que de forma muy taxativa, ¿es legal la actividad del juego? No, si no está autorizada, los medios telemáticos tienen que estar autorizados.

¿Están autorizados los sorteos promocionales? Pues hasta hace bien poco, la actitud de la LAE –que en esto creo que no ha sido lo suficientemente clara– era que sí cobraba la tasa. El procedimiento consistía en presentar las solicitudes de pago de tasa donde se calificaba como combinación aleatoria por razones fiscales, pero LAE no contestaba. No había una autorización de ese juego, pero tampoco se iniciaba ningún tipo de procedimiento sancionador, ni había ningún tipo de advertencia, ni hubo ningún requerimiento y es, era y creo que seguirá siendo, una conducta generalizada, incluyendo a la televisión pública.

Al menos, la LAE ha comenzado con *Sogecable* –a otras televisiones ni siquiera le contestan–. Desde enero de este año comenzó a otorgar las autorizaciones para realizar las combinaciones aleatorias y pagar la tasa con unas limitaciones. Creo que desde enero de 2006 han concedido una. El retraso es evidente. Nos da una seguridad jurídica, la LAE lo ha establecido, nos lo califica como combinación aleatoria, nos da tranquilidad fiscal y nos aporta también la tranquilidad de que con las dudas de que pueda plantear o no, si es juego, la calificación de la Administración. Hasta ahora vivíamos en un *limbo jurídico*.

En paralelo con este otorgamiento de autorizaciones por parte del *Ministerio de Economía y Hacienda*, en conjunción con la LAE, se ha querido sacar un *código de actuación* para las televisiones en relación con estos juegos, y ha habido unas conversaciones, unas indicaciones de qué hacer, de cómo actuar. Se han solicitado pocos requisitos, se ha comprometido también a contestar las peticiones que se hacían y ha existido una prohibición expresa de los premios en metálico. Las Televisiones pueden ofrecer juego siempre que ofrezcan premio en especie.

¿Qué duda nos sigue planteando? Si se va a producir o no una contingencia fiscal. Empezamos a estar un poco más tranquilos al recibir una autorización de la LAE, una admisión de que el pago de la tasa es correcto, pero la *Agencia Tributaria* a veces se mueve por un terreno que no es por donde se mueve la LAE, ni por donde se mueve el Ministerio. Y todavía carecemos de la tranquilidad o la seguridad jurídica que pretendíamos tener.

La segunda cuestión que quiero plantear es la *Publicidad* a través de combinación aleatoria. Hay otro tipo de publicidad directa de juego por internet: los *Bet&Win*, *Betfair*, etc. Dicen algunos colegas del sector privado del juego que para ellos las nuevas tecnologías no eran rivales, que su modelo de ju-

gador era otro y su negocio era otro. Yo creo que los tipos de jugador cada vez convergen más. Pero son ellos los que nos solicitan publicidad, la prohibición, hasta ahora unánime, ha sido entender que nosotros tenemos la presión de nuestros comerciales que no dicen que es una publicidad o un anunciante publicitario que nos lo pide, ha sido que al no estar autorizado el juego, al no tener una autorización administrativa de ámbito estatal, no podíamos realizar publicidad del mismo. Con gran enfado de los departamentos comerciales, porque *Sogecable*, está muy centrada en la actividad deportiva, si bien, el anuncio de *Bet&Win* lo pone la entidad deportiva, no nosotros. Nosotros no lo ponemos porque la publicidad es ilegal.

¿Quién rompió un poco el consenso que teníamos? Pues el caso que antes os he enunciado, una televisión mundial. La nueva televisión empezó a emitir sucesivas oleadas de esta publicidad. Creo que *Telecinco* emitió estos anuncios, y *Sogecable* estuvo a punto de emitirlos poco después, porque como era o venía de un reputado grupo de medios de comunicación, nadie pensaba que se iban a atrever a realizar una actividad de juego no legal, pero lo han hecho. Nuestra posición siguió siendo la misma; *Telecinco*, en cuanto se dio cuenta, lo quitó, me parece que en el segundo programa, y la otra televisión, *La Sexta*, siguió hasta que recibió este requerimiento. Y ello ha dado lugar a que la *Subdirección General de Medios Audiovisuales*, casi copiando un poco los informes que habíamos hecho, ha dicho que sancionará en base a la Ley 25/1994, de 12 de julio¹⁰.

Esta legislación es la traslación de la Directiva de Televisión Sin Fronteras. Como inmediatamente veremos, creo, y es mi opinión jurídica, que es imposible, ahora mismo por actividad, tanto la publicidad, como la propia realización del juego, es muy difícil que puedan sancionar los organismos competentes del *Ministerio de Interior*. Las dificultades son muy grandes por infracción de principio, y somos conscientes de ello, otra cosa es que si es ilegal no lo haga *Sogecable*, y no lo hace, pero la probabilidad de que te sancionen cuando lo haces es muy reducida.

Si ha habido una posibilidad de sanción, que es la que ha utilizado la *Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información* (SETSI), la Televisión Sin Fronteras. La *Ley de Televisión Sin Fronteras* establece como una de las infracciones que pueden cometer los medios televisivos

10. Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.
Ley de Televisión sin Fronteras, modificada por la Ley 22/1999, de 7 de junio, por la que se incorpora al ordenamiento español la Directiva 97/36/CE.

de ámbito nacional la realización de publicidad ilegal. La publicidad de la actividad de juegos sin autorización es ilegal y, por lo tanto, en el caso en el que se realizara, y se reiterara, hay sanciones económicamente importantes pero, fundamentalmente, la posibilidad de suspensión por revocación de la concesión administrativa. Ante una posibilidad de suspensión de la revocación de la concesión del título que permite a las televisiones analógicas o digitales a emitir, esta comunicación por parte de la *Subdirección General de Medios Audiovisuales*, del 2 de agosto de 2006, ha cortado de raíz cualquier posibilidad de que, tanto la publicidad, y no digamos ya la actividad del juego, sea realizada mientras no se planifique el órgano administrativo. La posición de *Sogecable* es clara, siempre la ha sido en lo referente a las televisiones públicas, uno: respetar la legalidad, el juego no autorizado está prohibido y no lo vamos a realizar hasta que no haya una autorización por parte del órgano competente, y además, y nos parece al menos una regla clara en competencia, creo que la reacción en este caso del Ministerio de Industria ha sido adecuada en cuanto a este punto y nos lo ha dejado claro, lo que queremos es seguridad jurídica y no se puede hacer, no lo puede hacer nadie. No me canso de repetir que estamos hablando de televisión.

Otra cosa es que estemos esperando la futura regulación, ya sea de las Comunidades Autónomas, ya sea del Estado, o ya sea la liberalización que se pueda producir del monopolio fiscal por vía de una decisión de los tribunales o de la Unión Europea.

Tercer asunto: *Internet*. Hay dos facetas claras del juego por Internet. El de las apuestas, el que se hace en los paraísos fiscales del juego, ya sean islas caribeñas, ya sea Gibraltar, en el que la actividad, la acción de control estatal es difícil sino imposible. Se puede cerrar y se puede bloquear una página, pero cambiarla de servidor es una cuestión de minutos. Y cambiar *Bet&Win* por *Bet&Won* no es nada complicado.

Desde el punto de vista jurídico, hubo una acción, y la experimenté de manera directa, porque se vivía en ese momento, día a día, el proceso de formación de la LSSI. En la LSSI, creo que fue hasta el trámite del Senado, no se mencionaba el juego, y una de estas largas y tediosas noches de enmiendas, que algún lector habrá vivido, se presenta Economía y dice «*me lo tienes que enviar*». Y lo incluyó casi en la última frase, creo, porque hasta ahora no estaba el Ministerio de Interior, que prefería no haberlo regulado.

Viendo el resultado de la regulación es para compartirlo. La LSSI, a pesar de que la Directiva consideraba que era una cuestión nacional y ajena a la regulación específica de los servicios de la información y comercio electró-

nico. En el devenir de la legislación española empezaron a rellenar con muchas cosas lo que era una mera transposición de Directiva, regulan el artículo 5 de la Ley 34/2002, en la aplicación respecto de los juegos de azar, se aplica la legislación salvo en la cuestión relativa al artículo 7.1 que es la libertad de establecimiento¹¹.

¿Qué ha ocurrido o cuál es el efecto que ha provocado la regulación de la LSSI? Pues una cierta impunidad en el desarrollo de la actividad del juego. Sabéis que el régimen que se estableció de Internet viene dado de una discusión sobre la legislación de Internet americana. Se debatió sobre la libertad de expresión en Internet y lo que se plasmó en nuestra ley es el principio, en su sentido más rígido: tú, el intermediario, la *página española*, la que puede controlar la autoridad administrativa sólo será responsable cuando haya recibido un requerimiento de la autoridad competente administrativo judicial. Mientras tanto, no eres responsable, no hay, por lo tanto, auto examen sobre la legalidad de contenidos y de actividades.

¿Qué ha ocurrido? Repito, a partir de la promulgación de la Ley la realización de publicidad, albergue páginas o determinada actuación, mientras no exista ese requerimiento administrativo y existen problemas competenciales de la Administración, ha dado lugar a que la publicidad en páginas *web*, los *links* en páginas *web*, tengan una cierta impunidad. Puede realizarse, el marco legal protege hasta que no haya una autoridad administrativa competente, y cuando hablo de competente, si estamos hablando de Internet, estamos hablando de la Administración estatal, y yo desconozco, no sé si ha habido actuaciones por parte de la SETSI, pero en este marco no conozco que se haya realizado respecto a situaciones de actividad del juego.

Me refiero ahora a Telefonía móvil, las empresas de telefonía móvil, lo han declarado, están *atadas*. Como actores del juego, son empresas desarrolladoras de muchos *softwares* para el mismo, hasta ahora y como no podía ser menos, y dado que el juego en las nuevas tecnologías no está permitido, están actuando como intermediarios de esta actividad, y probablemente, son los más beneficiados, porque ese mensaje previo de 0,95 ó 1,5 creo que la mayor parte de esa retribución va para la compañía de telefonía móvil. Con independencia de que entren o no entren, cuando se califique la posición

11. Ley 34/2002, de Servicios de la Sociedad de la Información y del Comercio Electrónico (LSSI), menciona el «juego on-line» en su artículo 5:

«2. Las disposiciones de la presente Ley, con la excepción de lo establecido en el artículo 7.1, serán aplicables a los servicios de la sociedad de la información relativos a juegos de azar que impliquen apuestas de valor económico, sin perjuicio de lo establecido en su legislación específica estatal o autonómica».

Conclusión, aun cuando el juego «on-line» no está, de momento, regulado queda sujeto a las obligaciones establecidas en la LSSI.

de los juegos a través de telefonía móvil, hasta ahora, esta situación de intermediario, esta situación como medio de pago ha sido instrumentalizada a través de desplazar la responsabilidad de la organización del juego, ya sea las televisiones en los sorteos promocionales, ya sea a través de las plataformas de SMS. A mí, lo que sí me plantea dudas, habiendo examinado este asunto, por la solicitud de clientes que eran *Plataformas de SMS*, su situación fiscal y su situación como organizadora de juegos es bastante discutible, pero tampoco ha habido, pienso yo, ninguna actuación administrativa y que sepa yo hasta ahora tampoco desde la perspectiva fiscal, que haya regularizado este punto. Situación de *telefonía* ahora mismo: una situación como *instrumento de pago*, las operadoras de telefonía móvil son los grandes beneficiados de las nuevas modalidades de juego tecnológico, ya sea en televisión, incluso en internet, y la nebulosa de la legalidad se ha quedado para estas sociedades intermedias como son las plataformas SMS.

Además de esta misión *¿cuáles son los grandes problemas que nos estamos encontrando?: Publicidad*. Ya he hecho mención a la publicidad en televisión, me voy a referir a la publicidad más relacionado con la Ley 34/1987, si hablamos de publicidad a nivel estatal sí considera una actividad sancionatoria o acción muy grave en la legislación de publicidad realizar publicidad de juegos de azar sin que tengas la debida autorización¹². Aquí no hay un problema de tipicidad, queremos que se incluya y está claro una página de internet sin publicidad no es nada, porque es muy difícil, siempre puedes buscar pero te pierdes en esa maraña de las 200 entradas, *¿qué ocurre si pones «juego» o cualquiera de ellas?* Necesitas la publicidad, al menos para dirigirte, que es lo que nos tiene que preocupar, al público global, al ciudadano español. Sí que hay un problema de tipicidad en cuanto a quiénes son los responsables. Porque por la revisión de la Ley 34/1987 en relación con la Ley General de Publicidad¹³ el responsable únicamente es el anunciante y la agencia de publicidad, pero no el medio. Sé que alguna legislación de comunidades autónomas ha subsanado este fallo pero a nivel estatal el asesoramiento que tenemos que hacer es que desde el punto de vista de la publicidad de los medios no se nos puede sancionar desde la perspectiva de la legislación administrativa de publicidad *porque medio*, de acuerdo con los

12. Ley 34/1987 sobre Potestad Sancionadora, en su art. 2: «Son infracciones muy graves: (...) u) Efectuar publicidad de los juegos de azar o de los establecimientos en que éstos se practiquen sin la debida autorización, o al margen de los límites fijados en la misma. De esta infracción será responsable el titular de la autorización y solidariamente la entidad o particular anunciante y la agencia que gestione o lleve a efecto la publicidad».

13. Ley 34/1988 General de Publicidad, define como:

– Anunciante: «persona natural o jurídica en cuyo interés se realiza la publicidad».

– Agencia de publicidad: «personas naturales o jurídicas que se dediquen profesionalmente y de manera organizada a crear, preparar, programar o ejecutar publicidad por cuenta de un anunciante».

principios de tipificación no está recogido como uno de los posibles autores y ésta es la razón por la que medios de prensa –lo vemos todos los días–, páginas de internet, además de por la legislación de la LSSI por la legislación de publicidad, pueden realizar publicidad de juegos no autorizados. Mientras exista una normativa que tenga este *hueco*, hace muy difícil esta posible sanción y creo que es la única razón que explica que no se haya, al menos iniciado, actividad sancionatoria.

En cuanto a las *combinaciones aleatorias* existe una cuestión que queda *pendiente* en el tema de la publicidad, que es la fiscalidad de esta publicidad, a través de combinación aleatoria, y puede determinar que un procedimiento que ahora mismo está siendo muy utilizado por las televisiones, siga adelante o no, dependiendo de su propia calificación, y las *actas* fiscales que en su caso pueden levantarse. Lo único es que como ha sido relativamente reciente creo que tenemos una cierta seguridad jurídica con este punto¹⁴.

Para que sea prohibido evidentemente se encuentra el componente económico. Mis discusiones normalmente con las personas que se me acercan es «*no hay componente económico, no hay apuesta de juego*». Esto es un juego de destreza, de habilidad, como si fuera un *juego de pelota* que dice con ese lenguaje del siglo XIX tan bonito nuestro Código Civil. Toda actividad económica a desarrollar, el juego es riesgo, si no apuestas, si no hay una apuesta de carácter económico, el incentivo que tiene el juego, lo bueno y lo malo, desaparece. Yo creo que lo que se intenta hacer para considerar que son juegos de destreza, que realmente es una promoción, no se ajusta a nuestro ordenamiento jurídico y entran dentro de los juegos prohibidos. Segundo requisito es que no esté autorizado, y que tenga un ánimo de lucro con cierto valor evaluable económicamente. El juego está prohibido, a través de estos medios, el privado está prohibido. *¿Puede ser sancionado?* Hablando a nivel estatal, la mayoría de las regulaciones de comunidades autónomas que he podido ver, creo que existe un idéntico problema de tipicidad. Cuando nos vamos a la norma y habla de establecimiento, de *medios* o de *boletos*, creo que es tremendamente complicado y que hablando del procedimiento sancionador es muy difícil con la Ley 34/1987 proceder a la sanción, ya no de la publicidad, que es la que hemos tratado antes, sino de la propia actividad de juego.

Y la tercera cuestión es el tema *competencial*. Nos hemos encontrado con

14. Combinaciones aleatorias con fines publicitarios:

La tasa fiscal a satisfacer, en caso de que proceda la autorización, será del 10% del valor de los premios ofrecidos, art. 38.3 del Texto refundido de Tasas Fiscales (Decreto 3059/1966). Su calificación como rifa supone un gravamen del 15% de las cantidades jugadas.

un marco constitucional que creo que consideraba, y considera, como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas los juegos-apuesta, salvo los de ámbito nacional y unidos al monopolio fiscal que realiza la LAE en virtud del artículo 149.3 y el 149.1.14¹⁵, y con el marco que han señalado dos sentencias del Tribunal Constitucional muy claras: 163/1994 y 171/1998 que consagraron la legalidad, la constitucionalidad, de la organización por parte de Loterías y Apuestas del Estado de juegos de ámbito nacional desde la perspectiva de defensa de un concepto de orden público, el monopolio fiscal. Las sentencias del Tribunal Constitucional de 2005, las que se referían a esta disposición adicional, han incidido nuevamente en el concepto de orden público. Concepto que es muy discutible porque la prevención y el control a nivel estatal de actividad de juego a fin de evitar los efectos que pudieran ser nocivos del mismo: ludopatía u otros efectos sociales negativos, se compatibiliza mal, como inmediatamente veremos, siendo la LAE el segundo inversor publicitario a nivel nacional, una actividad muy clara de promoción del juego para luego defender que son acciones de orden público o de control social, hace difícilmente compatible, y es lo que un poco nos chirría.

En este marco ha llegado el tema de las Comunidades Autónomas. Tenemos una legislación estatal que reside en la LAE, la organización de determinados juegos estatales sin capacidad de sancionar, una legislación *congelada* de 1987 donde la posibilidad de sancionar puede ser, y es discutida, y llega la regulación de las Comunidades Autónomas que hasta ahora no habían contemplado el tema de las nuevas tecnologías. Son, como extremo, el Estatuto de Cataluña, y el borrador o borradores del reglamento de apuestas de la Comunidad de Madrid los primeros en abordar el asunto. En el Estatuto de Cataluña se reforma el catálogo de juegos y la exposición de motivos dice que modifica el artículo 2 del Catálogo de Juegos de Cataluña para introducir la apuesta informática y telemática. Eso cuando se acude a leer el artículo 2, a mí no me entra la apuesta informática y telemática ahí, pero en la exposición de motivos dice que puede, que se reforma la tabla de juegos para esa modalidad. Pero si nos vamos al Estatuto, el artículo 141 habla que será el juego exclusivamente limitado al territorio de la Comunidad Autónoma catalana. Hay una previsión expresa de una norma con rango de ley de medios informáticos y telemáticos. Sé que se ha discutido la posibilidad de limitar a un territorio de una Comunidad Autónoma a un medio informático o telemático. Yo no soy *tecnólogo* pero me parece tremendamente complicado. Creo que en internet no se puede hacer, a lo mejor si se cortan

15. Constitución Española 1978, Tit. VIII: «De la Organización Territorial del Estado», Cap. III: «De las Comunidades Autónomas».

los *nodos* de acceso a Cataluña sí, pero por telefonía móvil ¿*qué vamos hacer?* y ¿*con televisiones que se pueden captar por Internet?* Yo creo que el *juego* del Estatuto dice «*competencia exclusiva incluso en medios informáticos y telemáticos*», la competencia estatal será consultada con el Comité Paritario cuando afecte a Cataluña.

Es decir, una regulación online habría que consultarla con la *Comisión Paritaria catalana*, con ese informe determinante de la *Generalitat*, que ya no es determinante porque tienes que intentar justificarlo. Una mención a la disposición transitoria: respeta la comunicación de los juegos de la ONCE. Respecto a la mención dentro del Estatuto a medios informáticos y telemáticos creo que implica un desbordamiento y un traspaso de la función reguladora que debía tener el Estado en las Comunidades Autónomas, y si no, nos vamos al reglamento de la Comunidad de Madrid donde ya directamente habla de actualizaciones por medios informáticos y telemáticos y establece incluso detalles sobre cómo realizar la publicidad. Ya en 2003 cuando en el marco de la *Comisión Nacional del Juego* se discutía en esas subcomisiones si el servidor era el que iba a determinar el juego de la competencia, etc. Estrictamente, ¿*tienen competencia para regular, autorizar, juego por medios informáticos y telemáticos?* En el marco constitucional, yo creo que por naturaleza desborda el marco de las Comunidades Autónomas, pero una vez introducido en un Estatuto, o regulado, creo que el Tribunal Constitucional puede considerar compatibles el tratamiento de autorización de medios informáticos y telemáticos en el ámbito de la Comunidad Autónoma que por su propia naturaleza van a tener ámbito estatal. Y creo que ésa va a ser la vía a realizar ante una dilación en el Estado a la hora de afrontar una regulación del juego a nivel nacional, va a ser la vía que en un futuro nos podemos encontrar.

¿*Por dónde creo que va a ir la regulación?* Puede ocurrir que sea la Comisión Europea quien rompa la *baraja*, todos hemos estado viendo, o nos llama a muchos la atención, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea¹⁶, en el caso que los agentes de una casa de apuestas inglesa que actuaba en Italia y que en un determinado momento del proceso sancionador decide plantear si eso es discriminatorio, esta actuación en el marco de la Unión Europea. El Tribunal de la Unión Europea hace dos consideraciones, una que puede ser discriminatorio si no hay razones de orden público que justifiquen la restricción de actividad en materia de juego si se discrimina a todos los sectores pero deja que sea el juez nacional quien lo determine y el juez nacional italiano, según conozco, no ha determinado la posibilidad

16. STJCE. Asunto Prejudicial. C. 243/01 Caso *Gambelli*.

de actuar en este ámbito. Lo que sí parece claro es que la Unión Europea puede, de acuerdo con la normativa de competencia, y sabéis que no le gustan nada los monopolios fiscales, ante un monopolio fiscal que está actuando como un competidor de juego privado, que ha sacado la LAE en julio de 2005 la posibilidad de realizar su actividad a través de medios telemáticos e interactivos y que lo puso en práctica a través de la página de *El Corte Inglés*, existe la posibilidad de hacer juego por Internet, a partir de la autorización que el *Ministerio de Economía y Hacienda* hizo en julio de 2005 a la LAE que hace publicidad, que está actuando como un actor privado. Creo que una actividad sancionadora por parte de la Administración y ante una cuestión prejudicial en el marco del mercado español podría dar lugar a que se considerara una liberalización de hecho de la actividad de juego, y que rompiera el concepto de orden público que sí ha marcado nuestro Tribunal Constitucional y posibilita la actividad del juego.

Yo creo que es una vía, conocéis también que ha realizado un estudio imposible de leer, son casi 600 folios sobre la situación del juego online en la Unión Europea, en el marco de la Comisión Europea, y está haciendo requerimientos de información la Comisión sobre cuál es la situación y creo que puede ser, y nosotros así lo entendemos, el derecho comunitario en las normas de competencia el que si no lo hacen las Comunidades Autónomas habrá la posibilidad de juego legal por medios telemáticos.

Sólo una *conclusión* desde la perspectiva de un operador (*Sogecable*) que cumple y le gusta cumplir la ley: parece que esta situación de dilación de la regulación administrativa, de que nos encontremos con estas situaciones paradójicas, de que tengamos todo lleno de publicidad, todo el campo de fútbol con publicidad de *Bet&Win*, y nosotros no podamos ponerla, que se estén organizando juegos a través de medios telemáticos por vía de la combinación aleatoria, que se pueda hacer en una página *web* y no haya sanción. Creemos que por unas reglas sanas de competencia, tanto entre el juego privado como público, como entre las empresas de juego situadas en España que pueden pagar sus impuestos estrictamente, el que haya actores inevitables, porque yo creo que nadie puede dudar ahora mismo de que son inevitables, necesita una regulación y la amenaza no creo que sea buena como acción administrativa, y el tener la *espada de Damocles*, en temas jurídicos-administrativos de una calificación como delito de contrabando, o una posibilidad de cierre de una emisora, o de un medio de comunicación, no es una situación deseable, no fomenta la seguridad jurídica y creo que no es bueno tampoco para el ciudadano.

En conclusión el **régimen sancionador** en materia de juego se basa en estos **principios esenciales**:

- La normativa del juego en España está prevista únicamente para la prestación de servicios de juego tradicional prestado a través de medios físicos.
- En el derecho administrativo sancionador la aplicación del principio de tipicidad exige que exista una perfecta adecuación de la situación de hecho a los elementos del tipo que existen en la norma.
- La situación de hecho ha de estar expresamente regulada como infracción con carácter previo a su comisión.
- Se prohíbe la extensión del hecho sancionable descrito en el tipo a otros supuestos similares o asimilables («*analogía in malam partem*»).
- Existe asimismo un problema competencial Estado – CC AA acerca de quién sería competente para iniciar el procedimiento sancionador.

Por lo tanto, el Juego a través de Internet, TV y Telefonía móvil es ilegal. No obstante, existen problemas a la hora de sancionar conductas empresariales que *desafíen* la prohibición.

Capítulo 6

Partenariado público-privado en la gestión del juego

Rafael CATALÁ POLO¹

En estas páginas, el profesor Zornoza realiza un vehemente ataque contra la práctica del monopolio y hace una ferviente defensa de la libre competencia, ámbito en el que quizá podríamos vislumbrar alguna amenaza –apuntada en otra parte de la publicación– dirigida contra la gestión pública de juego. Por otro lado, tampoco quiero pasar por alto el capítulo redactado por Juan Carlos Alfonso, que versa sobre la situación actual de las Nuevas Tecnologías y, si me permiten una expresión no demasiado académica, el *desorden jurídico* que existe en torno a estas dos cuestiones.

El escenario definido con estas *pinceladas* pone de manifiesto que, desde un punto de vista organizativo y jurídico, no es fácil abordar una reflexión como la que pretendo hacer sobre la necesaria colaboración entre el sector público y el privado en la adecuada gestión del juego en nuestro país. Ello se debe a las particularidades propias del sector, pero además me atrevería a plantear alguna cuestión de carácter genérico, puesto que lo cierto es que la gestión pública en España en la actualidad tiene poco que ver con lo que tradicionalmente hemos estudiado en las facultades de Derecho.

Vayamos por partes: desde el punto de vista organizativo –esto es, quién tiene la competencia, quién es el órgano responsable de determinada política pública o determinado ámbito de gestión, o cuál es el marco jurídico, cuál es la norma que regula una actividad determinada...–, hace algunos años, algunas décadas, para ser un poco más exactos, la cuestión se resolvía de manera bastante más fácil que ahora.

En la actualidad, la presencia de agentes diversos, como son las Adminis-

1. Administrador Civil del Estado. Secretario General de *Codere*.

traciones Públicas competentes en un Estado complejo como el autonómico, en el que existen multiplicidad de poderes legislativos con competencias para dictar normas que pretenden regular la misma realidad en ámbitos geográficos distintos –europeo, nacional, autonómico, incluso el local–, resulta muy difícil resolver el problema de la competencia.

Asimismo, a la hora de interpretar cuál es la realidad de la gestión, en este caso del juego, nos puede servir para esta aproximación general, la definición de *red interorganizativa*, válida igualmente para muchos otros ámbitos de la vida pública y civil en nuestro país:

«Sistema de organizaciones recurso/interdependientes, con mecanismos propios y autónomos de toma de decisión, que negocian y se ajustan mutuamente, donde las relaciones entre dichas organizaciones son continuas»².

Quería empezar definiendo el concepto de red interorganizativa, tomado de la profesora *Tamiko Ysa*, para, simplemente, poner de manifiesto la complejidad en la que hoy necesariamente se desenvuelve cualquier operador que pretende desarrollar una actividad en nuestro país.

Esta definición habla de organizaciones *recurso-interdependientes*; esto es, vinculadas, relacionadas y dependientes entre sí; si bien cada una de ellas tiene sus propios y autónomos mecanismos para tomar sus decisiones aunque a la vez se encuentran, permanentemente, en procesos de negociación y de ajuste. Además, las relaciones entre dichas organizaciones son *continuas*. Esta definición, muy académica, muy del entorno universitario, la podemos aplicar perfectamente a otros muchos sectores aparte del juego: el sector urbanístico, el sanitario, educativo... En todos ellos, la realidad impuesta por nuestro modelo de convivencia tiene que ver con este vocablo acuñado por *Ysa*. En resumen: el sistema –en general– es complejo y en él intervienen una pluralidad de actores. Sin duda, la gestión pública es una actividad de *alta complejidad*.

Pues bien, la idea de *red interorganizativa* nos lleva hacia la definición de *partenariado*. Por cierto, la palabra no está incluida en el diccionario de la Real Academia Española, pero su uso está consolidado en nuestra cultura académica gracias a la traducción de la expresión anglosajona *partnership*.

Este modelo de colaboración que llamamos *partenariado* ha existido históricamente en nuestro país. No estamos ante una gran innovación. Distintos modelos de colaboración entre el sector público y privado existen desde

2. Ysa, T., 2006.

hace mucho tiempo³. Hoy, de hecho, se pone en práctica en sectores tan importantes de la gestión pública como el sistema educativo: la educación prestada por entidades privadas financiadas con recursos públicos a través de los centros concertados supone el 40 ó el 45 % del total. Vale este ejemplo sobre cualquier otro pues la educación constituye una pieza clave en toda sociedad.

Pero igualmente se produce en el sector sanitario. Buena parte de los funcionarios públicos reciben su asistencia sanitaria a través de entidades privadas, que establecen conciertos con la sanidad pública. Además, estas entidades son gestionadas por mutualidades públicas, como es el caso de la MUFACE para los funcionarios civiles, la MUGEJU para los funcionarios judiciales o el ISFAS para los funcionarios de la Administración militar.

Por tanto, la colaboración a la que nos referimos es habitual y tradicional en la prestación de asistencia sanitaria. Y lo viene siendo cada vez más en la cobertura de demandas sociales que tienen los ciudadanos españoles en el siglo XXI, como por ejemplo, en la prestación de servicios sociales. La atención a los mayores, la atención a las personas discapacitadas, la atención a las personas drogodependientes no corre a cargo, en gran medida y exclusivamente, de las Administraciones Públicas, sino que éstas la realizan a través de convenios de colaboración con entidades privadas, en ocasiones sin ánimo de lucro, pero en otros casos concertando con empresas dedicadas a este tipo de actividad.

Y para acabar con los paralelismos en otros ámbitos, y sin ánimo de ser reiterativo ni exhaustivo, también en el campo de la investigación, no por lo tanto en la prestación directa de servicios, son también muy habituales las redes de colaboración entre sector público y el privado con financiación pública, a través de los Presupuestos Generales del Estado; a través de Becas, como es el sistema de *Becas Ramón y Cajal*; o a través de las Fundaciones que han constituido los hospitales para canalizar la inversión de los laboratorios en la investigación biomédica. Por todo esto, como vemos, el concepto de colaboración y de *partenariado* público-privado (PPP) existe ya de antiguo en la Administración y en nuestra cultura política, social y administrativa. Sin embargo, es cierto que este modelo de colaboración que presentamos ha estado lastrado, históricamente, por algunos aspectos que han generado alguna desconfianza hacia el lugar que ocupa cada actor –público y privado– en el reparto de papeles⁴.

3. Voy a distinguir principalmente cuatro espacios o sectores donde existen sistemas históricos de colaboración: Educación, Sanidad, Servicios Sociales e Investigación.

4. Desde un punto de vista tradicional y realizando un ejercicio de esquematización y concreción, exis-

En gran medida, esto ocurre porque en ocasiones la utilización de instrumentos propios del Derecho Privado, o del sector privado, para la gestión de servicios públicos se ha identificado con un modelo político liberal, que busca menos la intervención del Estado y más participación del mercado, frente a un modelo intervencionista, más de gestión y titularidad pública, propio de modelos socialdemócratas.

Detrás de estas reflexiones, en ocasiones se encuentra *latente* la idea de que existe diversidad de intereses entre el sector público y el sector privado. El sector público debe velar, por su mandato constitucional, por la tutela de los intereses generales, mientras que pudiera parecer que el sector privado busca únicamente el máximo beneficio, la máxima rentabilidad, dejando un tanto de lado los intereses públicos o el interés general.

Igualmente, en estos modelos tradicionales de colaboración parecería que el sector privado actúa utilizando instrumentos propios del Derecho Privado, de la empresa, mientras que el sector público actúa utilizando los elementos propios del Derecho Público o de la Administración.

Por último, y en relación con lo expuesto en párrafos anteriores, la colaboración público-privada se ve cuestionada precisamente porque se *duda* de los objetivos que persigue el sector privado, incluso cuando gestiona entornos públicos, como el sanitario, el docente, a los que antes me he referido. Tiende a pensarse que busca optimizar la productividad; que optimizar el resultado tiene que ver con obtener mayor rendimiento, mayor compensación. Por su parte, se suele identificar al sector público con intereses de carácter social, de atención a las necesidades de la sociedad y, en consecuencia, menos vinculados con los resultados.

De cualquier modo, aunque todo esto está presente en el debate respecto del sector público-sector privado, las líneas de colaboración entre uno y otro son innegables. Desde finales de los años 90 varios factores han obligado al aumento de la colaboración: la crisis presupuestaria, la escasez de recursos de las Administraciones Públicas, incluso las obligaciones de tipo presupuestario y de control de déficit que la Unión Económica y Monetaria ha impuesto a todos aquellos que, como España, han querido incorporarse a la Unión Europea –en particular a la política económica y a la moneda única–, han generado una limitación de recursos que bien conocemos quie-

ten cuatro aspectos que hay que tener en cuenta para analizar la colaboración: la presentación del modelo liberal frente al socialdemócrata; la diversidad de intereses, la diversidad de instrumentos; el ámbito productivo frente al social y, por último, la crisis presupuestaria frente a la fiscal.

nes hemos ocupados cargos de Gestión en la Administración Pública durante aquellos años.

Todo lo cual ha provocado, en gran medida, lo que algunos han calificado como la «*huida*» del Derecho Administrativo, yo diría mejor, la búsqueda de instrumentos que permiten atender las demandas de los ciudadanos sin que sean gestionados directamente por las Administraciones Públicas. Los dos motivos fundamentales que han originado esta búsqueda de nuevas fórmulas son: la limitación presupuestaria y el convencimiento de que la subida de impuestos es implantable desde cualquier política, socialdemócrata o conservadora. Ningún político puede convencer a los ciudadanos de que hay que pagar más impuestos. Más bien al contrario, hoy, bajar los impuestos no es de derechas ni de izquierdas, todos los Gobiernos buscan como un objetivo la reducción de la presión fiscal.

En este contexto, partiendo de ese concepto de colaboración tradicional, con estas connotaciones o estos *tintes*, que distorsionan en alguna medida esa colaboración leal existente, podríamos llegar a lo que la Comisión Europea, en un grupo de trabajo creado en 2001 definió como el *partenariado* público-privado que, como vemos, es algo más intenso que un simple mecanismo de colaboración tradicional tal como he señalado hasta ahora. El *partenariado* tiene que ver con acuerdos institucionales capaces de movilizar recursos necesarios en la gestión pública, pero a través de la creación de redes interorganizativas donde participan actores tanto del sector público como del sector privado, en un contexto de corresponsabilidad, de diálogo, de cooperación y de participación en la gestión. Ha llegado el momento de ofrecer una definición de *partenariado* público-privado (PPP)

«Acuerdos institucionales capaces de movilizar los recursos necesarios en la gestión pública a través de activar la creación de redes interorganizativas complejas donde participan actores tanto del sector público como del privado, generando relaciones de corresponsabilidad, diálogo y cooperación así como de participación en la gestión»⁵.

La definición propuesta es compleja. Podríamos ir analizando palabra por palabra para desgranar su exacto significado, pero sin duda excedería con mucho el objeto de esta breve aportación. Veamos, en todo caso, algunas ideas que sugiere: apunta a un proceso maduro y complejo, a un proceso de lealtad recíproca entre el sector público y el privado en el que cada uno aporta lo mejor que tiene para lograr esas redes interorganizativas que en última instancia buscan la prestación de servicios en términos de calidad.

5. Comisión on public private partnership, 2001.

Ahora bien, lo esencial es que este planteamiento funciona, y funciona en ámbitos en los que seguramente los elementos pragmáticos han prevalecido sobre aspectos de otro tipo de debate, de otro tipo de reflexión que tiene más que ver con el modelo teórico, con el concepto, de lo público y lo privado.

En suma, podemos clasificar los *partenariados* público-privados en tres grandes tipos⁶. Lo que voy a decir a partir de este momento sonará al lector especializado. Hablamos de *partenariados instrumentales*, que están muy vinculados con las infraestructuras y su gestión. Parece que no ha habido debate político, parece que en ese ámbito no ha habido o no hay política; lo que prima es la búsqueda de resultados y, por lo tanto, se ha podido desarrollar modelos de *partenariado* público-privados complejos que parten, por ejemplo, el primero de ellos, el tradicional, de la concesión administrativa por el cual la Administración concede a un particular el derecho a explotar una infraestructura que ese particular ha construido y ha financiado.

De manera que, en compensación a esa inversión inicial que hace el sector privado, la Administración le concede el derecho a explotar la infraestructura y a obtener un rendimiento que le compense del esfuerzo financiero que ha realizado. La primera Ley, el primer instrumento normativo que dio carta de naturaleza a la concesión pública, fue la Ley 13/2003 de 23 de mayo, por la que se aprobó la Ley de Concesión de Obra Pública que regulaba específicamente estos instrumentos. Algunos de ellos son, por ejemplo, el denominado «*peaje en la sombra*», que ha sido utilizado por algunas Administraciones Públicas para la financiación, por ejemplo, de Autovías, o de vías de circunvalación urbanas como es el caso de la M-45 en Madrid, pues lo que se establece es un compromiso de pago periódico, contraído por la Administración, en función del uso que los ciudadanos hagan de esa infraestructura. Por otro lado, existe un derecho vinculado a una percepción de cantidades periódicas en compensación de la financiación que hace el sector privado respecto a una infraestructura que se mantiene en titularidad pública.

Otro instrumento es el *arrendamiento financiero*, por el cual la entidad privada que financia y construye la infraestructura obtiene el derecho a un pago periódico y que genera para la Administración una opción de compra final de la infraestructura de titularidad privada. Por lo tanto, son muchas las sociedades instrumentales creadas por las Administraciones Públicas: la

6. Tipos de PPP: **1. Instrumentales**: concesión administrativa, Ley 13/2003, peaje en la sombra, arrendamiento financiero, sociedades instrumentales (SEC 95), proyecto ley contratos (contrato colaboración y diálogo competitivo). **2. Orgánicos y 3. Burocráticos**.

Administración del Estado, la Administración Autonómica, la Administración Local..., incluso a veces de manera conjunta.

Respecto a lo dicho, algún caso conocemos cercano al sector del juego. En última instancia lo que se busca es constituir un instrumento que en principio nace en el ámbito del terreno privado pero con titularidad pública para la gestión de determinada actividad. Bien es verdad que la normativa de contabilidad europea, el sistema europeo de contabilidad SEC 95 ha limitado en gran medida la utilización de estos instrumentos por cuanto que deben obtener al menos el 50% de sus recursos, en términos de mercado, por vía de precio, y no por vía de aportaciones de las Administraciones Públicas para no ser contabilizado como deuda en términos de contabilidad nacional y, por tanto, acabar en el cajón de la Administración Pública y frustrando así el objetivo con el que se crean, que no es otro que contar con un instrumento más ágil, más eficaz y que no consolida a efectos de déficit público, y en consecuencia, a efectos de déficit general, de las Administraciones Públicas.

Por último, en este camino, como ven, intenso y transitado de utilización de recursos para buscar la colaboración entre el sector público y sector privado en el ámbito de las infraestructuras, está trabajando el Ministerio de Economía y Hacienda. En los ámbitos de la Administración circula ya un nuevo proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que incorpora dos elementos muy interesantes a los efectos a los que me estoy refiriendo hoy aquí; en primer lugar, porque recoge una figura específica de contrato de colaboración, contrato de colaboración para ser adjudicado al sector privado –es una herencia, como tantas otras de la mejor tradición de nuestro Derecho Administrativo, del modelo francés; en Francia existe este modelo de contrato desde el año 2004 y el proyecto de Ley lo incorpora como tal–. Lo que se pretende es generar el mayor valor posible para la prestación de un servicio en términos de colaboración entre el sector público y el sector privado.

Además, el proyecto de Ley de Contratos incorpora un instrumento que me parece importantísimo y que va a ayudar mucho a superar buena parte de los problemas que tienen hoy los sistemas de adjudicación de contratos públicos: el diálogo competitivo. Supera los viejos principios de la subasta o el concurso con baremos y aporta un elemento maduro y sin duda complejo como es el diálogo competitivo entre la Administración y los licitantes, que permitirá hacer una valoración de las ofertas, que no pasen simplemente por «cuánto paga usted» o «cuántos ingenieros tiene en su plantilla», como tantas veces se suele hacer para adjudicar contratos muy complejos en la Administración Pública.

Hay otros tipos de *partenariados* que no voy a detallar por no alargarme demasiado porque quiero pasar al tema, en definitiva, nuclear, éste es, ¿cómo podemos trasladar todo este tipo de ideas al sector del juego?

Básicamente, son los *partenariados orgánicos* donde hay una colaboración casi entre iguales entre el sector público y el sector privado. Por el contrario, los burocráticos son mucho más jerárquicos. En estos últimos la Administración mantiene la dirección, la fijación de criterios y directrices... por tanto, tiene más que ver con un modelo más tradicional.

A partir de esta reflexión genérica sobre cómo están las cosas en el conjunto de las Administraciones Públicas y qué instrumentos está utilizando la Administración para dar cabida a la gestión privada en la prestación de los servicios que son competencias y responsabilidades de la Administración Pública, intentaré trasladar estos conceptos al sector del juego, que, como sabemos, se desarrolla en un entorno ciertamente complejo.

Para hablar de PPP en el sector del juego hay que tratar fundamentalmente tres asuntos: el origen histórico del sector (RDley 16/1977), los actores (Loterías y Apuestas del Estado, ONCE, sector privado) y las competencias (Estado y comunidades autónomas).

Desde el RDley 16/1977 hasta nuestros días, la atribución de competencias en materia de juego –que le atribuía a la Administración del Estado la capacidad para determinar los juegos, cuáles se gestionaban directamente, cuáles se conferirían al sector privado y la definición de los distintos actores que hoy participan en la actividad del sector–, tanto los actores públicos (Loterías y Apuestas del Estado) como los semipúblicos, si se me permite la expresión, como puede ser la ONCE, o las empresas privadas que gestionan buena parte del sector, propician que el entorno sea ciertamente complejo.

Hoy estamos en presencia de una pluralidad de participantes que tienen históricamente consolidado un espacio de desarrollo de actividad y, por lo tanto, la adaptación de alguna de las ideas que antes hemos mencionado sin duda se enfrenta con las dificultades propias de intentar promover transformaciones en un entorno definido en el que los distintos actores tienen reconocidas sus posiciones. Adicionalmente, debemos tener en cuenta, venimos insistiendo en ello, el reparto, complejo también, de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Lo difícil ya está hecho y los años 90 –cuando se diseñó el modelo– fueron más complicados que los actuales. Lo cual no es óbice para que existan diversos títulos competenciales, diversas capacidades y proyectos políticos, especialmente en entornos tan cambiantes

como el que hemos mencionado anteriormente de las Nuevas Tecnologías o los nuevos sistemas de juego.

Lo cierto es que cada agente del conjunto que participa en el sector tiene su espacio, y para conocerlo nos ayudan mucho los datos de la Memoria del Juego del Ministerio del Interior, que pone de manifiesto, tanto en términos de entidad titular –sector público, sector privado, la ONCE– como de los distintos tipos de juego que hoy en día reparten ese volumen de más de 28.000 millones de euros anuales –cantidad que los ciudadanos españoles destinan al juego–. Pues bien, la Memoria⁷ nos aporta algunas cosas y nos invita a pensar sobre otras: el reparto del dinero no es estático. El reparto, si sacamos la foto de un año, nos da el dato fijo y, sin embargo, están pasando cosas, el sector se mueve, es dinámico, hay competencia entre los distintos agentes. Y esa competencia genera tensión, y conflicto, y búsqueda de nuevos espacios. Lo cual, imagino que debe preocupar a las Administraciones Públicas en la medida en que los recursos que obtienen del sector como tributación constituyen, aproximadamente, un 2,25% del presupuesto de ingresos.

De la misma manera, tal como el profesor Ángel ALGARRA pone de manifiesto en el libro sobre el Sector del juego citado en diversos capítulos, el juego aporta al PIB nacional más de 7.000 millones de euros o algo más de 167.000 puestos de trabajo. Por lo tanto, creo que lo que pase en el sector del juego no es ajeno, por supuesto, a los operadores privados, que tienen su objeto social vinculado con esta actividad; no le es ajeno, en absoluto, a la ONCE, que está en una situación, como hemos visto antes muy rápidamente, de minoración de sus ingresos y, en consecuencia, de puesta en riesgo de su objeto social de atención a sus asociados; y no le puede ser ajeno en absoluto a las Administraciones Públicas, que obtienen una fuente de financiación importante y un elemento de creación de riqueza en su ámbito muy singular.

En suma, el diagnóstico de la situación actual se podría definir en términos de conflicto. No conflicto en una acepción negativa de la palabra, sino en términos de tensión. Y de tensión dinámica. Existe conflicto entre el juego público y el juego privado en la medida –se dedica aquí gran parte de un capítulo a la existencia de nuevos productos, de nuevos juegos, de nuevos canales, de nuevos elementos de juego– en que existe una legítima lucha por la ocupación de espacio en esa nueva realidad de

7. Impacto económico presupuestario en 2006: 16.576.000.000 euros; imposición sobre el juego: 374.000.000 (2,25%); Servicios administrativos de organización del juego: 1.800.000; otros tributos, (–); aportación al PIB y al empleo: 7.310 MM, 167.402 puestos de trabajo.

juego. Esto es lo que define las tensiones entre juego público y juego privado. Existe conflicto en torno a la utilización de la publicidad como elemento para atraer a los ciudadanos al juego propio de cada uno de los operadores –hasta ahora, la publicidad había sido solamente aceptada para los operadores públicos y, sin embargo, ya alguna norma de inminente aparición va a abrir el mercado y también el campo de la publicidad en términos competitivos y de igualdad de trato para el sector privado respecto del sector público–. El conflicto entre operadores está nuevamente servido. Y es que el reparto de la tarta de los ingresos no siempre es equitativo.

El conflicto, se insiste sobre ello a lo largo de todo el volumen, existe también entre las comunidades autónomas y el Estado. Todo ello a raíz de la aprobación del Título VIII de la Constitución. De modo que tenemos a nuestro Tribunal Constitucional resolviendo conflictos de competencias, seguramente ingresados hace ya cinco o seis años, de muy diversa índole en materia de juegos creados por las comunidades autónomas, o juegos creados por el Estado sin contar con las comunidades autónomas, o recargos estatales, o recargos autonómicos, o tantos y tantos elementos que han venido caracterizando el *cordial conflicto* entre el Estado y autonomías, que ha provocado una tensión importante entre las dos administraciones, las cuales tienen, ciertamente, competencias legislativas y tributarias y que no tienen en absoluto establecidos sus límites.

Igualmente, en el negocio de la hípica es evidente que hay tensión entre las comunidades autónomas y el Estado. Cuando el Estado tiene un título competencial histórico de las apuestas mutuo-deportivas benéficas y pretende desarrollar actividad de esta naturaleza y las comunidades tienen la competencia tributaria sobre ese evento y deben, necesariamente, coordinar y negociar cuál es la tributación y el desarrollo de la actividad.

Por fin, redondear esta situación de conflicto a la que me refiero, no cabe duda de que las Nuevas Tecnologías están actuando, dicho en términos empleados por M. Friedman de forma que se produce «el *aplanamiento* de la economía mundial como consecuencia de las Nuevas Tecnologías». Internet es un gran *aplanador*, elimina las barreras, como se ha puesto de manifiesto, rompe los esquemas jurídicos tradicionales, ya no hay territorio, no hay ámbito competencial propio, sino que las Nuevas Tecnologías aparecen como un tifón que lo alisa todo y que nos obliga necesariamente a replantear los paradigmas tradicionales del reparto de competencias y de la colaboración entre Administraciones Públicas y entre Administraciones Públicas y sector privado.

¿Cuáles son las alternativas en este escenario complejo y, sin duda, apasionante pero también inquietante en el que nos encontramos? Las alternativas pasan por la búsqueda de instrumentos que materialicen el *partenariado* en los términos que antes definía y que he descrito que existen ya. Por lo tanto, no se trata de descubrir nada extraordinario, sino simplemente de reflexionar sobre los mecanismos de colaboración entre el sector público y sector privado.

¿Por dónde creo que se puede avanzar en ese sentido? ¿Cuáles son las alternativas que tiene el PPP? Muy esquemáticamente: hay que avanzar en dos ámbitos: el de la gestión del juego: eficacia y creación de valor; y el de la regulación: impacto del desarrollo del negocio tributario.

En el ámbito puramente de la gestión, ésta debe ser más instrumental, debería prevalecer el concepto de la búsqueda de un elemento que en el sector privado es casi el *tótem*, el elemento central de cualquier compañía: la creación de valor para sus accionistas. Bien, pues la creación de valor en el sector también debería constituirse en el elemento referencial que permitiese al sector público y al sector privado encontrar estos elementos de colaboración.

¿Por dónde me atrevo a apuntar?, ¿por dónde creo que existe una mayor creación de valor en la colaboración del sector público y el sector privado?: en el aprovechamiento de las mayores capacidades que cada uno tiene; las Administraciones Públicas tienen una alta capacidad y una alta competencia en lo que tiene que ver con el control, con la organización y la ordenación. ¿Cuáles son los títulos que legitiman la actuación de la Administración Pública en el sector del juego⁸. Esto tiene mucho que ver con la prevención del fraude, con la protección, que me consta que preocupa a las Administraciones Autonómicas y a la Estatal, de los menores; con la prevención y la evitación de la ludopatía, con la prevención del blanqueo de capitales.

Este tipo de materias, sin duda, forman parte del ámbito que le corresponde al sector público en la medida que tutela intereses generales y, por tanto, la prevención y regulación de este tipo de cuestiones son, sin duda, un elemento de control muy importante. Sin embargo, creo que es lo que tiene que ver con la gestión directa, con la operación directa de la actividad, donde la empresa privada tiene más instrumentos; no tiene más *neuronas* seguramente, lo que tiene es más experiencia, más práctica y tiene más instrumentos para poderlo desarrollar en términos de eficacia, traducida en capacidad para devolver a la Administración Pública garantías de control y resultados. Porque eso es lo que debe, en mi opinión, legitimar la acción

8. Se refiere a ello J. ZORNOZA en estas mismas páginas.

pública en este campo: la búsqueda de resultados de ordenación y la búsqueda de resultados de carácter tributario-económico y de creación de empleo. Y esto tiene mucho que ver con la eficacia, y la eficacia se sitúa siempre del lado de donde esté ubicada la gestión profesional experimentada, esa gestión profesional experimentada es la que aporta más valor. En conclusión, en la identificación de ese mayor valor en la colaboración del sector público-sector privado hay un espacio por descubrir de aprovechamiento de las capacidades.

En segundo lugar me refería no solamente en el ámbito directo de la gestión, en este sector especialmente, como en tantos otros, hay un ámbito de generación de valor importantísimo en el ámbito regulatorio, en la colaboración en el desarrollo regulatorio por cuanto que, como bien es conocido, la regulación tiene un impacto en el desarrollo de negocio extraordinario. Permítanme, a modo de ejemplo, dos o tres botones de muestra de lo que está sucediendo en nuestro país. Hablaré de la legislación sobre consumo de tabaco en establecimientos de hostelería y en establecimientos públicos. Sin duda bien intencionada en términos de salud pública y orientada a la prevención y mejora de la salud de los españoles. La ley tiene un efecto inmediato y directo sobre la actividad empresarial privada y sobre la generación de riqueza y, por lo tanto, sobre la creación de empleo y sobre la renta de muchos ciudadanos. Va a obligar a unas inversiones muy importantes a empresarios que no tienen una gran capacidad económica, porque estamos hablando de muchos pequeños locales que tienen que dotarse de equipamientos que seguramente le consumen el beneficio de uno o más años de actividad. Y tiene también un impacto inmediato sobre el volumen de negocio pues, pese al esfuerzo y el diálogo, creo que no se ha medido razonablemente su impacto sobre la economía real. La legislación es, sin duda, razonable desde el punto de vista de la salud pública, pero una de las obligaciones del regulador es poner en equilibrio el conjunto de valores que participan en un proceso determinado para que no haya una preeminencia exclusiva de unos sobre otros, sino una compatibilidad necesaria de objetivos.

En cuanto a lo que nos ocupa, en el negocio del bingo, por ejemplo, es otro de los sectores en el cual el ámbito regulatorio está teniendo una importancia extrema. No me detengo en detallar el volumen de negocio de la actividad porque es bien conocido por todos los expertos, pero somos conscientes que se va reduciendo a la vez que soporta una tributación especialmente alta. Es una reivindicación seguramente de cualquier ciudadano español aunque no sea empresario, que nos bajen los impuestos, yo creo que ese discurso está ya muy manido, pero no por ello le falta razón. Cuando una actividad empresarial solicita bajar impuestos para poder transmitir al

ciudadano, al cliente, un mayor volumen de recursos que haga más atractiva su actividad, sin duda, eso tiene bastante sentido; o cuando se solicita que se puedan complementar actividades empresariales de bingo con máquinas con otro tipo de actividades para dinamizar o propiciar la búsqueda de soluciones imaginativas –que existen en otros países– de premios en determinadas partidas, etc. Que el regulador recoja o no recoja este tipo de situaciones tiene un impacto extraordinario sobre el desarrollo del negocio, sobre la actividad empresarial y sobre el rendimiento de las actividades privadas que a ellas se dedican.

Por otra parte, en el ámbito tributario es bien conocido el impacto que sobre una actividad desarrolla la regulación, hasta el punto que la tributación de una actividad empresarial sea una u otra puede llegar a convertirla en no atractiva o no rentable para que exista ese desarrollo. Nos cuenta en su capítulo Juan Carlos Alfonso cómo el modelo de negocio de los *cibercafés* ha desaparecido como consecuencia de una tributación a la que no estaban sometidos anteriormente. Lo cierto es que el coste fiscal hace o deja de hacer rentable el desarrollo de un negocio. Incluso en términos macroeconómicos se ha acreditado que en muchas ocasiones la bajada de impuestos genera una actividad más relevante, más dinámica y, por lo tanto, de creación de riqueza y creación de puestos de trabajo. No quiero decir con esto que no exista colaboración en estos ámbitos: en el ámbito del desarrollo del negocio o en el ámbito tributario, lo que sí pongo de manifiesto es la absoluta necesidad de la intensificación de la colaboración de los *partenariados* públicos y privados en el ámbito regulatorio.

Así nos encontraríamos con situaciones seguramente mucho más razonables que la que por ejemplo existe en estos momentos en Italia. El Estado italiano ha convocado un concurso para la concesión de hasta 16.000 puestos de apuestas deportivas. Lo convocó el 28 de agosto de 2007, lo cual parece que estar hecho con alevosía y nocturnidad, mediante un sistema de subasta que no tiene precio, es decir, no sabes cuánto tienes que pujar para obtener la posibilidad de desarrollar tu negocio.

Esa normativa no ayuda en nada al desarrollo de la actividad empresarial cuando, por otra parte, hemos aprendido que la calidad normativa, la calidad regulatoria, es sinónimo de desarrollo económico, es sinónimo de confianza. Y los inversores, las grandes empresas, los grandes operadores económicos, se sitúan en aquellos escenarios jurídicos donde hay garantías, donde hay estabilidad, donde hay seguridad jurídica hacia donde orientan sus inversiones en el convencimiento razonable de que van a poder desarrollar su actividad en un escenario estable, temporal y sin grandes turbulencias.

Para concluir, yo creo que me adhiero absolutamente a esta reflexión de un profesor de la John Fitzgerald Kennedy School, de la Harvard University, Michael Moore, que viene a decir que los *partenariados* «*serán cada vez más importantes en las sociedades que buscan resolver problemas sociales complejos*» y en las sociedades que cuenten con «*gobiernos que traten de ser responsables y eficaces en la resolución de cuestiones que la sociedad les demanda*». Y añade, «*El desafío se centra en combinar capacidades públicas y privadas para desarrollar objetivos evaluables públicamente, con métodos acreditados y legítimos que aporten eficacia y eficiencia*»⁹.

Habla de desafío porque implica la ruptura de los roles tradicionales del sector público y del sector privado, implica cambiar los esquemas mentales de la competencia y busca elementos de encuentro más que elementos de confrontación, lo que caracteriza a las sociedades democráticas avanzadas del siglo XXI y se hace extensible también al sector del juego.

Término con esta viñeta de Máximo del diario «El País» publicada mientras escribo estas líneas. El dibujante tiene ese punto de ironía que a veces te *hiela* la sonrisa. Como se ve, un señor le dice a otros dos: «¿Os acordáis cuando el sector privado lanzó OPA's al sector público y nos hicimos los amos del mundo ante la complacencia de la autoridad *incompetente*?». Bueno, pues es ciertamente tremendo el mensaje que late detrás de esta viñeta. Ignoro si éste es el escenario que deseamos los que trabajamos en este ámbito del lado del sector privado, ni mucho menos el que pretenden los reguladores, y por eso se hace necesario el desarrollo de instrumentos tales como el *partenariado* público-privado, es un elemento de garantía de colaboración y de búsqueda de mayor valor y generación de mayor eficacia para el conjunto de los operadores tanto públicos como privados.

9. M. H. Moore, JFK School of Government de la Harvard University.

6. Partenariado público-privado en la gestión del juego



Diario El País, 2 - X - 06

Capítulo 7

Políticas públicas de juego

José Antonio SORIANO CABRERA¹

Siempre suelo decir, antes de entrar en materia, que mi experiencia anterior en el ámbito administrativo de la Junta de Andalucía no es, en modo alguno, ningún merito sino una suerte que me permitió asumir después tal responsabilidad pública: la Dirección General de Juegos y Espectáculos la Junta de Andalucía; pues esa experiencia seguro contribuyó a conseguir que esté ya un *poquito limpio*, si me permiten la expresión, o *medianamente limpio*, de complejos y de otro tipo de dudas metodológicas o morales en relación con este controvertido *mundo*.

Asimismo, la experiencia de muchos funcionarios públicos que trabajan en este sector, del que tienen un amplio bagaje y conocimiento jurídico y técnico, ha sido y es tremendamente enriquecedora para mí. Muchos de ellos ocupan posteriormente puestos de mayor responsabilidad, ya sea dentro de la Administración Pública, o bien recalcan en la empresa privada.

Hecha esta pequeña introducción, he de dejar claro igualmente que no voy a analizar la cuestión desde el rigor científico –como otros autores con los que comparto páginas en esta publicación– sino desde la experiencia profesional. Es más, si me permiten la expresión, mi aportación es *un poquito más de andar por casa*. En todo caso, no se me escapan los tres rasgos –sobre los que se inciden sobradamente en el resto de la obra pero que conviene dejar claros al principio–, que han protagonizado los 25 últimos años de juego legal, o sea, no penalizado, en España.

El primero es la difícil convivencia y siempre compleja compatibilidad entre el juego público puro, el juego semipúblico –gestionado por la *Organización Nacional de Ciegos Españoles* (ONCE)– y el juego de gestión privada,

1. Director general de Juegos y Espectáculos de la Junta de Andalucía.

llevado por operadores y empresas de titularidad privada. La difícil convivencia ha sido generada quizá porque cada tipo ha sido medido con distinto rasero. La complicada compatibilidad sigue existiendo hoy aunque algo atenuada. Auguro, sin ánimo de parecer pesimista, que va a seguir existiendo, al menos en los próximos años, pues es un elemento definitorio de este sector de actividad pública/privada en los últimos tiempos.

Un segundo rasgo que ha constituido siempre un *lastre* para el sector está relacionado con su imagen pública, elemento que afecta especialmente al sector privado del juego. Si se me permite hablar en términos claros: el problema de la moralidad en cuestiones referidas al mundo del juego. Bien es verdad, y siempre lo he dicho en foros tanto públicos como privados, que los avances que se han producido en los últimos años no han pasado ni deben pasar desapercibidos, y creo que por esa senda y por ese camino deberíamos seguir en los próximos años.

El tercer elemento definitorio de las políticas públicas en materia de juego ha sido, y en este caso sólo me voy a referir al juego de gestión privada, la existencia de una cierta desproporción tributaria, tanto por exceso como por defecto, desde que se despenalizó el juego hasta hoy. Un ejemplo muy gráfico: me decía un operador hace ya muchos años que cuando empezó a trabajar en el año 1977, la tasa fiscal de una máquina de juego de *tipo B* que se instala en los bares era de aproximadamente, y si la memoria no me falla, de 5.000 pesetas (en la actualidad, 30 euros aprox.); hoy día, muchos casinos en España, que se mueven en el margen más alto de tributación, pueden llegar a pagar hasta el 60%, incluso el 65%, de su volumen de ingresos a las *arcas* de la Comunidad Autónoma. Las cifras indican que no estamos ante una cuestión menor.

Son estos hechos, por tanto, los que pueden resumir, en esencia, con todos los matices que se quieran introducir, estos últimos 25 años de juego en España. Podremos poner todos el énfasis que queramos en explicar y aclarar la normalidad que rige en el sector, que no deja de ser uno más entre otros muchos, una actividad económica que genera mucho empleo y un importante volumen de ingresos a las *arcas* de las Comunidades Autónomas y del Estado, pero, sin embargo, no nos podemos engañar: *este sector tiene singularidades*; y algunas de ellas nos han generado algunos problemas en los últimos años, sobre todo al principio de la década de los 80, cuando, desgraciadamente, algunas noticias en relación con el mundo del juego se publicaban en las páginas de sucesos. Afortunadamente, eso ha cambiado y las noticias referentes al juego aparecen en las páginas *salmón*, en los periódicos económicos y de tirada nacional.

Lógicamente, todos estos *lastres* los hemos ido arrastrando en estos últimos años. En este sentido, hay una cuestión que quiero abordar inmediatamente aunque de manera somera: tiene que ver con el reparto competencial elaborado desde 1978. Curiosamente, el Estado no se reservó, en el texto constitucional de 1978, ninguna competencia sobre juego. Y, sorprendentemente, tuvieron que ser las Comunidades Autónomas las que en los respectivos *Estatutos de Autonomía* fueran asumiendo «*competencia exclusiva*» sobre la materia, con todas las comillas que se quieran poner para definir el concepto. Bien es cierto, que a excepción hecha de las apuestas mutuo deportivo-benéficas, pues creo que prácticamente *los 17 Estatutos* las dejan en manos del Estado al no regularlas. Y pese a que bajo este paraguas de apuestas mutuo deportivo-benéficas se hayan incluido otro tipo de juegos.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas no fueron asumiendo las competencias en materia de juego al mismo tiempo y de golpe. El proceso fue gradual. Lo cual generó también lo que se ha venido en llamar las *varias velocidades* en referencia a la toma de decisiones públicas. Finalmente, quedaron en el campo competencial de esas entidades territoriales, principalmente, los juegos de gestión privada, me refiero a casinos, bingos, máquinas, hípica –también con sus salvedades– y algunos otros.

El Estado se reservó las apuestas mutuo deportivo-benéficas, la más que conocida Lotería Nacional –escribía el otro día un columnista, viene al caso la broma, que, en estos tiempos que corren, junto con la Guardia Civil y El Corte Inglés parece vertebrar este país–. El caso es que el Estado, a partir de ese marco constitucional y estatutario, fue ampliando algunos juegos públicos y amparando alguna ampliación de los juegos gestionados por la ONCE. Esto es quizá lo que siempre han criticado las comunidades autónomas y ha traído como consecuencia una importante *conflictividad constitucional* –de la cual también se habla en esta publicación–, fundamentalmente basada en la utilización de un vago y siempre complicado *título competencial de Hacienda General*.

Pues bien: esa difícil convivencia –a la que se refiere en su capítulo Rafael CATALÁ– ha generado una serie de conflictos elevados al *Tribunal Constitucional*, y resueltos por éste. Hablamos de recursos y conflictos positivos de competencias fundamentalmente instados por alguna de las partes. Recuerdo especialmente los casos de Cataluña, Canarias, País Vasco y Andalucía (y puede que olvide alguno más). Los últimos hitos de esa *conflictividad constitucional* son los recursos interpuestos contra la *disposición adicional vigésima de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado del año 2001*, que atribuía al Estado, a través de la entidad pública de *Loterías y Apuestas del*

Estado (LAE), la competencia para autorizar todo tipo de apuestas, cualquiera que sea su soporte: boletos, medios informáticos o telemáticos, o siempre que su ámbito de desarrollo y aplicación, celebración o comercialización, abarque el territorio nacional y/o, y aquí es donde estaba la novedad, que excediera de los límites de una Comunidad Autónoma. Ejemplo sorprendentemente: a raíz de este precepto, una *combinación aleatoria* que desarrolla la empresa *El Corte Inglés* en Andalucía, Ceuta y Melilla pasa directamente a ser competencia del Gobierno central. Algo ciertamente ilógico.

El más reciente caso de esta *conflictividad constitucional* a la que me estoy refiriendo, al menos en Andalucía, es el recurso que interpuso esta Comunidad, junto con alguna otra, contra el *Decreto de Apuesta Hípica* que, sorprendentemente, y lo recuerdo también como anécdota, llegó a nuestras manos un par de días antes de que se aprobara en Consejo de Ministros. No tuvimos, por tanto, tiempo material para comentarios, alegaciones y propuestas. A mí, por cierto, me cogió el asunto de viaje de trabajo en Barcelona.

En todo caso, el motivo del recurso de la Junta de Andalucía no era tanto, aunque así se tuvo que justificar en la oportuna demanda ante el *Alto Tribunal*, el tema de la competencia, sino que entendíamos que el decreto pretendía esencialmente financiar en todo el territorio nacional la viabilidad de un hipódromo que era de titularidad pública como el de *La Zarzuela*, cuando había otros en la misma situación, dos en Andalucía y uno, el de *Lasarte*, en San Sebastián, excluidos de ese beneficio. Afortunadamente, después de negociar con el Gobierno del PSOE, la apuesta hípica nacional atendió no sólo la viabilidad del hipódromo del Monte del Pardo sino que también a los demás hipódromos del territorio español.

Sobre esa *conflictividad constitucional*, en gran parte aún pendiente de resolver, para bien o para mal, el *Tribunal Constitucional* ha amparado la expansión o, como llaman otros, la *voracidad* de los juegos de titularidad estatal. El Constitucional, por tanto, suele decantarse por el Estado central en cuestiones sobre juego. Sin ir más lejos, con aquella famosa sentencia del año 2002 referente al «*desapoderamiento de las competencias del Estado*» en la materia, que viene en parte compensada por otra posterior que estima que, en cuanto a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, como es la que nos ocupa, la mera extensión territorial –me refiero al caso expuesto más arriba de *El Corte Inglés* de Andalucía, Ceuta y Melilla– fuera de los límites de una Comunidad no podía justificar por sí sola la asunción del Estado tales competencias.

Repito lo dicho con anterioridad: la conflictividad sigue existiendo aunque atenuada. Actualmente, las Comunidades Autónomas ejercen las com-

petencias no sólo de regulación sino también de gestión de ingresos en materia de tributación o de fiscalidad del juego de gestión privada. Por su parte, el Estado ha ido ampliando sus competencias en el juego de gestión pública. Los juegos más recientes son el *Euromillón* y la nueva lotería de la ONCE, el *Rasca y Gana*. El Estado, además, le dedica mucha publicidad a estos nuevos juegos.

Pero volvamos sobre otro de los problemas que atañe al sector. Nadie vinculado a él, ni las Comunidades Autónomas, ni el Estado, ni la propia ONCE, estamos libres de una *cierta culpa*, dicho en cursiva, sobre la ya comentada *doble moral* en cuanto a la percepción social de los juegos en función de si son gestionados por manos públicas o privadas. Da la sensación, y así lo transmiten también los medios de comunicación, que a los ojos de una persona ajena a este mundo, los juegos llamados *pasivos*, ya no tanto de gestión estatal o de la ONCE, son los *juegos buenos*. Igualmente, se tiene la sensación de que los juegos de gestión privada, los juegos *activos*, son los *malos*, los que generaban las terribles dependencias. Lo cual no quiere decir que haya un componente objetivo en la creencia de que unos y otros, en mayor o menor medida, pueden generar dependencia si se abusa de ellos, traer problemas en determinadas familias. Ante esta realidad no podemos taparnos los ojos. Todos –Estado, Comunidades Autónomas y sector– tenemos que colaborar con las autoridades sanitarias correspondientes y las organizaciones e instituciones que trabajan en ese campo, para implementar los medios necesarios de rehabilitación, de control o de atención sin necesidad, dicho sea de paso, de «*matar moscas a cañonazos*».

En cuanto a esta cooperación entre Autonomías y Estado, el Gobierno central incluye los instrumentos que prevé la legislación y que mantienen su vigencia, básicamente, en relación con los juegos de gestión privada, juegos, por eso mismo, bastante controlados, muy regulados, debido a que, como digo, están mal vistos por algunos medios de comunicación y algunos sectores sociales.

Por otro lado, el juego público y el de la ONCE, que gozan de otra percepción social, debido, principalmente, a una serie de razones en las que no voy a entrar por ser de sobra conocidas por todos los que nos desenvolvemos en este ámbito. De todos modos, sí quiero lanzar una reflexión: cuando uno intenta profundizar en qué suponen unos juegos y otros para la sociedad, para las Comunidades, para los presupuestos del Estado, para la propia ciudadanía, no puede evitar hacer interpretaciones desde el ámbito y los intereses que a cada uno le corresponde defender, por obligación y lealtad. Digo esto porque cuando me paró a analizar la cuestión desde el prisma de

la Comunidad Autónoma de Andalucía, no puedo sustraerme a una realidad: primero, el juego público esencialmente aportará ingresos a la Comunidad Autónoma, pero por vía indirecta, a través de las transferencias del Estado; y no por vía directa, porque la única transferencia directa de los juegos públicos desde los presupuestos del Estado a la Junta de Andalucía son, como para el resto de las Comunidades, una mínima parte de los beneficios de la quiniela de fútbol, que entra en las *arcas autonómicas* y sale inmediatamente, porque es un ingreso finalista, que va, en el caso de Andalucía, dirigido a las Diputaciones para equipamiento deportivo. Y no existe otro ingreso para la Comunidad. Se esgrime siempre el argumento de las transferencias ordinarias del Estado a las Comunidades Autónomas en los respectivos sistemas de financiación.

Por lo que se refiere a la ONCE, bien es verdad que las Comunidades están eximidas de tributación, al menos de éste y otros tipos de tributación; y no podemos obviar que la ONCE, en colaboración con el propio gobierno autonómico, desarrolla un importante volumen de actividad y acción social, no sólo dirigida hacia los deficientes visuales sino a otras minusvalías y, muy recientemente, ha ampliado su marco de actuación a los temas de empleo de colectivos desfavorecidos.

Por último en lo relativo a este asunto: el juego privado, que es el que directamente revierte importantes beneficios. Sólo en Andalucía, el juego de gestión privada ingresa en las arcas de la Comunidad Autónoma cerca de 400 millones de euros. No sé exactamente qué tanto por ciento del presupuesto general de la Junta de Andalucía. Igualmente, genera una cantidad importante de empleos, tanto directo –cifrado en torno a las 7 u 8.000 personas en Andalucía– como indirecto: entre 5 y 7.000 personas, relacionadas principalmente con el sector de la hostelería.

Cambiando de asunto y volviendo sobre el proceso de asunción de competencias. Decía que había diferentes velocidades en cuanto en el proceso de adopción de decisiones de carácter público. Ello generó que, por ejemplo, a finales de los años 90 hubiera Autonomías que iban ya por el segundo o tercer reglamento de una actividad en concreto, de un subsector en concreto, fuese bingo, máquinas o salones de juego; mientras que había otras que todavía no habían podido elaborar la ley marco, digamos la *Ley Autonómica de Juego*. Esto, lógicamente, genera una cierta desazón entre los propios operadores de juego que se mueven en más de una Comunidad o incluso en más de un país, entre ellos España, y que tienen una visión global. A ellos, esta descompensación les extraña.

En cuanto a los sistemas de cooperación que han existido siempre entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas, esencialmente me refiero a la *Comisión Sectorial de Juego*, es obvio y evidente, y no voy a descubrir nada nuevo, que ya, al final de la pasada legislatura, bajó su *intensidad*. Es verdad que las motivaciones o el propio contenido de esas reuniones habían en parte perdido su sentido, pues los responsables de la comisión sectorial pensaban, con toda razón y legitimidad, que ya estaban transferidas a todas las Comunidades las competencias exclusivas de juego.

Sin embargo, se daba la circunstancia, *mea culpa* en este caso, de que las Autonomías íbamos a ese órgano a *protestar* por la *voracidad* del Estado en materia de juego público, y, por tanto, el receptor de nuestra queja no era el órgano estatal que ejercía, materializaba y gestionaba esa *voracidad*—si me permiten la cariñosa expresión—. En este contexto, esos instrumentos de colaboración se fueron debilitando, bien es verdad también que por la propia dinámica generada entre los interlocutores de esa mesa: había cuestiones que era imposible tratar en ese foro. No obstante, también se daba la circunstancia de que a la hora de dialogar, o a la hora de llegar a acuerdos, descendíamos a una legislación o a unos asuntos técnicamente de orden menor, si me lo permiten: homologaciones o similares. Después, por responsabilidad de todos (nadie tuvo toda la culpa, pero todos tuvimos un poco): *la Comisión se murió sola*. Y es que también nos costaba mucho trabajo a las Comunidades, con unos tiempos y condicionantes muy distintos, incluidos entre ellos los ciclos electorales, ponernos de acuerdo. Se generaban así disfunciones entre las Comunidades Autónomas. Si bien tengo que decir una vez más que, afortunadamente, los temas de juego nunca nos han separado.

Eso propició que faltara una *mesa* para sentarse a hablar, alguna iniciativa, como el pretendido *Foro Autonómico del Juego*, pensado para que los responsables de las Comunidades Autónomas dialogaran entre sí. En todo caso, desde aquel momento, afortunadamente, se han abierto debates entre nosotros sumamente interesantes.

Avanzo en estas páginas que desde la Junta de Andalucía vamos a respetar la decisión del Estado de hacer lo que crea conveniente con la *Comisión Sectorial de Juego*. Algunos se acordarán que la última reunión, que yo recuerde, se celebró el 3 de febrero del año 2004. En ella, por primera vez se dio voz al sector privado del juego, que presentó lo que se vino en llamar el *Decálogo* de las cuestiones que interesaban a la industria del juego privado en España. Pues bien, ese mismo día, el 3 de febrero del 2004, otra pata del Estado central, otra pata del Gobierno de la nación, me refiero al señor

Zaplana, alcanzó un acuerdo con la ONCE y rubricó la puesta en marcha de la famosa lotería instantánea o presorteadada, popularmente conocida como *Rasca y Gana*, que en principio iba a ser gestionada con carácter mixto entre la ONCE y la propia Loterías y Apuestas del Estado (LAE), pero que después, ya con Gobierno socialista, devino en una gestión en exclusiva por parte de la ONCE. Contra esa decisión la Junta de Andalucía interpuso un recurso de inconstitucionalidad.

Posteriormente a esa reunión ha habido diálogo, ha habido acuerdo, ha habido cooperación entre las Comunidades Autónomas, prueba de ello es que la mayor parte de las cuestiones referidas en aquel decálogo ha sido asumido ya o están en proceso de hacerlo –quizá un poco tarde, bien es verdad, pero no todo el mundo puede ajustarse a los mismos tiempos ni tiene la suerte de tener un contacto directo con los representantes del sector privado del juego–. Asumir ese decálogo conlleva un enorme trabajo, hacer ímprobos esfuerzos para convencer a los respectivos gobiernos, sean del color que sean, de la virtualidad o la necesidad de adoptar algunas decisiones de carácter político, muchas de las cuales son difíciles de explicar a una parte de la ciudadanía, como por ejemplo la subida de impuestos.

A la vista de ese marco competencial las diferentes Comunidades Autónomas hemos ido haciendo cada una en la medida de sus posibilidades los esfuerzos por regular con sentido común, con diálogo y con flexibilidad todas las actividades de juego de gestión privada. Reconozco, ya de antemano, evidente, que existe una asimetría normativa desde el punto de vista administrativo y otra desde el punto de vista fiscal, al que luego me referiré.

Pero también es verdad, y esto es un hecho objetivo, que ha habido una evolución, un acompañamiento, incluso un nivel de integración y de adaptación a los nuevos tiempos que yo tengo la necesidad y también el orgullo de manifestar y suscribir. Es verdad que el sector, en toda España y especialmente en mi tierra, Andalucía, ha dado un cambio muy importante, ha superado muchas barreras –algunas colocadas injustamente– y una presión fiscal fuerte con severas limitaciones en la publicidad –hoy no tantas–. Sin embargo, esto no ha impedido al sector apostar por la innovación y poner en marcha nuevos productos, abrirse a nuevos mercados y mantener una relación fluida, con altibajos, pero me atrevo a calificar de razonablemente satisfactoria, con el ámbito privado del juego y las diferentes Comunidades Autónomas.

Es posible que, desde los años 80 hasta ahora, hayamos pecado todos, y

digo todos –Administración y sector privado– de un cierto exceso a la hora de reglamentar, quizá de una manera excesivamente intervencionista y explícita, las determinadas ofertas de juego, llegando a concretar en legislaciones hasta cuestiones que se me antojaban, y se me antojan hoy, tremendamente exageradas. Y es que, por ejemplo, cuando en una mesa de negociación, la última celebrada en Andalucía, con la aprobación del reglamento de máquinas y salones, cuando se le ofreció al sector la posibilidad de no reglamentar, de dejar abiertas determinadas opciones para intentar una cierta autorregulación del propio sector, fue el propio sector el que reaccionó y se *cerró en banda* pidiendo intervención en cuestiones diversas: distancias entre establecimientos, determinadas cualificaciones o condiciones de las máquinas, *contingentación...*, quizá legítimamente, pero impulsivamente también, para intentar proteger la actividad empresarial de cada uno, para intentar generar una situación de *statu quo*, *que lo que yo tengo nadie me lo quite, nadie me haga la competencia, y si se abre esa competencia que yo pueda estar*. Siempre recuerdo con cariño una frase de un empresario de juego de Andalucía, de salones recreativos. Cuando se incluyeron las famosas B-4 en el reglamento de Andalucía decía textualmente: «*Nosotros no queremos las B-4 pero si se ponen, también en salones*». Es legítimo y hay que entenderlo.

Hay otro aspecto que acabo de comentar y sobre el que se vuelve en otro capítulo: *la asimetría fiscal y tributaria*. En España se transfirieron a las Comunidades Autónomas las competencias de gestión y recaudación de los tributos en materia de juego, fundamentalmente de la tasa fiscal sobre juego; luego se hizo lo mismo con la recaudación y la posibilidad de establecer recargos y, final y recientemente, en un tercer momento, se han transferido a las Autonomías las competencias plenas en materia de regulación de todo el hecho impositivo, de la cuota, etc. Esta evolución ha generado un panorama quizá demasiado heterogéneo en la fiscalidad del juego privado.

Leía en el libro patrocinado por la empresa *Codere*² cómo uno de los autores explicaba que este panorama fiscal asimétrico generaba, o estaba generando –quizá es un poco excesivo el epíteto pero lo recojo textualmente– un riesgo a la unidad económica y de mercado en este sector, un desorden normativo fiscal –en este punto en parte estoy de acuerdo– y una disponibilidad total a las Comunidades Autónomas que genera una dinámica de impulso o de tomar decisiones por impulsos de tipo económico, político, o de cualquier otro tipo, que puede ahondar más esa asimetría fiscal y tributaria.

2. Ya citado anteriormente, «*Régimen del Juego en España*», Editorial Thomson-Aranzadi. Primera edición 2006.

Es verdad que para cualquier gobierno tiene un importante coste político bajar los impuestos de juego –yo pienso que los impuestos de juego, como cualquier otro impuesto, hay que subirlo o bajarlo en función de la realidad económica o social y no debería de tener color político, ni connotación política ni la subida ni la reducción–, pero lo cierto es que la situación permite que se produzcan desajustes entre Comunidades Autónomas preocupantes.

El hecho de que, por ejemplo en una Comunidad Autónoma, cualquiera, en materia de casinos, tenga un 20%, un 30%, de tasa media, y que haya Autonomías que tengan de media un 50, un 55%, incluso hasta hay veces que grandes diferencias se producen entre Comunidades limítrofes, lo cual genera una conflictividad y una desazón, dependiendo de en qué sitio de la barrera esté cada uno en cada momento. Puedo contar, a modo de anécdota, que en materia de máquinas de juego, Andalucía, en el año 1999, estaba en el puesto número 15 en el *ranking* de Comunidades, pero fuimos escalando puestos hasta estar en el cinco en el año 2000 por aquella subida, creo que excesiva, que se produjo en la Ley de Presupuestos de 1999. Entonces, la propia Junta de Andalucía, como ha pasado en otras Comunidades Autónomas, se dio cuenta del sentido antieconómico de esa subida fiscal, y, obviamente, tuvo que rectificar en el año 2001 con una bajada fiscal que entró en vigor el 1 de enero de 2002 y que hizo nuevamente subir, o bajar, en el *ranking* a Andalucía hasta el puesto número 10. Y eso que estamos hablando de tasas, de precios únicos. Ahora, en el año 2006, no por una bajada sino por una simple congelación de esa tasa durante cinco años, hemos vuelto al puesto número 15. Sin embargo, en materia de Bingo, teniendo una tasa del 20% más un impuesto sobre los premios del 7%, lo que suma un 24,69% de presión fiscal. Andalucía se ha situado en mitad de la tabla, un poquito por encima, mientras que en casinos, desgraciadamente, Andalucía está en un lugar impropio, en el puesto número dos del *ranking* en cuanto a tributación fiscal.

A tenor de lo expuesto, sólo puedo decir que espero y deseo que se tenga en cuenta que la Dirección General de Juegos, de la cual yo soy titular –en el momento de pronunciar esta conferencia–, no tiene las competencias en materia tributaria, lo que no quiere decir que yo escabulla la responsabilidad o las críticas a la Junta de Andalucía, pues se están haciendo estudios para intentar acompañar lo que siempre he defendido: una *razonable proporcionalidad* entre el nivel tributario y el nivel de ganancias o el nivel de rentabilidad de las empresas en cada momento concreto, en función de todos los parámetros que se quieran tener en cuenta.

Además, es curioso que casi nunca la autoridad tributaria toma en consideración el volumen de juego, que se publica como sabemos en una *Memoria* elaborada por la *Comisión Sectorial del Juego del Ministerio del Interior*. Al hilo de esto: una máquina de juego *tipo B* en un establecimiento de Andalucía, de Jaén concretamente, recauda la mitad, justo la mitad que una máquina en Gerona. Pues bien, normalmente, este elemento no es tenido en cuenta a la hora de tomar decisiones en materia tributaria. Por ejemplo, sirva para ilustrar el razonamiento: en la *Memoria de 2005*, Andalucía, en términos absolutos, se sitúa en volumen de juego en segundo lugar después de Cataluña (creo recordar que el tercero es Madrid; Valencia, el cuarto lugar y, en el quinto, Castilla y León). Bueno, pues en volumen de juego por habitante –casinos, bingos y máquinas, o sea todo el juego privado– Andalucía se sitúa en el puesto 14 entre las Comunidades Autónomas. Aproximadamente en un puesto similar está el juego público gestionado por Loterías y Apuestas del Estado en Andalucía, concretamente en el puesto número 16, casi en último lugar. Sin embargo, la ONCE en Andalucía, se halla en tercer lugar, y si comparan datos, el 24% del volumen de ganancia o de gestión de la ONCE se genera en nuestra Comunidad. Eso quiere decir que en Andalucía a la gente le gusta mucho y tiene una enorme popularidad el tradicional cupón de la ONCE (no tengo datos en relación con el nuevo juego del *Rasca y Gana*).

En definitiva, el panorama actual va a tener un elemento clave: la propia modificación y desarrollo de los Estatutos de Autonomía que acaban de aprobarse en España. He de decir que se han retocado algunos artículos de los Estatutos en cuanto a las competencias en materia de juego. Y les voy a citar el artículo 141 del Estatuto de Autonomía para Cataluña donde, fruto de ese acuerdo necesario que se está generando en el ámbito político en las Cortes Generales y además entre el propio Estado Central y la Comunidad Autónoma proponente, se está incluyendo, la coletilla de «*corresponde, en este caso a la Generalitat, las competencias exclusivas en materia de juego, apuestas y casinos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Cataluña*». Esa frase que fue uno de los elementos clave de la conflictividad constitucional de los últimos años se incluye también en el de Andalucía, con alguna salvedad y no exactamente así redactado, pero está incluido.

Ni qué decir tiene de la disposición adicional decimocuarta (14) del propio Estatuto de Cataluña –en Andalucía se incluye una similar–, cuando habla, el propio artículo de juego, que la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal, o bien la modificación de las existentes, requiere la deliberación de la *Comisión bilateral Generalitat-Estado* prevista en el Título V. Y además, lo previsto en ese artículo no resultará de

aplicación a la modificación de las modalidades de juego y apuestas atribuidos para fines sociales a la organización de ámbito estatal, carácter social y sin fin de lucro. No la cita expresamente, pero que todo el mundo sabe que se refiere a la ONCE.

A tenor de todo esto hay unas propuestas recientes elaboradas por escrito –creo que fueron incluidas en el último congreso de COFAR³– por el sector privado de juego, una especie de nuevo decálogo sobre las peticiones, las propuestas que el sector privado de juego hace a las diferentes Comunidades Autónomas. Las he repasado con detenimiento y he de decir que la práctica totalidad de ellas están ya vigentes en muchas Autonomías, también Andalucía. Por eso ahora el sector privado de juego hace muy bien en concentrarse en otra aspiración legítima, que es, como sabemos, la bajada de impuestos.

Por otro lado, se hablaba en esas propuestas de mayor libertad de creación de juego, de la regulación de la publicidad –ya en muchas Comunidades Autónomas, lo he comentado con mis colegas de La Rioja y Madrid, existe una libertad amplia para las actividades de publicidad del juego privado– (aunque muchas veces no se quiere decir utiliza la *Ley de Acompañamiento* para ello). Yo entiendo que no tiene el mismo poderío económico un operador de juego como el Estado, o la ONCE, que 3.000 empresas pequeñas y medianas de juego que hay por ejemplo en Andalucía y que gestionan su actividad y pagan sus impuestos.

Obviamente, es muy difícil ponerse de acuerdo para generar publicidad, con los costes que tiene (y teniendo en cuenta que la que verdaderamente interesa es la televisiva). Como decía el otro día un publicista en una cadena de ámbito nacional, la publicidad que no sale en televisión no existe. Bueno, pues eso es posible, la actualización de normativas que pedía el sector se está produciendo, con mayor o menor velocidad pero se está produciendo; igual que los mecanismos de cooperación; los de operador único por establecimiento existe ya en muchas Comunidades, entre ellas Andalucía; la simplificación de reglas técnicas, también. A mi juicio, de todas las propuestas del sector que les he comentado, son muchas porque aparte de unas propuestas generales después había unas propuestas por cada uno de los subsectores, y no creo que vaya a descubrir nada nuevo, no estoy de acuerdo con una, que es la *contingentación* de máquinas, aunque, naturalmente, respeto a quien la haya asumido o a quien la defienda.

En relación con la bajada de impuestos, creo que más que una bajada,

3. Confederación Española de Empresarios del Juego.

que también podía llegarse a producir, lo que debe producirse son ajustes por parte de las Comunidades Autónomas para compensar algunos excesos que se hayan producido en los últimos años, quizá de manera justificada cuando se acordaron, hoy posiblemente no tanto.

Y, por último, quería hacerles unos comentarios breves en relación con el tema de Internet. Es un tema en el que he profundizado bastante en los últimos meses aunque no he hablado demasiado sobre el asunto. *¿Por qué?* Pues porque personalmente, fundamentalmente, tengo muchas dudas. Lo cierto es que a través de Internet se está generando una enorme, exagerada, tremenda, actividad *alegal* de juego; en España sólo está regulado el juego de Loterías y Apuestas del Estado por Internet, lo cual quiere decir que no existe juego, juegos de azar por Internet a los ojos del Estado español.

Ayer leía en algunos portales de Internet de juego que 3 millones de españoles hacen apuestas por Internet, que 255 millones de euros al año corren por la red sólo en España y que 33 millones de euros se gastan en publicidad; hace un rato en la estación de Santa Justa (Sevilla), he comprado un periódico monográfico de apuestas por Internet que estaba situado junto a la prensa diaria. Además, hay ya más de un equipo de fútbol que publicita en sus camisetas sitios web de apuestas. Desde estas páginas manifiesto mi preocupación, no sólo como responsable de la Junta de Andalucía, sino como responsable de cualquier administración pública española, ya que este tema va a dar mucho que hablar en los próximos meses y en los próximos años, ya lo está dando, y dentro del sector hay personas que están materializando iniciativas de enorme interés. Lo que sí es cierto es que el juego en Internet es anónimo, hay una expresión en el libro al que vengo haciendo referencia, al empezar el título de Internet, muy gráfica: *«el pato Donald acaba de ganar no sé cuantos millones de euros en una combinación por Internet»*, el *pato Donald* se llama, porque la persona que ganó el premio no se tiene que identificar con nombre y apellidos –requisito sí exigido cuando uno entra a un casino– y eso puede traer problemas.

Yo creo que –y es la primera vez que voy a hacer un comentario de este tipo– cuando me han preguntado qué va a hacer la Junta de Andalucía en este tema, yo les he dicho que, muy probablemente de aquí a 2008 –cuando acabe la Legislatura– no va a tomar ninguna iniciativa en materia de regulación del juego por Internet, vamos a estar muy atentos a la experiencia madrileña y a la experiencia catalana, pero yo, a título personal, creo que esa experiencia, aun siendo interesante, obviamente, no va a poder abarcar la realidad de lo que hay detrás del juego por Internet, que es, sencillamente, lo que cada uno en su casa, en la privacidad de su PC con conexión a la

red va a hacer, y eso va a ser difícil de controlar o de encauzar por parte de una Comunidad Autónoma. Se tendrá que madurar mucho la cuestión, pero en este tema me apuntaría a una regulación estatal verdaderamente efectiva, utilizando competencias sobre el mercado bancario que da sustento a las apuestas en la red, dado que hoy el juego por Internet no está generando ningún bien, ningún ingreso, ninguna aportación ni a las arcas del Estado, ni a las arcas autonómicas, ni al empleo, porque de los veintitantos puntos de apuestas ilegales por Internet que ha desarticulado la Junta de Andalucía en un mes en la Costa del Sol y en la provincia de Cádiz, ninguno de los servidores estaba ni siquiera en el territorio español, ni siquiera en el territorio de la Unión Europea.

Con este panorama, difícilmente va a ser posible controlar el flujo de dinero que se genera, pero hay que intentarlo, y hay mecanismos para ello, para que la esa riqueza no se pierda. Estados Unidos y Francia vienen regulando al respecto. Supongo que la propia Unión Europea o el propio Ministerio de Economía y Hacienda de España se va a tener que plantear, si no lo está haciendo ya alguna iniciativa concreta al respecto. Debo decir que la Junta de Andalucía, pese a no tener en mente regular este tema a corto plazo, va a estar muy pendiente y va a estar dispuesta a contribuir ya sea en el ámbito estatal, ya sea en el ámbito supra estatal, a cualquiera de estas iniciativas.

Para concluir. En el futuro, y esto sí que son opiniones muy personales, debe haber una mayor delimitación entre sectores: el juego público, el privado y el de la ONCE. Yo no sé si dentro de 20 años el *instrumento* estatal de juego público va a seguir estando como hasta ahora, pero lo cierto es que el Estado ha dejado de vender gasolina, ha dejado de vender gas, ha dejado de tener aviones y ha dejado de gestionar telefonía, y muy pronto va a dejar de tener otro tipo de servicios públicos. Por eso no me imagino en el futuro al Estado generando juego, vendiendo juego o «*vendiendo ilusiones*». Sé, y soy consciente, de que eso será motivo de mucho debate y motivo de cambios muy pausados y muy pensados, porque el ingreso que genera el Estado en los presupuestos generales a través de Loterías y Apuestas del Estado es muy importante, pero el futuro debería de ir por otro sitio, poco a poco, sin sobresaltos, con estabilidad y con el mayor diálogo posible.

Segunda conclusión: creo que debe de haber un mayor dinamismo de las Administraciones Públicas Autonómicas para tomar decisiones en materia de juego privado, no se puede, en un mercado tan sometido a la revolución tecnológica –*lo que hoy es, mañana deja de ser, y lo que ayer era, hoy ya no lo es*– obviamente las CC AA se tienen que poner un poquito todas las *pilas* para

dar mayores respuestas, más ágiles, más rápido, a esas necesidades que los propios operadores de juego que no dejan de inventar cosas, dicho sea en el sentido más legítimo de la palabra, pero hay que dar respuestas, pero respuestas ágiles, porque de nada sirve diez años después de que surge poner en el reglamento una cosa que ya prácticamente se ha quedado antigua, con o sin Comisión Sectorial del Juego, porque eso es independiente.

En tercer lugar, creo y defiendo ese equilibrio fiscal y tributario, no soy partidario de las bajadas a golpe de criterio político, sí soy partidario de las bajadas a golpe de evolución de los mercados, a golpes de realidades de las empresas, de realidades de los colectivos y realidades de las cuentas de resultados; pero yo defiendo, y creo que sería necesario, que para limitar o atenuar esa tremenda *asimetría fiscal* en el panorama de las CC AA, abogo, y no soy yo la autoridad competente en la materia –lo digo con la máxima reserva– pero abogo porque en el ámbito de la *Comisión de Política Fiscal y Financiera*, donde se sienta la Hacienda estatal más las Haciendas de las CC AA se lleguen a acuerdos de mínimos y de máximos, igual que se pueden llegar a acuerdos de mínimos y de máximos de otras figuras fiscales o de otras figuras tributarias, también en materia de fiscalidad del juego; sería importante, sería positivo y atenuaría algunas disfunciones de las que los empresarios de la industria posiblemente estén sufriendo en función del territorio donde desarrollen su actividad.

Abogo, también, por un equilibrio entre los subsectores dentro de la actividad privada del juego, ha sido un elemento básico de mi preocupación dentro de las últimas reformas que hemos hecho en Andalucía, no puede un subsector de juego, a costa de otro generar, duplicar el margen de beneficios, a costa de la desaparición de otro, o a costa del perjuicio material de otro. Es necesario y es prudente generar, porque todos tienen derecho a vivir de su trabajo, a generar actividades para sus descendientes, para sus empleados, a generar riqueza y todos tienen derecho a vivir, y todos tienen derecho a pagar sus impuestos, y a crear riqueza. No me gusta, no soy partidario, de que un sector «*pisotee*» a otro subsector, lo digo en el sentido más peyorativo de la palabra, ha sido siempre una preocupación que he tenido y que hasta ahora afortunadamente en Andalucía ha habido una convivencia aceptable entre todos los subsectores pero hay veces que hay atisbos, en algún medio de comunicación, incluso sectorial, el otro día yo leía cómo un operador de un salón de juego defendía legítimamente la oferta de la ruleta, pero hay que decirle, y le dije, tenga en cuenta que está «*pisando*», está soslayando la actividad de otro subsector, y usted no tiene los controles y la tributación que tiene esos sectores, me estaba refiriendo obviamente al de los casinos.

Hace falta y abogo por una iniciativa estatal o supra estatal sin perjuicio de las que hayan asumido –o hayan hecho o hayan puesto en marcha– las CC AA en materia de regulación del juego por Internet, pero abogo o defiendo una iniciativa estatal o supra estatal para «meter en cintura», y perdón por la expresión, a determinado juego por Internet en el ámbito privado, no me estoy refiriendo al juego por Internet en establecimientos de pública concurrencia. Hacen falta nuevos rumbos, algunos de ellos ya están abiertos, estrategias asociativas. Una de las cosas que yo echo en falta algunas veces del mundo del juego y del mundo del recreativo es participar más de los instrumentos de concertación social, dicese diálogo *Gobierno-Empresarios-Sindicatos*. Sólo les doy un dato: solamente cuando en Andalucía se pusieron de acuerdo Junta de Andalucía, cúpula empresarial, y sindicatos mayoritarios fue posible bajar los impuestos en Andalucía en materia de juego, nunca antes fue posible, sólo cuando ese diálogo a tres bandas se materializó y todos, incluidos los sindicatos, fueron conscientes de que era bueno para el futuro del empleo y para el futuro de las empresas, generar en los presupuestos de la Comunidad, en la *Ley de Acompañamiento*, una bajada atenuada de impuestos, bien explicada, bien avalada y bien justificada, el tiempo ha dado la razón y ahí está que esa bajada justificada del año 2001 ha ayudado a la viabilidad de muchas empresas y a la creación de riqueza.

Y por último y a modo de conclusión definitiva ¿es éste un sector normal? claro que sí, ¿debe de serlo? claro que sí, y todos tenemos que aspirar a ello, hay que erradicar determinadas prácticas, *malas prácticas* –que, ciertamente, van a menos– del sector del recreativo o del juego en particular; no es bueno abusar en las Administraciones Públicas del criterio político o de la intermediación política para intentar conseguir cosas; no es bueno excederse en los abusos en posiciones de mercado –dicese fabricación, operación en esa doble concepción–; ni judicializar el ámbito del juego.

Resumiendo en pocas palabras y valorando en lo posible: el futuro no tiene por qué ser peor, en modo alguno. Si el sector privado, las Comunidades Autónomas, los gobiernos, los operadores, las asociaciones, los sindicatos, los colectivos empresariales, los comunicadores del juego, hacemos un esfuerzo por ir por la misma senda, se pueden conseguir cosas, se puede avanzar, con colaboración, diálogo y buena fe, con normalidad. De modo que podamos alcanzar la aspiración máxima y legítima: *que verdaderamente el sector del juego sea y merezca ser considerado con absoluta normalidad.*