

La combinación de la informática y las telecomunicaciones desempeña un rol fundamental en el desarrollo, actual y futuro, de la Industria del Juego. Cada vez son mayores las posibilidades que ofrece Internet para practicar juegos de azar a distancia mediante diferentes instrumentos telemáticos y en línea, lo que plantea nuevos paradigmas competitivos para las empresas. Esta actividad económica suscita la atención creciente de empresarios, expertos médicos, investigadores sociales, legisladores y gobernantes, ya que el juego cibernético puede provocar adicción e incluso a veces ser fraudulento. Pero también porque, en este contexto, las leyes que lo regulan quedan muy pronto obsoletas.

Es preciso, por tanto, que las empresas y las distintas administraciones posean un adecuado conocimiento y planifiquen y gestionen correctamente todo lo relativo a este fenómeno. Unas, para extraer la máxima rentabilidad posible; las otras, para incrementar sus ingresos fiscales, dinamizar sus economías y asegurar que las actuaciones de todos los actores implicados esté perfectamente regulada.

La Red ha demostrado que nos encontramos en la era de los clientes, y ha obligado a las empresas a transformarse, pues para ser competitivas en un mundo interconectado deben centrarse en sus habilidades fundamentales, renunciando a la diversificación excesiva de sus tareas y cooperando con otras empresas en las demás actividades de su cadena de valor, circunstancia que se considera cada vez más importante para adaptarse al mercado y fomentar nuevos servicios y formas de hacer negocio.

En estas páginas se abordarán las ideas y conceptos que permitan comprender el fenómeno descrito y sus implicaciones en el mundo de los juegos de azar.

## Nuevos Escenarios en el Juego de Azar: La Globalización

CONFERENCIAS  
FUNDACIÓN CODERE  
Colección

EDITORES

José Ignacio Cases Méndez  
Germán Gusano Serrano



ARANZADI



THOMSON REUTERS





# Nuevos Escenarios en el Juego de Azar: La Globalización

Conferencias Fundación Codere



# Nuevos Escenarios en el Juego de Azar: La Globalización

Conferencias Fundación Codere

TOMO II

Edición preparada por:

JOSÉ IGNACIO CASES MÉNDEZ

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

y

GERMÁN GUSANO SERRANO

*Abogado y Politólogo  
Director de la Fundación Codere*

*El Escorial (Madrid), Julio 2007*

*Cursos de Verano*

*Universidad Complutense de Madrid (UCM)*



ARANZADI



THOMSON REUTERS

Primera edición, 2011

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

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

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

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2011 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Fundación Codere]  
Editorial Aranzadi, SA  
Camino de Galar, 15  
31190 Cizur Menor (Navarra)  
ISBN: 978-84-9903-060-9  
Depósito Legal: NA 3489/2011  
*Printed in Spain. Impreso en España*  
Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA  
Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL  
Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11  
31013 - Pamplona

## SUMARIO

	<u>Página</u>
<b>PRÓLOGO</b> .....	9
por <i>José Ignacio Cases Méndez</i>	
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>«E-GAMBLING: UN NUEVO ESCENARIO JURÍDICO DE LA SOCIEDAD GLOBAL»</b> .....	15
por <i>Alberto Dorrego de Carlos</i>	
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>«EL JUEGO "ON LINE"»</b> .....	53
por <i>I. Nelson Rose</i>	
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>«LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»</b> .....	81
por <i>Jacinto Pérez Herrero</i>	
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>«LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN LATINOAMÉRICA: ARGENTINA»</b> .....	137
por <i>Héctor Luna Martín</i>	
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>«GLOBALIZACIÓN Y JUEGO: UNA PERSPECTIVA FINANCIERA»</b> ..	159
por <i>Robert A. Gray</i>	
<b>CAPÍTULO 6</b>	
<b>OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»</b> .....	189
por <i>Jesús Calvo Soria</i>	
<b>CAPÍTULO 7</b>	
<b>«JUEGO PRIVADO E INGRESOS PÚBLICOS»</b> .....	245
por <i>Engracia Hidalgo Tena</i>	
<b>PROGRAMA DEL SEMINARIO</b> .....	259



## Prólogo

En 2007 se celebró el Seminario sobre Nuevos Escenarios en el Juego de Azar en el transcurso de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense de Madrid. Se pretendía con el programa, tal como reflejaba el título, resaltar el agotamiento del modelo legal vigente de los juegos de azar e indicar que un nuevo escenario se estaba abriendo en el mundo. Cuatro años después así ha sido reconocido oficialmente por parte de nuestro gobierno al tramitar por vía de urgencia la Ley 13/2011 de Regulación del Juego para dar cabida a las nuevas modalidades de juego *on line* que ya fueron descritas en ese curso.

Aunque con notable retraso y de forma incompleta por las razones que más adelante se expondrán se ha decidido por parte de la Fundación Codere publicar algunas de las conferencias dictadas en aquel entonces porque si bien el curso no lo patrocinó propiamente la Fundación, ésta ha tenido su razón de ser gracias en parte a las reflexiones que en él se produjeron.

La actual obra completa la serie de publicaciones que desde el lejano 1996 se han venido realizando recogiendo las reflexiones de un grupo de personas relacionadas por su actividad profesional con la industria del juego y que comenzaron con la actividad del CELEJ (Centro de Estudios de Legislación sobre el juego) y la publicación de diversos números de la revista *Alea*<sup>1</sup>. Desde entonces la característica que aparece

- 
1. Sin ánimo de exhaustividad otras publicaciones que pueden citarse son, p. ej.:
    - PALOMAR OLMEDA, ALBERTO (Coord.), *Régimen del Juego en España*, Pamplona, Aranzadi, 2006.
    - CASES MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO (Coord.), *El juego de azar y la sociedad española*, Madrid, Codere, 2007.
    - PALOMAR OLMEDA, ALBERTO y ANDRÉS ALVEZ, RAFAEL *Código del Juego*, Pamplona, Aranzadi, 2008.
    - CASES MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO y GUSANO SERRANO, GERMÁN, *La Industria del Juego*, Pamplona, Aranzadi, 2009.
    - IPOLGOB, *La gestión de los juegos públicos*, Madrid, Universidad Carlos III, 2010.
    - CUENCA CABEZA, MANUEL e IZAGUIRRE CASADO, MAGDALENA (eds.), *Ocio y Juegos de Azar*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2010.

## PRÓLOGO

de modo constante es, precisamente, que esas reflexiones han ido en España siempre por delante de las políticas públicas de juego de azar que han desarrollado las diversas administraciones implicadas en la materia. Estas, en su mayoría aunque con notables excepciones, han ignorado o al menos se han despreocupado de cual iba a ser el desarrollo lógico de los juegos de azar en nuestro país posiblemente por una simple actitud perezosa que rechaza trabajar en el campo de la prospectiva y tiende a ignorar todos los datos que anuncien un cambio de parámetros<sup>2</sup>.

En 2007, como ahora, la globalización se veía venir. No me refiero a la crisis económica que nos aflige cuyas graves consecuencias son fruto de la globalización económica sino a la nueva plataforma global que la red (o la nube) y otros adelantos tecnológicos significan para la práctica del juego de azar ya que los primeros escarceos se dieron en USA hace menos de dos décadas y, por lo tanto, su impacto ha ido extendiéndose con rapidez a todos los demás países. No hay –lo sabían los clásicos– *nihil novum sub sole* (Eclesiastés, 1.9).

Debo reconocer que incurrimos en una pequeña inexactitud al proponer como título del seminario «Nuevos escenarios en el juego de azar: la globalización» porque mejor hubiera sido utilizar la «y» copulativa y rotularlo como «Nuevos escenarios en el juego de azar y la globalización» dando por reales y no futuribles los dos términos de la frase.

En aquel entonces y, como ya he señalado, hasta este mismo año el juego *on line* estaba sin regular lo cual significaba un problema muy importante creyéndose que la mejor manera de solucionarlo –aunque fuese siguiendo las costumbres del avestruz– era negarlo. Debemos tener presente que ya en 2007 el importe destinado al juego por Internet en España superaba al que se destinaba a las quinielas deportivas.

El planteamiento del curso, como es lógico, no tuvo la pretensión de que éste se desarrollara de acuerdo a «la demanda del investigador». Es decir, no existió ningún prejuicio a priori sobre cualquier asunto más que el de subrayar que en 2007 ya nos encontrábamos ante la realidad del juego globalizado.

---

– PALOMAR OLMEDA, ALBERTO (Director), *Las apuestas deportivas*, Pamplona, Aranzadi, 2010.

– LÓPEZ MAZA, SEBASTIÁN, *El contrato de juego y apuestas en el ámbito civil*, Pamplona, Aranzadi, 2011.

2. He desarrollado más ampliamente esta idea en mi reciente artículo «La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nueva Época, n.º. 6, Julio-Diciembre 2011, pág. 75-103.

## PRÓLOGO

Por eso, con mayor o menor intensidad casi todos los conferenciantes así como alguno de los participantes en las mesas redondas se refirieron a la importancia que ya alcanzaba el juego *on line* en nuestro país.

Si realizamos un breve repaso al contenido de las principales intervenciones constataremos esta circunstancia. En la conferencia de ALBERTO DORREGO que versaba directamente sobre «Las Nuevas Tecnologías» se puso de relieve que en el juego *on line* nos enfrentamos a la quiebra del principio de territorialidad además de situarnos en presencia de otros principios como son los de ubicuidad y anonimato del usuario lo que conduce como consecuencia novedosa a reconocer la irrelevancia de la sede física del jugador a efectos competenciales.

El propio Tribunal Constitucional sobre esta sugerente cuestión –a pesar de haber desdibujado a través de su jurisprudencia por completo el esquema competencial previsto en la Constitución– acabó reconociendo la existencia de tres argumentos en favor de la competencia del Estado aún a pesar de la declaración de exclusividad competencial que los estatutos de autonomía formulan a favor de las CC AA. Estos tres argumentos son los denominados como «potestad de ingreso», «interés supracomunitario» y los referidos a los «títulos competenciales concurrentes».

Personalmente creo que la intervención del Sr. DORREGO también contiene una interesante, para el momento actual, interpretación sobre la no aplicabilidad de la Ley 34/2002 de la Sociedad de la Información para regular el juego por Internet y significa una opinión contraria a la que se invoca por el legislador para tramitar y publicar la vigente Ley de Regulación del Juego.

Por su lado, el profesor norteamericano I. NELSON ROSE, basado en su reconocida experiencia internacional, mantuvo que ya en 2007 nos encontrábamos ante la «tercera oleada» de expansión del juego de azar, que en España comenzó con la despenalización del mismo en 1977.

Por su parte, D. JACINTO PÉREZ HERRERO en su interesantísima exposición sobre las loterías y quinielas en España apuntó la existencia de un «nicho vacío» a ocupar por lo que genéricamente denominó «juegos multijurisdiccionales».

También, sobre esta misma cuestión básica del curso y basándose en su personal experiencia, el argentino HÉCTOR LUNA puso el énfasis en que las nuevas tecnologías aportan una mayor eficiencia tanto en los controles administrativos como tributarios.

## PRÓLOGO

Hasta aquí, por lo tanto, tenemos con los testimonios citados el reconocimiento reiterado de la «nueva situación» que el juego *on line* significa.

Hubo, además, otras cuatro intervenciones que, en su conjunto, venían a ofrecer una visión más completa de la realidad española del juego de azar, subrayando aspectos concretos y también novedosos.

La primera de ellas fue la conferencia de ROBERT GRAY, director financiero de Codere que, como es sabido, es la única empresa española de juego de azar que cotiza en bolsa. La irrupción de la sensibilidad financiera en la industria del juego española es ciertamente un síntoma claro de la globalización máxime si se tiene en cuenta que los inversores y, principalmente, las empresas de capital privado tienden a ser un enérgico dinamizador en los sectores en los que intervienen ya que su actuación aspira exclusivamente a la obtención de rendimientos económicos.

La segunda correspondió a la presentación del observatorio «Los Españoles y el Juego» iniciativa derivada de la realización de una amplia encuesta cuyos resultados resultaron de sumo interés por lo que ya en aquellas fechas se constata y que resulta ser un anticipo de lo que encuestas posteriores realizadas en los años 2009 y 2010 confirman<sup>3</sup>.

En tercer lugar, la siempre interesante perspectiva desde la Administración Pública fue expuesta en esta ocasión por la Consejera de Hacienda de la Comunidad de Madrid, a la sazón D<sup>a</sup>. ENGRACIA HIDALGO. Su intervención tuvo el interés fundamental de reconocer por parte de un representante muy cualificado de la Administración Autonómica, cuál era la política pública del momento sobre el juego de azar. Bien es verdad que la Comunidad de Madrid tiene en su haber el desarrollo de numerosas acciones concretas muy pegadas al terreno (rebajas de impuestos, intentos –aunque simbólicos– de regulación del juego por Internet, etc.) originadas en todo caso por la importancia que la tributación proveniente del juego de azar (2%) alcanza en los presupuestos de ingresos de esta Comunidad.

Un epígrafe aparte merece la intervención del Dr. JERÓNIMO SAIZ, Catedrático de Psiquiatría de la Universidad de Alcalá de Henares. Desgraciadamente no se obtuvo su autorización para publicarla aquí lo que

3. Véase: *Una aproximación a la percepción sobre el comportamiento y las actitudes sociales respecto al juego y al juego on line en España*, Madrid, IPOLGOB, Universidad Carlos III, 2010.

*Segundo informe sobre la percepción social respecto al juego de azar en España*, Madrid, IPOLGOB, Universidad Carlos III, 2011.

## PRÓLOGO

personalmente siento ya que estuvo plagada de ideas brillantes y motivadas sobre el juego no responsable. Creo que su publicación hubiera enriquecido enormemente este volumen y no me duele reconocer que constituye un reto para la Fundación Codere organizar un seminario temático sobre ese aspecto. Hay que tener presente que la adicción al juego de azar es la única adicción reconocida sin que haya una sustancia tóxica que la provoque. Es decir, la ludopatía afecta a personas que no se encuentran bajo modificaciones que los tóxicos introducen en el organismo y que producen daños neuronales. De ahí la dificultad de identificar la predisposición al juego de azar no responsable ya que no está presente toxicidad alguna.

La percepción obtenida a lo largo del desarrollo del programa que el hospital Ramón y Cajal inició en un lejano mes de febrero de 1981 bajo su dirección y que contaba con más de 200 fichas médicas en aquel momento era que la ludopatía es síntoma de otras enfermedades (de hecho es un trastorno complejo cuya comorbilidad es frecuente). La investigación llevada a cabo –reflejada en numerosas publicaciones científicas– tanto sobre los mediadores químicos (p.ej. serotonina, dopamina, etc.) que permiten la comunicación de las neuronas entre sí y el correcto estado funcional de los subsistemas de transmisión resulta, para el grupo de investigadores liderado por el Prof. SAIZ, fundamental para no perder la capacidad de control de la persona y, por lo tanto, para evitar la dependencia psicológica y la pérdida de interés por otras actividades que no sean la dominante.

Si he dedicado algo más de espacio para referirme a esta conferencia es, en primer lugar, porque, como ya he señalado, no ha sido posible proceder a su publicación y, en segundo lugar, porque los esfuerzos para poder conseguir la autorización han sido la causa fundamental del retraso en ver el resto de los contenidos del seminario publicados en una obra como ésta.

Tampoco se han incluido las intervenciones enjundiosas y de gran interés de las cuatro mesas redondas que tuvieron lugar a lo largo del Seminario. El formato de las mismas permite expresarse de un modo más llano pero tal vez menos elaborado que el de las conferencias. Ello no quiere decir, ni mucho menos, que las exposiciones preliminares realizadas por los participantes invitados a ellas no tuvieran importancia. Antes al contrario. Las mesas redondas introdujeron consideraciones muy relevantes tanto desde el punto de vista técnico como social. Se debatieron las nuevas tecnologías y en una de ellas junto a los conferenciantes DORREGO y NELSON ROSE se incorporó EDUARDO ANTOJA, así como

## PRÓLOGO

en la referente a los juegos públicos a JACINTO PÉREZ HERRERO y HÉCTOR LUNA se añadieron JOSÉ IGNACIO RODRÍGUEZ en representación de la ONCE y VÍCTOR DANIEL AMOROSO, líder del Sindicato de Juego de Argentina (ALEARA).

En la cuarta mesa, que tuvo un contenido más social, se recogieron las percepciones y opiniones de los consumidores de los juegos de azar. Contó con la presencia interesantísima, tanto de GONZALO GARCÍA PELAYO, autor de varios libros en los que se resume su experiencia como jugador y de la escritora ESTHER TUSQUETS que en aquellos días acababa de publicar la novela «Bingo» (Anagrama, 2007) en la que refleja sus vivencias sobre este juego y que alcanzó notable resonancia. También participó JUAN MANUEL ORTEGA, Presidente de la Revista Azar y persona muy conocida en el sector del juego. Asimismo quedó reflejada la opinión de los más reconocidos empresarios de la industria del juego como JOSÉ ANTONIO MARTÍNEZ SAMPEDRO (Codere), JUAN LAO (Conei) y JOAQUÍN FRANCO (Recreativos Franco), desgraciadamente desaparecido hace algo más de un año, y también la del abogado norteamericano FRANK A. SCHRECK que realizó la que ha sido tal vez la primera exposición pública en España sobre los requisitos imprescindibles de una buena política de Cumplimiento (Compliance).

Finalmente debo expresar un cordial y sincero recuerdo a mi buen amigo y compañero JORGE GARCÍA LORITE quien desde la organización de los cursos de verano de la Complutense que tenía encargada, nos animó a desarrollar el Seminario. Su repentina desaparición antes de que éste se celebrase no disminuye, sino todo lo contrario, su presencia entre nosotros.

José Ignacio CASES MÉNDEZ

## Capítulo 1

# «E-Gambling: un nuevo escenario jurídico de la sociedad global»

ALBERTO DORREGO DE CARLOS<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

Fue mérito de Johan Huizinga haber llamado la atención sobre la condición jugadora que acompaña al ser humano y que se hace explícita en diversas facetas de su vida, todo lo cual permite atribuir a nuestra especie el calificativo, suficientemente expresivo, de *homo ludens*. Sin embargo, a nadie se le escapa que aquellos juegos en los que se cruzan apuestas monetarias han estado siempre rodeados de una cierta connotación negativa, a pesar de lo cual sería absurdo negar la extensión social que tienen las actividades que tradicionalmente se encuadran bajo la genérica denominación de juegos de azar. Asimismo, es indudable que el éxito del juego como actividad de ocio está directamente relacionado con la existencia de un importantísimo sector económico, fortalecido en la sociedad contemporánea, en la que florecen los negocios relativos al esparcimiento y la diversión, lo cual es propio de las épocas de paz y prosperidad económica, aunque también lo es de las etapas de decadencia de los imperios.

Como es natural, el sector tradicional del juego también se ha visto convulsionado por las posibilidades de interacción que ofrecen las tecnologías de la sociedad de la información, en la medida en que los canales telemáticos permiten eliminar alguna de las premisas tradicionales de este tipo de actividades, como es el caso del principio de territorialidad ligado a la presencia simultánea de los jugadores en el momento de verificarse el juego o la apuesta. En la actualidad, son numerosas

---

1. Letrado de las Cortes Generales. Socio-Director de Eius Abogados.

las posibilidades que Internet ofrece para participar de forma abierta y simultánea en juegos y apuestas en los que se intercambian importantes flujos financieros, generando, de este modo, un auténtico sector industrial que explora y explota las posibilidades que la tecnología ha brindado a una de las más antiguas actividades asociadas al ocio.

Sin embargo, la enorme oferta de juego que encontramos en la Red contrasta con la débil regulación de este sector y con la aparente impunidad jurídica en que se desenvuelven muchas de las actividades ligadas a este tipo de negocios. La paupérrima regulación de los juegos *online* revela significativamente la dificultad para someter a disciplina jurídica una actividad que se caracteriza por haber desbordado las tradicionales limitaciones derivadas del principio de territorialidad y permitir la interacción de operadores jurídicos que pueden estar situados en cualquier lugar del mundo. El panorama mundial en esta materia ofrece ejemplos de Estados que han aprobado normas fuertemente restrictivas o prohibitivas de este tipo de juegos (caso paradigmático de los Estados Unidos de América), junto a otros Estados que han mostrado una absoluta tolerancia e incluso han favorecido el desarrollo de una industria nacional de los juegos *online* (Antigua, St. Kitts, Principado de Liechtenstein, etc.). Frente a estos dos extremos aparece un gran número de Estados que carecen de toda regulación al respecto, por más que sus ciudadanos pueden participar a diario en este tipo de juegos. En última instancia, no faltan algunos Estados que han aprobado recientemente una ordenación racional del sector huyendo de posiciones maximalistas y garantizando la máxima protección para los consumidores, sin despreñar la natural promoción de una actividad económica prometedora (Reino Unido, Malta).

Como consecuencia de esta indefinición jurídica, se plantea la duda acerca de los presupuestos que deben servir de guía en cualquier ordenación del sector, sin perder de vista, en el caso de Estados descentralizados, el problema de la determinación de la Administración competente para regular la materia.

España se encuentra precisamente entre los Estados que carecen de regulación específica sobre juegos y apuestas desarrollados íntegramente por Internet, con la excepción reciente de algunas normas autonómicas que han pretendido regular de forma pionera las apuestas por medios telemáticos y que suscitan, en primer término, la duda acerca de si las Comunidades Autónomas pueden considerarse competentes para ordenar un sector cuyo espacio físico de explotación tiene dimensión planetaria.

## 2. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE JUEGOS DE AZAR

La Constitución Española de 1978 diseñó un modelo territorial de Estado caracterizado, entre otros rasgos, por su definición abierta y sus diversas posibilidades de concreción en el futuro inmediato. En efecto, el desenvolvimiento práctico del que entonces se llamó Estado autonómico habría de proporcionar las claves para comprender el alcance del principio proclamado en el artículo 2 del texto constitucional, en el que se afirma el principio esencial que sustenta el equilibrio constitucional: la indisoluble unidad de la Nación española y el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. La ausencia de un modelo territorial bien articulado en nuestro pasado constitucional –sin que, a estos efectos, deba exagerarse la importancia de la frustrada experiencia de la II República– unido a la natural convulsión que supone la transición hacia un nuevo sistema político, explican que la Constitución no definiese entonces de manera agotadora el catálogo de materias que quedan en todo caso reservadas a la competencia del Estado frente a aquellas que pueden ejercer las Comunidades Autónomas, bien legislativas, bien ejecutivas. De este modo, la Constitución se alejó del tradicional «sistema de listas» característico de los Estados Federales y dejó abierto un sinnúmero de posibilidades de concreción. Además, el modelo inicial se ha visto en gran medida desbordado por una lenta y, en cierta forma, pacífica mutación constitucional que, sin variar la letra del texto constitucional sí ha superado los límites de la previsión constituyente merced, sin duda, a la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, desdibujando por completo aquel esquema primitivo en el que podía hablarse de dos «niveles» de autonomía. Pues bien, esta realidad es la que debe presidir cualquier análisis sobre la distribución de competencias en una concreta materia, en el bien entendido de que los silencios del texto constitucional han sido suplidos por la doctrina del único Tribunal al que corresponde la noble tarea de interpretar la Norma Fundamental y cuyas Sentencias son, por tanto, imprescindibles a la hora de discernir el tratamiento que debe darse a un concreto sector del ordenamiento jurídico.

A partir de estas premisas, podemos adentrarnos en el análisis de la distribución de competencias en un concreto sector, como es el de los juegos de azar, constatando que la Constitución no atribuye, a priori, la titularidad de la competencia legislativa o ejecutiva sobre la materia ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, toda vez que los artículos

148 y 149 no contemplan ninguna referencia a esta actividad. La actitud silente del Constituyente es explicable por varias razones, sin descartar la razonable imposibilidad de prever de manera agotadora todas y cada una de las actividades susceptibles de algún grado de intervención de los poderes públicos. No debe olvidarse tampoco el carácter controvertido que siempre ha acompañado al sector del juego, rodeando esta actividad de un conjunto de connotaciones que, con toda probabilidad, estuvieron presentes en un momento histórico en el que la «aventura de la libertad» debió administrarse con grandes dosis de prudencia para asegurar su asimilación sin mayores traumas que los que naturalmente acompañan a todo proceso de cambio político. Hay que recordar, en este sentido, que la primera norma que desliza el régimen jurídico del juego por el terreno de la libre iniciativa empresarial y se aleja de los precedentes punitivos que siempre habían presidido la regulación de esta materia fue precisamente el Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, norma de la «misma generación» que la propia Constitución, lo cual explica que dentro del período de transición política también muchos sectores de actividad tuvieron que afrontar su propio proceso de «transición a la legalidad».

Sea como fuere, lo cierto es que la Constitución nada dice acerca de la titularidad de la competencia en materia de juegos de suerte, envite o azar, lo que explica que este sector de actividad pasase a integrar el concepto de materia residual que provoca la aplicación de una de las válvulas de cierre con las que el texto constitucional garantiza el carácter completo de su regulación: el artículo 149.3 CE. Conforme a lo dispuesto en los dos primeros incisos de este precepto:

*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas.*

A partir de esta previsión, parece claro que la asunción de competencias en materia de juegos de suerte, envite o azar dependía de la expresa mención de tales competencias en los Estatutos de Autonomía, lo que dio pie a que las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, en un primer momento y la Comunidad Foral Navarra, Canarias y Valencia en un momento posterior, reconociesen las competencias exclusivas en la materia y dictasen las oportunas leyes de juego de ámbito autonómico. Sin embargo, este esquema se

basaba todavía en la geometría territorial asimétrica inspirada en la primitiva intención del Constituyente, un esquema que en poco tiempo se reveló insatisfactorio a la vista del sesgo bien diferente que adoptó el proceso de construcción autonómica, impulsado por un latido uniformista que en nada se compadecía con el inicial diseño de 1978. Por esta razón, el siguiente hito fundamental llegaría de la mano de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE, cuyo artículo 2.b) tuvo la virtualidad de atribuir a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de juegos de azar, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas. El proceso se completó con la subsiguiente incorporación de dicha competencia exclusiva a los respectivos Estatutos de Autonomía, lo que parece blindar –en sentido constitucional– la titularidad autonómica de las competencias legislativas y ejecutivas sobre esta materia, toda vez que ésta ha de ser forzosamente la interpretación que debe darse a la expresión «competencia exclusiva».

Este reconocimiento, sin embargo, estaba muy lejos de resultar pacífico en su desenvolvimiento práctico, habida cuenta de que el Estado seguía manteniendo la gestión efectiva de una serie de juegos de azar de ámbito estatal, tradicionalmente organizados en régimen de monopolio y gestionados por el Servicio Nacional de Loterías, luego convertido en el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE) por virtud de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, que le atribuye naturaleza de organismo autónomo y, finalmente, transformado en la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE), merced a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que dispuso la adaptación del organismo al nuevo régimen diseñado por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE). Además de las Loterías de arraigada tradición estatal, con el mismo ámbito territorial de competencia subsistía el juego vinculado a la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE), todo lo cual apuntaba una notable incertidumbre acerca del carácter verdaderamente exclusivo de las competencias autonómicas en esta materia.

Precisamente las dudas generadas en torno a estas cuestiones motivaron varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, de los que cabe deducir el verdadero sentido de la distribución de competencias en la materia que nos ocupa. La inclusión del cupón de la ONCE en el

Catálogo de Juegos de Cataluña dio pie un primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional a través de la STC 52/1988, de 24 de marzo, de cuyo Fundamento Jurídico Quinto podemos destacar la siguiente afirmación:

*Finalmente, en relación a la referencia a la «Organización Nacional de Ciegos» que se efectúa en la Disposición Adicional primera de la Ley impugnada, ordenando incluir los sorteos que dicha entidad realiza en el catálogo de juegos autorizados en Cataluña, es necesario decir que la competencia sobre el juego no permite a la Generalidad incluir o excluir del Catálogo de Juegos autorizados aquellos que se determinen no en función de sus características propias, sino únicamente por referencia a sus organizadores, en cuanto que la identidad de éstos no puede implicar forzosamente una atribución competencial a la Generalidad. En consecuencia, dado que la ONCE ha sido incluida en cuanto tal organización, su inserción dentro del Catálogo de Juegos excede de la competencia de la Comunidad catalana y es inconstitucional.*

El Tribunal Constitucional sentaba así las bases de la polémica acerca del verdadero alcance que debería darse a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de juegos de suerte, envite o azar, polémica llamada a un fecundo desarrollo al hilo de los diferentes conflictos de competencias que generaba bien el crecimiento de la actividad estatal en el sector de las loterías, bien el desarrollo de las paralelas competencias autonómicas sobre concretos juegos de azar, públicos y privados. El problema consistía en discernir si el mero elemento territorial, esto es, el alcance supraautonómico del ámbito espacial en el que se desarrollaba el juego, era suficiente para fundamentar la competencia del Estado sobre la materia, lo cual presentaba un encaje más que dudoso con la doctrina que el propio Tribunal Constitucional había sentado acerca de la interpretación que debe darse al calificativo «exclusivas» que acompaña la definición de una competencia, sea estatal o autonómica. Precisamente el criterio que destilan las normas estatales sobre la materia es el de atribuir sin más al Estado la competencia para autorizar, organizar o gestionar cualesquiera sorteos, juegos, apuestas, rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias cuyo ámbito se extienda a todo el territorio nacional, así como apuestas deportivo-benéficas además de las tradicionales de fútbol que reúnan esta misma característica.

Pues bien, la respuesta del Tribunal Constitucional a esta cuestión llegará de la mano de la que hoy por hoy podemos calificar de doctrina dominante en la materia, sin perjuicio de las serias críticas que pueden hacerse a la misma y que más tarde apuntaremos. De manera sintética podemos decir que esta doctrina constitucional emana de un conjunto

de Sentencias entre las cuales destacan las siguientes: STC 163/1994, de 26 de mayo; STC 164/1994, de 26 de mayo; STC 216/1994, de 14 de julio; STC 243/1994, de 21 de julio; STC 49/1995, de 16 de febrero y STC 171/1998, de 23 de julio. De todas ellas podemos deducir que el Tribunal Constitucional afirma la competencia estatal sobre juegos de suerte, envite o azar en los siguientes argumentos:

- a) El argumento del monopolio fiscal del Estado también denominado de la «*potestad de ingreso*».
- b) El argumento del interés supracomunitario que subyace a la regulación de los juegos de suerte, envite o azar.
- c) El argumento de los títulos competenciales concurrentes.

En los apartados siguientes analizamos separadamente cada uno de estos argumentos.

Conforme al primero de estos argumentos, el origen histórico del juego de Lotería permite afirmar que siempre se ha tratado de una actividad reservada al Estado cuya explotación ha correspondido a la Hacienda Pública, primero como regalía de la Corona y después como monopolio fiscal. Precisamente por esta condición, el Tribunal Constitucional subordina todo el régimen jurídico de la Lotería a la competencia del Estado en materia de Hacienda General, que se deduce del artículo 149.1.14.<sup>a</sup> CE, habida cuenta de que dicho título no se circunscribe sólo a los ingresos tributarios sino también a este tipo de ingresos por renta o derechos de monopolio. En una interpretación indudablemente extensiva de este título material, la STC 163/1994, en su Fundamento Jurídico 5.<sup>o</sup>, afirma que la competencia estatal no puede quedar reducida a la específica denominación de Lotería Nacional, como una de las modalidades de la Lotería, sino a todo lo que ésta significa como monopolio históricamente definido constitucionalmente. Por la misma razón, afirmará la STC 243/1994 que es de competencia estatal, en cuanto supone una derogación de la prohibición monopolística establecida a favor del Estado, el otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias cuando su ámbito se extiende a todo el territorio del Estado. La síntesis de esta doctrina aparece recogida en la STC 171/1998, cuyo Fundamento Jurídico 8.<sup>o</sup> afirma:

8. *Al reservar al Estado la competencia sobre el monopolio fiscal de la Lotería (art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE), la STC 163/1994, fundamento jurídico 6.<sup>o</sup>, ya dejó dicho que el título «no puede quedar limitado a la específica denominación de Lotería Nacional como una de las modalidades de la*

*Lotería, sino a todo lo que ésta significa como monopolio históricamente definido institucionalmente».*

*En consecuencia, el sorteo que nos ocupa, que tiene ámbito nacional, vendría a superponerse al de la Lotería en sus distintas modalidades y por ello ha de entenderse también dentro de la competencia estatal, pues si afecta al ámbito (y al posible rendimiento fiscal) del monopolio sólo al titular de éste, que es el Estado, le corresponde autorizarlo.*

*Como dijimos en la STC 49/1995, «la Lotería Nacional, competencia del Estado, como comprendida en el título Hacienda General del art. 149.1.14 CE, no puede entenderse circunscrita a los ingresos tributarios pues comprende también estos otros que organiza, genera y gestiona el Estado mediante un Monopolio fiscal». Y en consecuencia, dicha sentencia, al proscribir un impuesto autonómico que recaía sobre la participación en los sorteos de la Lotería del Estado, se fundó sustancialmente en que «perjudica y limita la obtención del recurso en que la Lotería Nacional consiste»; es decir, tomando como argumento esencial la concurrencia en los rendimientos, que es justamente la razón justificativa de que el «cupón pro ciegos» se entienda integrado en el ámbito del rendimiento general del monopolio y en consecuencia que le sean de aplicación las conclusiones de nuestras citadas sentencias respecto del fundamento de la competencia del Estado en el Título del art. 149.1.14 de la Constitución para la autorización de un sorteo de ámbito nacional como el del «cupón pro-ciegos». Y también que, como se dijo (SSTC 163/1994, fundamento jurídico 8.º; y 164/1994, fundamento jurídico 4.º) la competencia asumida en el Estatuto no excluye toda la que corresponde al Estado, sino que puede ejercerse de modo concurrente con la de éste.*

Si la competencia estatal sobre las Loterías –en sentido amplio– se afirma por esta vía, más sencillo es el caso de las apuestas mutuas benéfico deportivas, que el Tribunal Constitucional interpreta como un género en el que quedarían incluidas todas las modalidades de concurso de pronósticos sobre resultados deportivos que reúnan el doble requisito de ser apuestas mutuas y tener carácter benéfico, lo que conlleva automáticamente su reserva a favor del Estado según el propio tenor literal de la Ley Orgánica 9/1992 y los Estatutos de Autonomía reformados como consecuencia del traspaso competencial.

El segundo de los pilares en los que el Tribunal Constitucional ha sustentado la competencia estatal sobre los juegos de suerte, envite o azar es el del interés supraautonómico, que aparece en el momento en

que se constata la concurrencia de un indudable interés público en la ordenación de los juegos de azar, unido al hecho de que no todas las Comunidades Autónomas tenían atribuidas competencias en esta materia o tales competencias no eran del mismo nivel. En sentido estricto, por tanto, el Tribunal afirma que no es el ámbito territorial supraautonómico lo que justifica sin más la competencia estatal, sino que dicha competencia se basa en el interés general cualificado que obliga al Estado a regular una materia para evitar las consecuencias del vacío normativo. Es sobradamente conocido que la mera dimensión supracomunitaria de una actividad no es argumento para justificar sin más la competencia estatal, ya que en estos casos deben entrar en juego los mecanismos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas previstos en nuestro ordenamiento. En definitiva, el mero hecho de que una actividad se proyecte más allá del territorio autonómico no provoca sin más la desaparición de la competencia autonómica y el subsiguiente apoderamiento competencial del Estado.

A pesar de ello, es preciso traer a colación en este punto la regulación que establece la Disposición Adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que atribuye competencias en materia de apuestas –también cuando éstas se desarrollan por medios telemáticos– al Estado, sin otro argumento que el del ámbito territorial supraautonómico. Conforme a este precepto, en cuyo análisis nos detendremos más adelante:

*Disposición adicional vigésima. Competencia para la autorización de Apuestas a nivel nacional y en el ámbito territorial superior al de una Comunidad Autónoma.*

*Corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y, concretamente de la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado, ejercer la competencia, de conformidad con la normativa vigente, para la autorización del desarrollo de todo tipo de apuestas, cualquiera que sea el soporte de las mismas, boletos, medios informáticos o telemáticos, siempre que su ámbito de desarrollo, aplicación, celebración o comercialización abarque el territorio nacional o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma.*

*Se autoriza al Ministerio de Hacienda para dictar cuantas disposiciones de desarrollo fueran necesarias para el mejor cumplimiento de lo previsto en la presente disposición.*

En última instancia, el Tribunal Constitucional ha acudido al criterio de los títulos competenciales estatales concurrentes para justificar la competencia del Estado sobre una materia que, como hemos apuntado al inicio, se califica en los Estatutos de Autonomía como competencia

autonómica exclusiva. En efecto, es doctrina del Tribunal Constitucional que pese a esta calificación, la competencia sobre casinos, juegos y apuestas no está «impermeabilizada» o aislada radicalmente de otras materias respecto de las cuales la Constitución atribuye indudables competencias al Estado a través de la reserva del artículo 149.1 CE. Como consecuencia del carácter multidisciplinar que corresponde al régimen jurídico del juego, en el que necesariamente convergen varias perspectivas de regulación (mercantil, penal, administrativa, fiscal, etc.), y dada la presencia de pluralidad de intereses involucrados en la ordenación del sector, el Estado ostenta competencias que proceden de títulos tangenciales pero que necesariamente se proyectan sobre el régimen del juego. Tales títulos concurrentes son, esencialmente, los siguientes:

- a) La competencia del Estado sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», que se deduce del artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE.
- b) La competencia del Estado sobre Hacienda General, a la que ya hemos aludido y que aparece mencionada en el artículo 149.1.14<sup>a</sup> CE
- c) La competencia del Estado sobre seguridad pública, establecida en el apartado 29 del artículo 149.1 CE

Como consecuencia de esta concurrencia de intereses y ámbitos protegidos, las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo por sus respectivos Estatutos de Autonomía deben ejercerse con adecuado respeto y dentro de los límites que establezcan las disposiciones que el Estado pueda dictar con fundamento en cualquiera de los títulos antes mencionados y que puedan llegar a incidir en la regulación del sector del juego.

### 3. LA SINGULARIDAD DEL JUEGO POR INTERNET

En todo caso, es importante subrayar que ninguno de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional anteriormente mencionados se refiere al sector de los juegos celebrados a través de soportes telemáticos. Sin embargo, antes de entrar en esta construcción que nos permitirá encontrar un sólido fundamento a las competencias autonómicas en materia de regulación del juego *online*, parece conveniente realizar algunas precisiones adicionales relativas a la complejidad jurídica de los juegos de azar que se desarrollan a través de Internet, sin olvidar el debate acerca de la aplicabilidad o no a los mismos de la Ley 34/2002, de 11

de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico.

En primer término, para centrar nuestro análisis, debemos identificar las distintas operaciones que quedan englobadas bajo la genérica denominación de juego por Internet<sup>2</sup>. Esto es así porque, en ocasiones, la utilización de la Red no es tanto un soporte específico para el desarrollo del juego sino un mero canal de publicidad o comunicación de juegos de azar que se desarrollan al margen del soporte telemático. Evidentemente, estos fenómenos merecen un tratamiento jurídico distinto y por ello es preciso diferenciar las siguientes actividades que tienen lugar por medios telemáticos<sup>3</sup>:

- a) En primer lugar, la publicidad de productos de juego por medios telemáticos, que queda sujeta a la normativa específica sobre publicidad a través de Internet en aquellos Estados en que existe, así como a las restantes normas sobre publicidad y, en particular, sobre publicidad de los juegos de azar.
- b) En segundo lugar, la venta de productos de juego a través de canales telemáticos que presenta, al igual que el supuesto anterior, la característica principal de que no se trata de una actividad de juego que se desarrolle por medio de Internet, sino de una utilización instrumental de la Red para facilitar la participación en juegos que tienen lugar fuera de la misma. En relación con esta concreta manifestación del juego por Internet, debemos hacer referencia a las primeras normas que han regulado esta cuestión en el ámbito estatal, en concreto la Orden 2566/2005, de 20 de julio, por la que se autoriza a Loterías y Apuestas del Estado la comercialización y explotación de sus productos a través de Internet o de otros sistemas interactivos y la Resolución de 23 de agosto de 2005, dictada por Loterías y Apuestas del Estado, por la que se aprueban las normas que regulan la validación a través de Internet de las apuestas relativas a los concursos de pronósticos de apuestas deportivas y de Lotería Primitiva, en sus diversas modalidades. Ambas normas ponen de manifiesto que esta modalidad de juego sólo utiliza Internet como un canal específico de distribución comercial, lo que explica que la normativa aplicable sea la que rige, con carácter general, cada tipo

---

2. MAESTRE, J. «Los juegos de azar en Internet». *Revista Jurídica de Deporte y Entretenimiento*. Aranzadi. Número 16 (2006), páginas 609 y ss.

3. MAESTRE, J. Op. cit. página 610.

de juego y que, en consecuencia, el problema de la Administración competente para establecer la regulación de estas cuestiones se resuelva atendiendo a los criterios generales sobre competencia en materia de juegos de azar que anteriormente hemos reproducido. No estamos, por tanto, ante el desarrollo de una nueva modalidad de juego sino ante la utilización comercial de uno de los canales de distribución que, sin duda, revelará su absoluto protagonismo en el futuro inmediato.

- c) Finalmente, aparecen determinadas modalidades de juego que se desarrollan íntegramente a través de un canal telemático y que son las que en sentido estricto podemos denominar juego por Internet (loterías, casinos virtuales, casas de apuestas virtuales, etc.). Evidentemente, este sector es el que resulta verdaderamente atractivo para los operadores de juego privados y es el que plantea, por su novedad, las dudas acerca de su régimen jurídico que trataremos de esclarecer a lo largo de las siguientes páginas.

En efecto, la aparición de diversas modalidades de juego que se desarrollan íntegramente a través de Internet presenta, como primera característica, la ruptura de uno de los más primitivos axiomas de la actividad de juego, como es la presencia física simultánea de los jugadores en un mismo lugar. La dinámica «desespacializada» que habilita Internet abre un sinnúmero de posibilidades de interacción que permiten desarrollar modalidades de juego desconocidas en el pasado. Junto a la ruptura del principio de presencia simultánea de los jugadores, estas modalidades de juego se caracterizan, al igual que toda la actividad desarrollada a través de Internet, por la radical ruptura de uno de los principios esenciales de cualquier ordenación jurídica como es el principio de territorialidad. Las posibilidades que abre Internet no conocen límites espaciales y, en consecuencia, escapan a cualquier intento de someter su disciplina a los tradicionales principios jurídicos asentados sobre una base territorial. En definitiva, la principal característica que ofrece Internet es, al mismo tiempo, su primer desafío jurídico, pues se trata del desconocimiento absoluto de fronteras espaciales y, por consiguiente la imposibilidad de someter las actividades desarrolladas a través de la Red a un único régimen jurídico. No nos corresponde detenernos en las innumerables consecuencias que presenta el cosmopolitismo jurídico al que necesariamente está abocada la sociedad contemporánea como consecuencia de la proliferación de relaciones a través de Internet. Sin embargo, en ausencia de un Derecho de alcance planetario que pu-

diera disciplinar el régimen jurídico del juego por medios telemáticos, los distintos Estados se ven obligados a someter esta actividad a normas propias sin poder alcanzar de manera total a su desarrollo ni definir de forma agotadora los distintos extremos de su regulación.

Precisamente en la línea anteriormente apuntada, podemos afirmar que los distintos Estados que han tratado de someter a disciplina jurídica el desarrollo del juego por Internet pueden situarse en un *continuum* bipolar que tendría en uno de sus extremos a aquellos Estados que contemplan con carácter absolutamente permisivo el desarrollo de este tipo de actividades, obteniendo el correspondiente rédito fiscal como consecuencia de la autorización de las mismas (esencialmente paraísos fiscales como Antigua, Curaçao, St. Kitts, Granada, Cook Islands, Principado de Liechtenstein, etc.). Cercanas a este extremo se encuentran las legislaciones de Estados como Australia, Malta y el Reino Unido que establecen la disciplina jurídico-administrativa de este tipo de actividades, evitando el pernicioso efecto de deslocalización que supone la fuga de esta importante industria a los Estados inicialmente mencionados, con la consecuente pérdida de ingresos para la Hacienda Pública. En el extremo contrario, se encuentran aquellos Estados que han dictado una legislación específicamente prohibitiva de este tipo de actividades. El caso paradigmático es, sin duda, el de Estados Unidos que reúne la paradójica condición de ser también el país cuyos ciudadanos demuestran una más activa participación en este tipo de juegos. La reciente aprobación de la *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act* de 2006 pretende poner coto de manera definitiva a la práctica de este tipo de actividades censurando no sólo el establecimiento de este tipo de industrias en el territorio de los Estados Unidos, sino también a los intermediarios financieros que necesariamente participan en el flujo financiero del juego por Internet. Esta normativa tan restrictiva ha provocado un encendido debate en la industria norteamericana del juego y en los distintos sectores implicados en el desarrollo de esta actividad. No menos restrictiva es la legislación de algunos Estados Europeos, como es el caso de Holanda, cuyo Tribunal Supremo ha dictado una polémica Sentencia el 18 de febrero de 2005 prohibiendo a los proveedores de servicios de juego por Internet el desarrollo de su actividad en el territorio nacional, a pesar de que el principal argumento esgrimido por la empresa afectada por esta resolución es la libertad de prestación de servicios amparada por el Tribunal de Justicia Europeo en el asunto *Gambelli*<sup>4</sup> así como la manifiesta incompatibilidad del monopolio público holandés (*De*

4. Sentencia del TJCE de 6 de noviembre de 2003.

*Lotto*) con la normativa comunitaria europea. Es evidente que la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *Placanica*<sup>5</sup> tendrá inmediatas consecuencias sobre este tipo de planteamientos en cuanto reconoce sin ambages la libre prestación de servicios en el sector de los juegos de azar.

Dentro del marco general que acabamos de describir, es evidente que no existe todavía ninguna legislación nacional que haya resuelto de forma satisfactoria el reto de la regulación jurídica de los juegos de azar que se desarrollan íntegramente a través de Internet. Esta situación induce a pensar que existen importantes dificultades para establecer una normativa aplicable a esta materia que resuelva todos los problemas que suscita su desarrollo práctico sin que la dificultad esté ligada, necesariamente, a consideraciones de índole moral o sociológico relativas al juego, sino más bien a la dificultad para establecer una norma que se aplique a una actividad cuya principal característica es que se realiza fuera de la tradicional dimensión espacial que caracteriza toda aplicación del Derecho. En esta línea, parece oportuno identificar cuáles son los rasgos del juego por Internet que convierten en una empresa de enorme dificultad la regulación de esta materia por parte de cualquier Estado. En primer lugar, es evidente que en el sector del juego por medios telemáticos intervienen distintos operadores jurídicos que, en un esfuerzo de simplificación, podemos sintetizar en las siguientes posiciones subjetivas:

- a) El jugador. Presenta la característica esencial de poder acceder a la práctica del juego desde cualquier lugar del mundo en el que exista una conexión de acceso a Internet. Este rasgo implica que el criterio territorial se desvanece por completo cuando se trata del lugar físico en el que se sitúa el jugador, pues sólo una suerte de legislación de alcance mundial podría aplicarse por igual a todos los potenciales usuarios del mercado interactivo de juegos de azar. Sin embargo, no podemos perder de vista que la posición subjetiva del jugador es la que aparece en la relación jurídica creada por el contrato aleatorio de juego como sometida a una mayor vulnerabilidad y necesitada, por tanto, de un amparo más intenso por parte del ordenamiento jurídico. Esto significa que la perspectiva jurídica del jugador es la que merece toda la atención, por ejemplo, en orden a evitar la participación en el juego de menores de edad. Es, al mismo tiempo, la posición sub-

---

5. Sentencia del TJ de la UE de 6 de marzo de 2007.

jetiva del jugador la que merece toda la atención del conjunto de normas que disciplinan el mercado para garantizar los derechos de los consumidores y usuarios. Aparece así esbozada la principal dificultad que plantea la regulación del juego por medios telemáticos y que podemos denominar principio de ubicuidad de los usuarios, que puede enunciarse como la imposibilidad para delimitar territorialmente el lugar de participación del usuario, esto es, **la capacidad ilimitada de acceso y de formulación de apuestas de manera simultánea o interactiva por parte de jugadores situados en cualquier lugar del mundo**. Por otra parte, es habitual que el jugador sólo se identifique a través del medio de pago utilizado en el juego, lo que implica también una cierta característica de anonimato que complica considerablemente el diseño de un ordenamiento jurídico capaz de regular de manera satisfactoria la protección de los derechos de los usuarios.

- b) La empresa prestadora del servicio. La necesaria contraparte de la relación jurídica de juego o apuesta es, necesariamente, una empresa que cuenta con los medios tecnológicos adecuados para facilitar las operaciones aleatorias y ordenar los flujos de caja resultantes del cobro de las apuestas y el pago de los premios. En este caso, la empresa no plantea la dificultad de la ubicuidad territorial que caracteriza a los jugadores, pues aquí sí puede aplicarse el tradicional principio de territorialidad, ínsito a la noción misma de Derecho, en la medida en que puede considerarse como lugar de ubicación de la misma tanto aquel en el que se encuentra inscrita jurídicamente la correspondiente sociedad, como el lugar en el que se encuentran físicamente los servidores que hacen posible el intercambio electrónico de datos. Esta característica revela que la empresa sí puede someterse con mayor facilidad al ordenamiento jurídico de un Estado en particular, pues necesariamente ha de hacerlo para constituirse formalmente como tal y para obtener la oportuna licencia o título administrativo habilitante que le permita la explotación comercial de una actividad de esta naturaleza. Por tanto, en el marco de una relación jurídica que es forzosamente global, encontramos un significativo reducto de seguridad jurídica acudiendo al criterio de la localización física de los servidores o, en su caso, del Estado en el que se haya inscrita la correspondiente sociedad. Es evidente que la industria del juego tratará de buscar siempre

aquellos Estados que ofrezcan una legislación más beneficiosa para sus intereses, si bien este dato en nada diferencia el sector económico del juego de otros sectores económicos caracterizados precisamente por su localización estratégica en aquellos países que ofrecen un marco normativo más beneficioso para el desarrollo de su plan de negocio.

- c) El intermediario financiero. La tercera posición subjetiva que interviene en la relación jurídica del juego por Internet es una entidad financiera que hace posible en tiempo real el cobro de las apuestas y el pago de los premios por medio de una transacción electrónica que utiliza una cuenta corriente bancaria o cualquier otro medio de pago electrónico. Es evidente que la intervención de la entidad financiera tiene carácter instrumental con respecto a las principales operaciones realizadas en el contrato aleatorio de juego, si bien al desarrollarse todo el flujo financiero por medios telemáticos es imprescindible la concurrencia de este intermediario a los efectos de garantizar la regularidad de los cobros y pagos. Precisamente la intervención necesaria de un intermediario financiero ha sido también utilizada por aquellos Estados que han aprobado normas prohibitivas del juego por Internet, con el fin de prohibir también esta actividad de intermediación y erradicar así las posibilidades de fraude en la aplicación de la Ley.

Una vez examinadas las posiciones subjetivas que participan en esta peculiar relación jurídica, debemos preguntarnos cómo debe intervenir el ordenamiento jurídico al objeto de garantizar la imprescindible tutela de los derechos e intereses que se ven implicados en este sector de actividad. Para ello, conviene clarificar en primer término cuáles son específicamente tales intereses pues sólo así podemos llegar a plantearnos cuál es la fórmula óptima de regulación de los mismos.

- a) En primer lugar, es evidente que la práctica de juegos de azar, en la medida en que implica el riesgo de caer en adicciones y otras patologías sociales, conlleva la protección de un interés general ligado a la salud pública y, en concreto, a la promoción de una adecuada utilización del tiempo de ocio.
- b) Por la especial vulnerabilidad de los menores de edad en este tipo de actividades, el interés público también exige la necesaria protección de los mismos a través de las medidas que impidan su participación en juegos de azar.

- c) La fragilidad del canal de comunicación telemático cuando no se adoptan los oportunos dispositivos de seguridad, así como la existencia de actividades fraudulentas e incluso delictivas que se valen de este tipo de soporte, obliga a contemplar también un importante componente de interés público en la protección de los consumidores y usuarios que participan en este tipo de juegos *online*. El ritmo al que se suceden los avances tecnológicos convierte en especialmente vulnerable el desarrollo de actividades con repercusión económica por medio de Internet, todo ello unido a la dificultad que conlleva la falta de presencia física simultánea en el perfeccionamiento del contrato. Por esta razón, la intervención de los poderes públicos en el sector ha de estar guiada también por el principio de protección de la parte contractual más débil que es, en definitiva, el consumidor.
- d) En última instancia, no debe perderse de vista la importancia económica de la industria del juego por medios telemáticos que supone un importante sector de desarrollo profesional, una oportunidad de inversión, una fuente de riqueza y empleo y una oportunidad para obtener ingresos públicos por medio de la correspondiente recaudación tributaria. El interés público adopta así la forma de interés económico en la regulación del sector y explica las decisiones adoptadas por algunos Estados en el sentido de evitar la deslocalización de esta industria y reconducir su desarrollo al entorno nacional propio, como es el caso paradigmático del Reino Unido.

Una vez analizados los elementos subjetivos que intervienen en esta peculiar relación jurídica y detectados los intereses dignos de regulación, podemos identificar como principal problema el derivado de la quiebra del principio de territorialidad. El sector del juego, como cualquiera de los servicios que se prestan por medios telemáticos, se caracteriza por lo que hemos llamado principio de ubicuidad del usuario o destinatario de tales servicios, en la medida en que no existe ninguna barrera tecnológica capaz de impedir el acceso a estas prestaciones desde cualquier lugar del mundo. Como consecuencia de esta quiebra, los intentos regulatorios en este sector se han visto, en muchos casos, abocados al fracaso, pues la prohibición de participar en este tipo de actividades carece de virtualidad práctica toda vez que las empresas se sitúan en un país que tolere esta actividad y el servicio se presta con total normalidad.

#### 4. INAPLICABILIDAD DE LA LEY 34/2002, DE 11 DE JULIO, DE SERVICIOS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DE COMERCIO ELECTRÓNICO

Antes de entrar en el examen detallado de los criterios de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la regulación del juego por Internet, debemos aclarar un aspecto esencial para nuestro análisis, como es si la Ley que actualmente regula la prestación de servicios a través de la Red resulta o no aplicable a la materia que nos ocupa. Debemos recordar, en este punto, que en nuestro ordenamiento jurídico existe una norma que regula las especiales condiciones aplicables a los servicios que se prestan por canales telemáticos: la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico que, a su vez, trae causa de la normativa comunitaria europea y, en particular, de la Directiva 2000/31/CE del Parlamento y del Consejo. Conscientes, sin duda, de la particularidad del sector del juego, ambas normas excluyen las relaciones jurídicas y económicas derivadas de los juegos de azar de su ámbito de aplicación. La exclusión es absolutamente clara en el caso de la Directiva, pues afirma en su artículo 5.d):

*La presente Directiva no se aplicará:*

*(...)*

*d) A las siguientes actividades de los servicios de la sociedad de la información:*

*– Las actividades de juegos de azar que impliquen apuestas de valor monetario incluidas loterías y apuestas.*

La Ley española que, no lo olvidemos, es una mera transposición de la Directiva europea, en los términos establecidos en el artículo 249 del TCE, ofrece aparentemente mayor confusión pues en lugar de afirmar directamente la inaplicabilidad de la norma al sector subordina dicha aplicación a lo que establezca en la materia la legislación específica, estatal o autonómica. En concreto, el artículo 5.2 dispone:

*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.*

En todo caso, la «singular» delimitación del ámbito de aplicación de la Ley 34/2002, de 11 de julio, que se deduce de su artículo 5, merece un

comentario específico que despeje las dudas acerca de su aplicabilidad a la materia que nos ocupa, máxime si tenemos en cuenta que la aplicación de la Ley al sector del juego resultaría totalmente contradictoria con la específica previsión de la Directiva 2000/31/CE, razón por la cual hemos de desentrañar la interpretación correcta de la norma española para garantizar su adecuación a la norma comunitaria que, no lo olvidemos, es en este punto Derecho vigente, aplicable, dotado de rango superior e incluso de una específica fuerza de penetración en el ordenamiento interno (el llamado *efecto directo*), independiente del instrumento jurídico a través del cual se vehicule su transposición al Derecho nacional. En consecuencia, debe ponerse en práctica el principio de interpretación conforme al Derecho comunitario europeo, avalado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para resolver la aparente discrepancia entre la norma española y la Directiva comunitaria, habida cuenta de que debe descartarse de plano la contradicción entre ambas normas en un aspecto crucial como es su ámbito de aplicación. En efecto, es evidente de todo punto que la Ley española no puede ampliar el ámbito de aplicación de sus preceptos en contra del criterio expreso e indudable de la Directiva Comunitaria, toda vez que ésta excluye de forma clara el sector de los juegos de azar. La necesidad de transponer las Directivas al Derecho interno no resta, en absoluto, eficacia jurídica a esta fuente del Derecho comunitario europeo. Más bien al contrario: existe una sólida doctrina del Tribunal de Justicia de la UE que ha permitido a los operadores jurídicos de los Estados miembros aplicar directamente los preceptos de las Directivas Comunitarias cuando éstas no han sido transpuestas al Derecho interno, garantizando con ello el llamado *efecto directo* de las Directivas, que se sustenta en la aplicabilidad y eficacia de las normas propias del Derecho comunitario que, en ningún caso, puede quedar condicionada a la voluntad de aplicación o no por los Estados miembros. En consecuencia, debe descartarse la posibilidad de una transposición de la Directiva al Derecho interno que se aparte de lo que la norma europea claramente estipula y, por tanto, debe quedar claro como punto de partida que la Ley española nunca podría afirmar que sus preceptos son aplicables a ámbitos materiales que la Directiva comunitaria expresamente excluye de su ámbito de aplicación. Debemos, por tanto, buscar una solución que concilie ambos textos normativos lo cual nos lleva, en primera instancia, a analizar la génesis parlamentaria del actual artículo 5 de la Ley 34/2002, pues de la misma se extraen algunos datos relevantes para el análisis.

En efecto, si rastreamos **el recorrido histórico** de la Ley en su trami-

tación parlamentaria observamos que tanto el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados como el texto resultante de la primera aprobación por el Pleno de la Cámara Baja<sup>6</sup>, respetan íntegramente el tenor de la Directiva en lo que se refiere a la delimitación del ámbito de aplicación de la Ley, de tal suerte que el artículo 5 del texto aprobado por el Congreso de los Diputados y remitido al Senado tenía la siguiente redacción:

*Artículo 5. Servicios excluidos del ámbito de aplicación de la Ley.*

*Se regirán por su normativa específica las siguientes actividades y servicios de la sociedad de la información:*

- a) *Los servicios prestados por Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles en el ejercicio de sus respectivas funciones públicas.*
- b) **Los servicios relativos a juegos de azar que impliquen apuestas de valor económico.**
- c) *Los servicios prestados por abogados y procuradores en el ejercicio de sus funciones de representación y defensa en juicio.*

Puede observarse, por tanto, que en este estado de la tramitación parlamentaria los servicios relativos a juegos de azar quedaban excluidos del ámbito de aplicación de la Ley, en perfecta coherencia con la Directiva. Sin embargo, durante la tramitación en el Senado, el Grupo Parlamentario Popular en dicha Cámara presentó varias enmiendas al texto, entre ellas la número 168 cuyo tenor literal es el siguiente<sup>7</sup>:

*Enmienda 168*

*De modificación.*

*Texto que se propone:*

*«Artículo 5. Servicios excluidos del ámbito de aplicación de la Ley.*

1. *Se regirán por su normativa específica las siguientes actividades y servicios de la sociedad de la información:*
  - a) *Los servicios prestados por Notarios y Registradores de la Pro-*

6. Aunque la competencia legislativa plena correspondería a la Comisión de Ciencia y Tecnología, según el discutible mecanismo reglamentario de la delegación automática que constituye una interpretación extensiva del artículo 75.2 CE, en este caso se produjo la avocación por el Pleno, en su sesión de 25 de abril de 2002, del debate y votación del Proyecto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 75.3 CE. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Número 68-9, de 30 de abril de 2002.

7. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado Núm. II-66-d de 06/06/2002.

1. «E-GAMBLING: UN NUEVO ESCENARIO JURÍDICO DE LA SOCIEDAD...

*piedad y Mercantiles en el ejercicio de sus respectivas funciones públicas.*

- b) *Los servicios prestados por abogados y procuradores en el ejercicio de sus funciones de representación y defensa en juicio.*
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 y de la competencia del Estado en esta materia.»*

Como puede observarse, el texto de la enmienda introduce ya una sustancial variación con respecto al tenor original del proyecto de Ley. Este cambio se justifica, según la redacción dada por el Grupo Parlamentario proponente de la enmienda, por lo siguiente<sup>8</sup>:

*«La inclusión de los servicios de la sociedad de la información relativos a juegos de azar en el ámbito de aplicación de la Ley permitirá incrementar las garantías de los usuarios que participen en juegos de azar ofrecidos por vía electrónica, al hacer extensivas a sus prestadores las obligaciones de información y transparencia reguladas en la Ley, las condiciones para la válida difusión de publicidad sobre los mismos por medios electrónicos y los deberes que han de cumplir en relación con la contratación electrónica, así como la posibilidad de ejercer acciones de cesación frente a las conductas relacionadas con esta actividad que puedan lesionar los intereses colectivos o difusos de los consumidores.*

*La Directiva 2000/31/CE excluye de su ámbito de aplicación los juegos de azar por la disparidad existente entre las legislaciones nacionales y las dificultades que entraña la aplicación del mercado interior a dichos servicios (considerando 12). De acuerdo con ello, se excluye la aplicación del artículo 7.1, que garantiza la libre prestación de servicios en el marco comunitario conforme al principio de control en origen».*

Sin embargo, el texto definitivo todavía habría de sufrir una importante modificación en el curso del debate en la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado, pues el Grupo Parlamentario autor de la enmienda aceptó una variación en el tenor literal de la misma, instrumentada a través de lo que en Derecho Parlamentario se denomina una *enmienda transaccional*, propuesta, en este caso, por el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado, con el fin de sustituir la referencia a la competencia del Estado que figuraba en la enmienda original por una referencia a la legislación estatal o autonómica. Sin perjuicio de algunos

8. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado Núm. II-66-d de 06/06/2002.

aspectos criticables en el procedimiento legislativo, (sin olvidar la habitual, aunque cuestionable, utilización del derecho de enmienda en el Senado para variar nada menos que el ámbito de aplicación de una Ley y, lo que es peor, hacerlo en contra de la dicción expresa de la Directiva 2000/31/CE, cuya transposición se realizaba por medio de aquella Ley), no es menos cierto que, con ocasión de este debate, se produjo un pronunciamiento expreso de las Cortes Generales (en este caso, primero del Senado, al introducir la enmienda en el texto y después del Congreso de los Diputados, al ratificar dicha enmienda) que reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas en la regulación legislativa del juego por Internet. Nada puede objetarse, en este sentido, por el hecho de que sea por medio de una enmienda transaccional como dicho reconocimiento accede al texto legal, pues lo cierto es que ningún valor resta lo anterior al reconocimiento incuestionable que el artículo 5 de la Ley 34/2002 realiza de legislación autonómica en la materia, aunque sin llevar a cabo el oportuno deslinde con el ámbito propio de la legislación estatal, sino en una confusa referencia a ambas.

En todo caso, una vez identificado el origen del artículo 5 de la Ley 34/2002, cuya redacción se aparta del tenor literal de la Directiva 2000/31/CE, podemos identificar la interpretación adecuada del precepto que asegure que la Ley 34/2002 no contradice el texto de la Directiva y, en consecuencia, garantice que la norma española no es aplicable a los servicios de juegos de azar por Internet. Para llegar a esta conclusión, debemos tener en cuenta lo siguiente:

(a) En primer lugar, debemos recordar las sólidas razones por las que la Directiva excluye de su ámbito de aplicación los servicios de juegos de azar, enunciadas en el Considerando 12 de la norma comunitaria, cuyo tenor literal es el siguiente:

- (12) *Es necesario excluir del ámbito de aplicación de la presente Directiva algunas actividades habida cuenta de que, en el momento presente, la libre circulación de servicios no puede quedar garantizada con arreglo al Tratado o al actual Derecho comunitario derivado. Esta exclusión no va en perjuicio de los posibles instrumentos que puedan resultar necesarios para el buen funcionamiento del mercado interior; las cuestiones fiscales y, concretamente, el impuesto sobre el valor añadido –que grava gran número de los servicios objeto de la presente Directiva– deben excluirse del ámbito de aplicación de la presente Directiva.*

Una lectura de la norma legal española en paralelo al texto de la

Directiva revela que sólo una interpretación «*simplificadora*» del artículo 5.2 permite concluir que los preceptos de la Ley 34/2002 (insistimos, transposición de la Directiva 2000/31) son aplicables a los servicios de juego *online*, lo que frustraría el evidente propósito comunitario que, como no podría ser de otra manera, exige que el régimen jurídico del juego por Internet sea homogéneo en todos los Estados de la Unión Europea. Es evidente que nada más lejos de la intención del legislador español que incurrir en esta contradicción.

(b) En línea con lo anterior, podemos comprobar cómo el principio de ubicuidad que caracteriza la posición jurídica del jugador *online* hace estériles las previsiones de la Ley 34/2002 en este concreto sector, comenzando porque dicha Ley considera (artículo 29) como lugar de celebración del contrato cuando intervenga un consumidor «*el lugar en que éste tenga su residencia habitual*», lo cual supone que el contrato aleatorio de juego y apuesta se entenderá celebrado en el lugar en que se encuentre el jugador, dándose la paradójica situación de que en dicho lugar, cuando se trate de otro Estado, no resultarán aplicables las disposiciones de la propia Ley 34/2002, mientras que sí serán aplicables tales disposiciones al prestador del servicio instalado en España. Todo ello apunta claramente hacia una conclusión preliminar y es que el principio de ubicuidad que caracteriza los servicios de juegos de azar por Internet resulta incompatible con la aplicación de los preceptos de la Ley 34/2002.

(c) Como consecuencia de lo anterior, podemos afirmar que la interpretación adecuada del artículo 5.2 de la Ley 34/2002, capaz de conciliar el texto normativo de la Directiva y la Ley española, consiste en entender que la norma española, a pesar de ser fruto de un procedimiento legislativo precipitado y, probablemente, tener una redacción poco afortunada, pretende incluir en la primera norma legal sobre los servicios prestados por Internet una **expresa remisión de la regulación de los juegos de azar a su legislación específica**, garantizando así que quedan excluidos del ámbito de la Ley 34/2002 y, al mismo tiempo, que no están perdidos en una suerte de vacío normativo sino que existe una **legislación específica** (estas son las palabras literales que utiliza la Ley) en la materia y, además, como fruto de la propia complejidad jurídica del Estado autonómico, que esa legislación específica es estatal y autonómica. El legislador español no desconoce ni contradice, por tanto, el contenido de la Directiva y la expresa exclusión que ésta contempla en relación con el juego por Internet. Más bien al contrario, el legislador español aprovecha la oportunidad de la transposición de la Directiva

sobre servicios de la sociedad de la información para aclarar que esta materia se rige en España por leyes específicas y que tales leyes no son sólo las aprobadas por el Estado sino, naturalmente, las aprobadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia, como revela, por ejemplo, la Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid, vigente ya en el momento de aprobarse la Ley 34/2002 y cuya aplicación a este ámbito resulta de todo punto incuestionable.

(d) En consecuencia, la verdadera virtualidad de la Ley 34/2002 es excluir de su ámbito de aplicación, en perfecta coherencia con la Directiva comunitaria, los servicios de juegos por Internet pero, al mismo tiempo, garantizar que éstos no quedan al margen del Derecho sino que se someten a un régimen jurídico específico que presenta, además, la característica de estar integrado por legislación estatal y legislación de las Comunidades Autónomas. Sólo esta interpretación garantiza la coherencia con el Derecho comunitario europeo y, además, es perfectamente comprensible a partir de los fines enunciados en el curso del debate parlamentario que son, en realidad, las verdaderas preocupaciones del legislador español: proteger adecuadamente a los menores de edad y a los consumidores, para lo cual de nada serviría la aplicación de la Ley 34/2002, siendo, en cambio, necesario garantizar la remisión a la legislación específica en la materia, como un imperativo derivado de la exigencia de seguridad jurídica.

##### **5. LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS SOBRE JUEGO ONLINE: EL CRITERIO ASUMIDO POR EL DECRETO 106/2006, DE 30 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE APUESTAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

Las reflexiones que hemos realizado en las páginas precedentes nos permiten plantear abiertamente si las Comunidades Autónomas son competentes para regular el sector del juego por Internet y, en caso de responder afirmativamente, en qué títulos se sustenta dicha competencia. El punto de partida de nuestra reflexión ha de ser forzosamente la aplicación a la materia específica que nos ocupa de los criterios sentados en la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la distribución de competencias sobre juegos de azar y que, por extensión, han de ser aplicables también a aquellos que se desarrollan por canales telemáticos. Nos interesa, por tanto, centrar nuestro estudio de manera particular en la industria privada de los juegos de azar e identificar qué Administración es titular de la competencia para habilitar o autorizar el desarrollo

de esta actividad y, por consiguiente, para establecer la normativa fundamental que debe regir el sector. Sin embargo, como punto de partida de nuestro análisis debemos resolver algunas cuestiones preliminares que guardan estrecha relación con las particularidades del juego *online* a las que nos hemos referido extensamente en el apartado anterior. Se trata, en definitiva, de identificar el criterio para determinar la Administración competente y, en consecuencia, la norma aplicable, habida cuenta de la enorme dificultad para acomodar el tradicional principio de territorialidad de las leyes a un sector de negocio que se caracteriza precisamente por haber quebrado dicho principio por efecto de la globalización de las redes de comunicación. Las alternativas pasan por una dicotomía fundamental, como es determinar si el criterio de atribución de competencia o punto de conexión territorial de la norma es el lugar de residencia o mera ubicación física del jugador (usuario del servicio) o, por el contrario, el criterio es la localización de la empresa prestadora del servicio. A su vez, dentro de esta última posibilidad cabe plantear que la norma aplicable sea la que rige en el lugar del domicilio social de la empresa o, con un sentido más pragmático, el lugar en el que se encuentran instalados los dispositivos tecnológicos que hacen posible la transmisión de datos.

En primer término, podemos afirmar que no es posible atribuir la competencia aplicando el criterio de la localización física del usuario del servicio, toda vez que ello impide cualquier regulación realista de esta actividad, en la medida en que los jugadores pueden estar situados en cualquier lugar del mundo. El que hemos denominado principio de ubicuidad, unido al habitual anonimato del usuario, plantea una dificultad insalvable en cualquier ordenación del mercado de servicios telemáticos y condena forzosamente a buscar otra alternativa o, por el contrario, a sacrificar la seguridad jurídica y tolerar la existencia de un sector económico ingobernable –el de los negocios a través de Internet– toda vez que este canal de comunicación se caracteriza *prima facie* por haber erradicado el elemento territorial de las relaciones jurídicas.

En refuerzo de la tesis anterior, desde una perspectiva estrictamente fiscal, podemos fijarnos en el criterio utilizado por nuestro ordenamiento jurídico para la imposición de tributos sobre los servicios prestados por medios telemáticos y, en particular, para la determinación del lugar de realización de la prestación de servicios en la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido. Prescindiendo de un análisis en profundidad sobre este particular, podemos constatar que la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido parte de esta

misma constatación y establece como criterio determinante del lugar de prestación del servicio el de la localización de la sede o establecimiento permanente del empresario o profesional prestador del mismo, siempre que el destinatario no tenga la condición de empresario o profesional, esto es, cuando se trate de un consumidor –y se encuentre establecido o tenga su residencia en el territorio comunitario o bien– y este dato es especialmente aplicable al caso que nos ocupa –no sea posible determinar su domicilio–. Por tanto, con un criterio enormemente pragmático, la normativa sobre imposición indirecta considera realizados en el territorio de aplicación del impuesto aquellos servicios que presten empresarios o profesionales cuya sede o establecimiento permanente se encuentre físicamente en dicho territorio y sin perjuicio de que el destinatario carezca de localización determinada. En estos términos se pronuncia el artículo 70.4.b) de la citada Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido:

*Cuando los servicios se presten por un empresario o profesional y la sede de su actividad económica o establecimiento permanente desde el que se presten los servicios se encuentre en el territorio de aplicación del Impuesto, siempre que el destinatario del mismo no tenga la condición de empresario o profesional actuando como tal y se encuentre establecido o tenga su residencia o domicilio habitual en la Comunidad, así como cuando no resulte posible determinar su domicilio.*

*A efectos de lo dispuesto en esta letra, se presumirá que el destinatario del servicio es residente en la Comunidad cuando se efectúe el pago de la contraprestación del servicio con cargo a cuentas abiertas en establecimientos de entidades de crédito ubicadas en dicho territorio.*

Una vez constatado que el principio de ubicuidad del jugador hace inaplicables los criterios territoriales desde la perspectiva del usuario, debemos admitir que el criterio de atribución de competencias a una determinada Administración debe tomar como punto de conexión el lugar de ubicación física de la empresa prestadora del servicio y, en concreto, de los servidores o soportes tecnológicos que hacen posible el flujo de información. La razón para optar por este punto concreto de conexión frente a otros más «evanescentes», como sería el caso del lugar en el que se encuentra domiciliada la sociedad prestadora del servicio, no es otro que facilitar la intervención administrativa sobre un sector en el que la concurrencia de poderosos intereses públicos obliga a una actuación armonizadora del libre juego de los intereses económicos privados o, en otras palabras, de la libre iniciativa para participar en este tipo de juegos –por una parte– y la libre iniciativa para explotar esta

actividad empresarial. En efecto, la presencia de una carga de interés general superior a la de otros sectores de mercado, esencialmente por la imperativa protección de los menores de edad, la prevención de patologías derivadas del juego y la imprescindible defensa de consumidores y usuarios, aconseja que el punto de conexión para determinar la competencia sea el de la presencia física de los servidores informáticos con preferencia a cualquier otro, pues de este modo podrán adoptarse todas las formas de intervención administrativa que resulten necesarias, incluido el cese efectivo de la actividad y la revocación de la licencia. Por el contrario, el criterio del domicilio de la empresa podría limitar notablemente las posibilidades de intervención administrativa si los servidores informáticos se encuentran localizados en un territorio bajo la competencia de otra Administración, toda vez que las medidas de policía podrían resultar ineficaces de todo punto si se mantiene la emisión de la señal informática a pesar de las resoluciones adoptadas en otro sentido. En otras palabras, el ejercicio de potestades administrativas para lograr una eficaz protección de los intereses públicos implicados en el sector del juego por Internet aconsejan indudablemente acoger como criterio para la atribución de la competencia el del lugar de localización física de los servidores informáticos o dispositivos similares que permiten la prestación efectiva del servicio.

Por otra parte, la atribución de competencia sobre el sector a la Administración en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados los servidores informáticos responde a una finalidad accesoria como es la ordenación de la actividad económica, el fomento de inversiones y la imposición de los tributos que corresponda, con una doble finalidad: disuasoria del consumo excesivo –por las mencionadas patologías asociadas a una utilización abusiva del juego– y meramente recaudatoria. Es evidente que en el sector al que estamos haciendo referencia se detectan oportunidades de negocio e inversión que los poderes públicos lejos de limitar han de fomentar y, al mismo tiempo, someter a la disciplina económica que rige en otros sectores de actividad similares. No es casualidad que la principal sede de este tipo de actividades sea en la actualidad el territorio de Estados que tienen la calificación de paraísos fiscales, produciendo el doble efecto de allegar recursos derivados de la inversión en este sector y someter a los consumidores y usuarios a su específico ordenamiento jurídico. A modo de síntesis, por tanto, podemos concluir que la tutela de los diferentes intereses públicos involucrados en el sector de los juegos de suerte, envite o azar, de manera particular la protección de los menores y la defensa de los derechos de los

consumidores y usuarios, unido al nada desdeñable argumento de fomentar la inversión en un sector de enorme potencialidad y aplicar al mismo la disciplina económica y fiscal propia, aconsejan atribuir la competencia sobre los juegos privados que se desarrollen por medios telemáticos a la Administración Pública en cuyo territorio se encuentren situados los servidores informáticos o dispositivos electrónicos que hacen posible la transmisión de datos.

Llegados a este punto, una vez identificado el criterio para asignar la competencia y determinar la norma aplicable, debemos resolver el dilema de la titularidad estatal o autonómica de dicha competencia. En las páginas precedentes constatábamos que no existe un criterio constitucional nítido acerca de la distribución de competencias en materia de juegos de suerte, envite o azar, toda vez que la Constitución guarda silencio al respecto, lo que obliga a poner en práctica otros criterios de atribución competencial. En efecto, el juego de la cláusula de cierre del artículo 149.3 CE justificaba la asunción de competencias exclusivas en esta materia por parte de todos los Estatutos de Autonomía, dejando a salvo las apuestas mutuas deportivo-benéficas y también, por el juego de la doctrina constitucional anteriormente comentada, las loterías y demás juegos de azar en los que pudiese identificarse un elemento de justificación de la competencia estatal merced a la concurrencia de un título habilitante como la llamada «potestad de ingreso público» o el interés supraautonómico, en los términos ya mencionados. Como consecuencia de estos criterios, aparece un panorama complejo en el que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias sobre juegos de azar en sus respectivos ámbitos territoriales y bajo la doble modalidad de organización y gestión directa de los llamados juegos públicos y autorización administrativa de los juegos privados, con la consecuente supervisión y ejercicio de las oportunas potestades de policía por parte de la Administración competente. Pues bien, cuando tales juegos y apuestas de iniciativa privada se desarrollan por medios telemáticos, no hay razón para excepcionar la aplicación de las normas generales sobre juego. Interesa, por tanto, recordar que la regla general ha de ser la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre este particular en los términos recogidos en los respectivos Estatutos de Autonomía y sólo de manera excepcional podrá reconocerse la competencia del Estado con fundamento en alguno de los títulos a los que hemos hecho alusión en las páginas precedentes. En el bien entendido de que las Comunidades Autónomas son competentes por virtud de la regla constitucional derivada del artículo 149.3 CE, debemos analizar cada

uno de los criterios que determina la competencia estatal como excepción a dicha regla:

- a) En primer término, se deduce de las tantas veces citadas SSTC 163 y 164/1994 que la primera justificación de la competencia estatal sobre el juego obedece a la llamada «potestad de ingreso» derivada del artículo 149.1.14<sup>a</sup> CE. Sin embargo, parece razonable pensar que la afectación a la competencia estatal por este título debe quedar restringida a los aspectos relativos a la recaudación de ingresos públicos, en su caso, y no puede extenderse a toda la organización y desarrollo de actividades que constituyen un sector específico de competencias por el mero hecho de que el Estado considere que se trata de una fuente de ingresos propios. En este mismo sentido, conviene recordar que el monopolio fiscal de los juegos tiene un más que discutible encaje en nuestro texto constitucional toda vez que no se trata de un «*recurso o servicio esencial*» en el sentido del artículo 128.2 CE<sup>9</sup>. Por otra parte, la normativa comunitaria europea también proyecta un serio cuestionamiento sobre la subsistencia de este tipo de monopolios, argumento que se refuerza en la defensa de la libre iniciativa en el sector del juego privado. En consecuencia, la mera constatación de que la tributación del juego podría constituir un ingreso para la Hacienda Pública estatal no es argumento suficiente para desvirtuar las competencias autonómicas sobre la materia. En síntesis, el más sólido de los argumentos invocados por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia no resulta aplicable para justificar la pretendida extensión estatal de la competencia legislativa o ejecutiva sobre los juegos privados que se desarrollen por conductos telemáticos.
- b) En segundo término, invoca el Tribunal Constitucional la teoría del interés supracomunitario para justificar la competencia estatal sobre la materia. Esta doctrina, como bien han destacado algunos tratadistas en la materia, no deja de ser una formulación retórica para dar entrada al mero argumento del ámbito estatal de celebración de los juegos como argumento de justificación de las competencias del Estado. Sin embargo, es sobradamente conocido que la mera dimensión supraautonómica de una actividad de competencia de las Comunidades Autónomas no es ra-

---

9. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. *La regulación de los juegos de azar*. Tecnos (Madrid). 1996. Pg. 71.

zón suficiente para justificar la competencia del Estado. Por el contrario, en estos casos, deben entrar en juego los diversos instrumentos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para permitir que la regulación de dicha materia no se produzca en detrimento de los verdaderos titulares de la competencia. Es evidente que el argumento del interés supraautonómico esconde, en realidad, la resurrección del mero criterio de la dimensión territorial estatal, pues la única razón que justifica la intervención del Estado es un cierto sentido de responsabilidad frente al *horror vacui* que provoca la disparidad competencial y la existencia de una pluralidad de legislaciones para regular la misma actividad. Asumida la disparidad legislativa como una consecuencia necesaria del Estado autonómico, desaparece el poderoso argumento del interés supracomunitario desde el mismo momento en que todas las Comunidades Autónomas han sido igualadas en competencias sobre el sector del juego. Basta recordar, en apoyo de esta tesis, que ya la STC 37/1981 descartó el criterio del interés respectivo (sea estatal, sea autonómico) como título de atribución de competencias. Una vez alcanzada la igualdad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del sector del juego, carece de todo fundamento mantener que existe algún tipo de interés supraautonómico que justifique la intervención legislativa del Estado. Debe admitirse como una consecuencia saludable y lógica de la propia dinámica de crecimiento del Estado autonómico que las distintas Comunidades Autónomas puedan poner en práctica políticas públicas diferentes en el sector de los juegos de azar. En consecuencia, el elemento territorial desaparece del catálogo de argumentos justificativos de las competencias estatales, mucho más si tenemos en cuenta que en el entorno tecnológico en el que se sustancian las apuestas a las que estamos haciendo referencia desaparece toda posibilidad de concreción de fronteras y se desvanece el principio de territorialidad.

- c) En última instancia, también alude el Tribunal Constitucional a los títulos competenciales estatales concurrentes para justificar la atribución de competencias al Estado en materia de juegos de azar. Despejada la duda relativa al título de Hacienda General (artículo 149.1.14<sup>a</sup> CE), quedaría lo relativo a la vinculación de la ordenación del juego con la competencia del Estado sobre planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13<sup>a</sup>

CE) y con la competencia del Estado sobre seguridad pública (artículo 149.1.29<sup>a</sup> CE). En términos generales, podemos afirmar que este criterio olvida la doctrina esencial del Tribunal Constitucional acerca de la prevalencia del título específico sobre los títulos concurrentes (STC 125/1984, de 20 de diciembre). Es decir, que en los supuestos de incidencia de una pluralidad de títulos competenciales implicados en la regulación de una misma materia, debe atenderse al sentido y finalidad de cada uno de ellos e identificar el título principal frente a los que tienen carácter secundario o accesorio, especialmente porque estos últimos suelen tomar la forma de competencias de alcance horizontal cuya presencia podría apreciarse en cualquier sector de actividad (tal es el caso de la planificación general de la actividad económica, cuya interpretación extensiva anularía por completo cualquier posibilidad de autonomía económica por parte de las Comunidades Autónomas)<sup>10</sup>. Todo ello se traduce en un principio de interpretación restrictiva de las llamadas materias horizontales, defendido por el Tribunal Constitucional desde su temprana STC 1/1982, de 28 de enero y, aparentemente, mal aplicado en el conjunto de Sentencias que disciplinan las competencias sobre los juegos de azar. Este principio conduce inexorablemente a afirmar la competencia de las Comunidades Autónomas sin que resulte objetable el hecho cierto de que la actividad de juegos y apuestas por Internet pueda tener también incidencia colateral en títulos competenciales del Estado definidos con carácter horizontal. A estos efectos, la mera coincidencia de títulos estatales en este sector de actividad no puede desvirtuar el ejercicio de las competencias autonómicas pues ello equivaldría a negar por completo que las Comunidades Autónomas sean competentes en la ordenación del sector. Dicho con otras palabras, si la mera titularidad estatal de una competencia sobre planificación general de la actividad económica es capaz de negar las competencias autonómicas para regular el juego privado por Internet, lo será también para negar cualquier tipo de competencia autonómica, pues es difícil imaginar actividades y políticas públicas que no tengan incidencia en un concepto tan «elástico» como el de actividad económica general (esta tesis aparece expuesta con claridad en las SSTC 45 y 95/2001, entre otras).

Reducidos, por tanto, los argumentos para defender la titularidad

---

10. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. L. Op. cit. pg. 74.

estatal de las competencias de ordenación del juego privado por Internet, podemos encontrar argumentos adicionales, con apoyo en la propia doctrina del Tribunal Constitucional, que avalan la plena competencia autonómica sobre la materia. En este sentido, sin duda uno de los argumentos más convincentes es el de los *poderes inherentes* formulados en la doctrina del Tribunal Supremo de Estados Unidos como teoría de los *implied powers*. Esta teoría ha sido recogida en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional con una importante salvedad con respecto a su formulación norteamericana y es que en nuestro ordenamiento constitucional puede jugar tanto a favor de las competencias exclusivas del Estado como a favor de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas (STC 74/1983, de 29 de julio). La aplicación de esta doctrina implica que la competencia sobre el juego debe «atraer» todo el haz de facultades que necesariamente están involucradas en el ejercicio de aquella, esto es, los «poderes inherentes» a la competencia sobre juego. La inmediata consecuencia de esta teoría de los poderes implícitos o inherentes es que el reconocimiento que el bloque de la constitucionalidad hace de las competencias autonómicas sobre el juego implica una forzosa extensión de las mismas al sector de las apuestas y los juegos *online*.

No podemos pasar por alto que la misma operación intelectual consistente en la vinculación del sector del juego con un conjunto de competencias horizontales del Estado se puede realizar asociando la regulación de dicho sector con competencias de indudable titularidad autonómica, algunas de ellas identificadas en el propio artículo 148.1 CE, como es el caso de la competencia autonómica para promover la adecuada utilización del ocio (artículo 148.1.19<sup>a</sup> CE) o bien la competencia de fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (artículo 148.1.13<sup>a</sup> CE). Por encima de este mínimo, aparecerían las competencias de la Comunidad Autónoma asumidas en virtud de su respectivo Estatuto, unido a la interpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de la titularidad de determinadas competencias también implicadas en la ordenación de los juegos por Internet, como las relativas a la protección de los consumidores y usuarios.

En última instancia, las características específicas de los juegos por Internet y, en particular, los principios de ubicuidad y anonimato que caracterizan a los usuarios obligan a considerar no sólo que el criterio para determinar la norma aplicable y, en consecuencia, la Administración competente, ha de ser la ubicación física de los servidores informáticos de la empresa prestadora del servicio, sino también que es irrele-

vante –desde el punto de vista de la relación jurídica– el lugar desde el que acceda el jugador a la Red. En efecto, éste puede encontrarse en cualquier punto del planeta o resultar, en última instancia, ilocalizable. Podemos formular así un principio adicional que caracteriza la relación jurídica del juego *online*, como es el principio de irrelevancia de la sede física del jugador, al menos a los efectos de distribuir la competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, pues cuando se trata de servicios telemáticos quiebra el tradicional principio de los sistemas federales, en virtud del cual todo lo que desborda el ámbito territorial de una entidad federada se convierte en una materia de competencia de la Federación. Como es evidente, este criterio no se cumple en el caso que nos ocupa pues el hecho de que los jugadores estén situados fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en la que se encuentren los servidores informáticos no significa que estén situados «*en el ámbito territorial del Estado*», sino, sencillamente, que están fuera de una dimensión territorial aprehensible. A efectos de atribución de competencias, es irrelevante el lugar desde el que se accede al juego, pues la dimensión global de este sistema de comunicación impide controlar este elemento y nos obliga a centrarnos exclusivamente en la perspectiva de la empresa prestadora del servicio. Dicho con otras palabras, sería un completo despropósito sostener que sólo serán de competencia autonómica los juegos *online* a los que accedan jugadores situados físicamente en el territorio de esa Comunidad Autónoma ya que si están situados fuera de dicho territorio –es decir, en cualquier otro lugar del mundo– la competencia corresponderá al Estado. La pregunta inmediata es qué tipo específico de actuación podría realizar el Estado para proteger los derechos o intereses de esos usuarios situados más allá de sus fronteras, pues sólo este argumento justificaría desapoderar a la Comunidad Autónoma de sus competencias para atribuírselas al Estado. La respuesta es, evidentemente, que a estos efectos resulta irrelevante que la competencia sea estatal pues la única intervención administrativa posible es la que se refiere a la empresa prestadora del servicio. Desde esta perspectiva, la regulación de la Disposición Adicional Vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre carece de virtualidad práctica y es de dudoso encaje con la doctrina del Tribunal Constitucional.

La falta de virtualidad práctica se deduce de lo inoperante que resulta la atribución de competencia estatal en aquellos supuestos en que los usuarios se encuentren fuera del territorio autonómico pues lo normal es que muchos de tales usuarios estén fuera del Estado o, sencillamente, no sea posible determinar su ubicación, por lo que no cabrá inter-

vención normativa o administrativa sobre los mismos. Pretender acotar el ámbito de las competencias autonómicas con el único criterio de la localización física de los usuarios de un servicio cuya principal característica es el acceso global de dimensión planetaria es, en términos vulgares, pretender poner «puertas al campo» y está condenado inevitablemente al fracaso como política legislativa.

Por otra parte, el mero argumento de la dimensión supracomunitaria no es suficiente para justificar el desapoderamiento de las Comunidades Autónomas con respecto a una competencia calificada como exclusiva y la consiguiente atribución de competencia estatal sobre la misma. En este sentido, conviene recordar que el Tribunal Constitucional en ningún momento se ha pronunciado en esta dirección, sino más bien al contrario, como revela la STC 163/1994, en cuyo Fundamento Jurídico octavo podemos leer:

*«La prohibición general del ejercicio sin licencia de casinos, juegos y apuestas, unida al hecho de que no todas las Comunidades tengan competencia o las tengan del mismo nivel, introduce un interés supracomunitario para su autorización por el Estado. **No se trata de que la extensión territorial del juego atribuya competencia al Estado**, sino que éste deba ejercerla en nombre del interés general que justifica la regulación previa para evitar un vacío».*

Pues bien, si –literalmente– *«no se trata de que la extensión territorial del juego atribuya competencia al Estado»*, cierto es que la Disposición Adicional vigésima de la Ley 24/2001 contradice frontal y manifiestamente esta doctrina pues **sólo** se fija en la dimensión territorial del juego, toda vez que afirma que *corresponde al Estado, a través del Ministerio de Hacienda y, concretamente de la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado, ejercer la competencia, de conformidad con la normativa vigente, para la autorización del desarrollo de todo tipo de apuestas, cualquiera que sea el soporte de las mismas, boletos, medios informáticos o telemáticos, siempre que su ámbito de desarrollo, aplicación, celebración o comercialización abarque el territorio nacional o exceda de los límites de una concreta Comunidad Autónoma*. En definitiva, por tanto, el citado precepto presenta un encaje más que dudoso con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de juego.

Los argumentos jurídico constitucionales en los que pueden sustentarse las competencias autonómicas en materia de juegos y apuestas por Internet se encuentran ya proyectados sobre concretas normas de nuestro ordenamiento, entre las que destaca el Decreto 106/2006, de 30 de

noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad de Madrid, norma dictada en desarrollo de la Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid. Esta norma ha incluido en sus preceptos específicas referencias al sector del juego *online* partiendo, por tanto, de la plena convicción sobre la titularidad de las competencias en la materia. La primera afirmación que merece resaltar es la contenida en la Disposición Final Sexta, cuyo tenor literal es el siguiente:

***Disposición Final sexta. Autorización de la organización y comercialización de juegos y apuestas por medios o sistemas informáticos, interactivos o de comunicación a distancia***

*La organización y comercialización de los juegos y apuestas incluidos en el Catálogo Parcial de Juegos y Apuestas de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 32/2004, de 19 de febrero, a través de medios o sistemas informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, se podrá desarrollar por las empresas autorizadas para el ejercicio de dichas actividades mediante la habilitación correspondiente de la Consejería competente en materia de juego, a quien se faculta para dictar cuantas disposiciones sean necesarias al respecto. En todo caso, les serán de aplicación las disposiciones del Reglamento, que se aprueba mediante el presente Decreto, relativas a los requisitos generales de los sistemas técnicos utilizados para la organización y comercialización de las apuestas y a la formalización de las mismas.*

Esta norma presenta, por tanto, la virtualidad de someter las apuestas que se desarrollen a través de Internet al régimen de autorización administrativa previa, atribuyendo la competencia sobre la materia a la Consejería correspondiente, en el bien entendido de que dicha competencia comprende no sólo la potestad *autorizatoria* –esto es, la expedición de la licencia o título habilitante cuando concurren los requisitos correspondientes–, sino además la potestad normativa correspondiente a dicho título, en la medida en que se faculta a la Consejería para dictar las disposiciones que resulten pertinentes. Por otra parte, el precepto declara aplicable a las apuestas por Internet el contenido mismo del propio Reglamento de Apuestas, lo cual evidencia la intención de someter a un único régimen jurídico a todo el sector, con independencia del canal por el que se realicen. Es evidente que el Ejecutivo de la Comunidad de Madrid ha identificado la titularidad de la competencia a partir del dato de la localización física de la empresa prestadora del servicio asumiendo, por tanto, la tesis que anteriormente hemos expuesto y que es, sin lugar a dudas, la única que permite una cierta ordenación del sector, como consecuencia de los ya mencionados principios de ubicuidad y anonimato que caracterizan la posición subjetiva de los jugadores o

usuarios en esta relación jurídica. La Comunidad de Madrid asume, por tanto, que es la Administración competente para regular el sector de las apuestas por medios informáticos –esta conclusión es la más sólida a la vista de los criterios mencionados de distribución de competencias– y, por ende, utiliza como punto de conexión de la norma el de la ubicación física de las empresas prestadoras del servicio, prescindiendo del dato relativo a la ubicación de los jugadores. Este mismo criterio es el que permite a las empresas actualmente instaladas en el mercado ofrecer servicios de apuestas *online* a través de empresas radicadas en Antigua, Barbuda, Gibraltar o Malta, bajo cuya normativa han obtenido la preceptiva licencia o título administrativo habilitante y a cuya jurisdicción han de someterse los litigios que puedan suscitarse.

Podría objetarse a esta regulación, tal como hace el Consejo de Estado en su Dictamen emitido el 19 de octubre de 2006, a propósito del Decreto que estamos analizando, que la norma autonómica sólo respeta el orden constitucional de competencias si llega a concretar que el ámbito de desarrollo, celebración o comercialización de las apuestas es exclusivamente el de la Comunidad de Madrid. Esta tesis conlleva de manera automática que la falta de restricción del ámbito territorial de las apuestas implique el desapoderamiento autonómico y la habilitación competencial del Estado por aplicación de lo previsto en la Disposición Adicional vigésima de la Ley 24/2001. Sin embargo, ya hemos señalado que este argumento es enormemente endeble y no tiene encaje con la doctrina formulada por el Tribunal Constitucional en materia de distribución de competencias sobre juegos de azar. En efecto, con todo respeto hacia la opinión expresada por el supremo órgano consultivo del Gobierno, no tiene ningún sentido jurídico sostener que para que el Decreto pueda regular válidamente las apuestas por medios telemáticos, éstas han de quedar restringidas al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, pues si algo caracteriza este tipo de apuestas es la dimensión global del acceso a las mismas sin sujeción a ningún límite territorial, de tal manera que es igualmente imposible garantizar que el ámbito del juego se limite a la Comunidad de Madrid como lo es pretender que se limite al territorio del Estado. Como venimos repitiendo desde el inicio de nuestra argumentación, el acceso de los usuarios al sector de las apuestas *online* está, sencillamente, al margen del tradicional principio de territorialidad y la única consecuencia que puede tener negar la competencia autonómica con este criterio es impedir que se apruebe una específica regulación del sector y se ponga coto a la fuga de inversión a otros Estados y, singularmente, a paraísos fiscales. A ello se añade el

hecho incuestionable de que sólo cabe la intervención administrativa sobre la empresa prestadora del servicio, cuya vinculación al principio de territorialidad sí resulta posible por la localización física de los servidores informáticos. Bajo esta premisa, se puede garantizar una eficaz tutela de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios del servicio de apuestas, pues las medidas de policía pueden llegar a hacerse efectivas mediante la imposición de sanciones a la empresa o, eventualmente, mediante la revocación del título habilitante.

En línea con la argumentación anterior, podemos constatar que el artículo 26 del Decreto obedece a esta lógica e impone límites derivados de la necesaria protección de los menores de edad y de las limitaciones de acceso por razones de salud pública así como de protección de los consumidores. La remisión a los artículos 24 y 25 permite constatar que el criterio utilizado por la norma para determinar la competencia en la materia guarda relación con la llamada Unidad Central de Apuestas, un concepto definido en el artículo 20 del Decreto que se configura como el elemento decisivo para determinar la atribución de competencia a la Comunidad Autónoma.

Comprobamos así que la regulación aprobada por la Comunidad de Madrid responde a los criterios esbozados en las páginas anteriores y ofrece un marco normativo de seguridad jurídica frente a la absoluta indefinición existente con anterioridad en este sector. La organización y desarrollo de la industria privada de las apuestas por Internet encuentra así un respaldo normativo que le proporciona la necesaria seguridad jurídica, a través de la intervención administrativa por medio de un título habilitante, eliminando de este modo el riesgo de la intervención fraudulenta de otros operadores desprovistos del necesario título y proporcionando, además, unas garantías mayores a los usuarios del servicio y, adicionalmente, a quienes deben ser protegidos por la Administración Pública como consecuencia de su condición de menores de edad o bien por estar afectados por patologías psicológicas asociadas al juego. A todo ello se une el nada desdeñable dato de fomentar el desarrollo de una actividad económica con enormes potencialidades de crecimiento y creación de empleo que hasta ahora se ha visto obligada a localizarse en otros países.



## Capítulo 2

### «El juego "on line"»

I. NELSON ROSE <sup>1</sup>

Personalmente me gustaría viajar 300 o 400 años hacia atrás en la historia para volver al presente, y continuar hacia el futuro, para realizar predicciones muy específicas acerca de lo que creo que va a suceder, y aunque mis predicciones son bastante sólidas, no les garantizo que todo lo que voy a exponer vaya a ocurrir, pero considero que examinar el pasado nos permitirá hacernos una idea bastante cercana a lo que puede suceder en el futuro.

Me voy a centrar en Estados Unidos en parte porque conozco muy bien ese país, mucho mejor que otros países, pero también porque Estados Unidos cuenta con estados federados, y sirve para llevar a cabo una presentación «dramática» de lo que ha supuesto la «explosión» del juego legal en todo el mundo. Nosotros nos encontramos en lo que yo denomino la *tercera oleada* de juego legal. Ésta es la tercera vez en la historia de Estados Unidos en la que el juego se ha propagado por todas partes. Anteriormente, y en dos ocasiones, también existió juego legal en prácticamente todos los estados, posteriormente dicha actividad se desmoronó, con escándalo y ruina y se convirtió en ilegal hasta el punto de que las personas declaraban que nunca más se permitiría el juego. Transcurren unos 70 años y se vuelve a legalizar el juego y en todos los lugares del mundo se está repitiendo este modelo.

Por ejemplo, una de las explosiones más importantes de juego legal que jamás ha ocurrido en la historia humana fue la sucedida en España tras la muerte del general Franco en 1975, cuando se produjo una verdadera explosión de juego legal con casinos e instalaciones de juego, además de máquinas tragamonedas.

---

1. Profesor de Derecho, WHITTIER LAW SCHOOL, California (EE.UU.).

### Las tres “olas” del juego legal

- **Primera “ola”**: período colonial hasta mediados del siglo XIX.  
Problemas legales: Prohibición de las “loterías” en las constituciones estatales y Canadá (excepto Quebec).
- **Segunda “ola”**: conquista del Oeste; el Sur tras la Guerra Civil, nuevos inventos.  
“Crash”: moralidad victoriana.  
Problemas legales: los estatutos prohíben apuestas, tragamonedas; leyes “anti-lotería” federales en EE.UU. y Quebec.
- **Tercera “ola”**: de la depresión al presente.  
Problemas legales: legalización gradual por estado, provincia.

Fuente: Elaboración propia.

En Estados Unidos, la primera oleada de juego legal comenzó antes incluso de convertirse en nación, cuando las colonias eran financiadas por loterías principalmente en Inglaterra, y en menor medida en Francia y España. Todo se derrumbó en los años 20 del siglo XIX con importantes escándalos, éstos consistieron en que las personas invertían su dinero en la lotería, pero el sorteo no se celebraba y nadie ganaba, sencillamente los organizadores escapaban con el dinero.

La segunda oleada se inició en el lejano oeste, en la frontera. En todas las sociedades fronterizas existe el juego, en ocasiones es legal y, en otras, sólo tolerado. Otro acontecimiento que sucedió en Estados Unidos fue la guerra civil, el Sur devastado necesitaba una forma fácil de recaudar dinero y el juego siempre ha sido considerado como un impuesto «no doloroso», de modo que el juego se introdujo de nuevo en el Oeste, a través de los casinos, y en el Sur, con las loterías. Nuevamente se produjo un derrumbamiento hasta que, de hecho, en 1909 todas las loterías estatales fueron declaradas ilegales y el estado de Nevada declaró ilegales y sus casinos, por lo que en aquel momento dejaron de existir casinos en Estados Unidos. El único ámbito en el que se permitía el juego comercial a gran escala eran las carreras pero en 1910 Nueva

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

York y otros dos estados declararon ilegales las carreras, por lo que a partir de entonces hubo una prohibición total sobre el juego. Esta prohibición fue seguida de otra que todo el mundo conoce: la prohibición de las bebidas alcohólicas.

Lo que está sucediendo actualmente en el mundo es que estamos saliendo de un período de prohibición y les voy a presentar unos datos interesantes. Por ejemplo, el primer casino que abrió en Atlantic City recuperó el 100% de su inversión en 9 meses. Esto es igual que poseer la única tienda de licores de toda la costa este de Estados Unidos. Es una forma muy gráfica de mostrarles lo que supone la tercera oleada. Uno de los aspectos significativos del juego es que se trata de un asunto de ámbito estatal, generalmente no es una cuestión federal, por lo tanto, ésta era la situación en Estados Unidos en 1961 cuando se promulgó la principal ley federal, la Wire Act (Ley sobre Cable), que se utiliza actualmente contra el juego en internet. Ésta era la situación de Estados Unidos en términos de juego legal. No existían loterías estatales y había pocas carreras, Nevada tenía casinos y eso era todo.

## LOTERÍAS ESTATALES (\*)

1961 – Wire Act	
1963	New Hampshire
1966	New York
1969	New Jersey
1971	Connecticut, Massachusetts, Pennsylvania
1972	Michigan, Maryland
1973	Ohio, Illinois, Maine
1974-76	Rhode Island, Delaware, Vermont
1980	Arizona, Colorado
1981-82	D.C., Washington
1984	Oregon, California, Missouri, West Virginia
1985	Iowa
1986	South Dakota, Kansas, Florida
1987	Wisconsin, Virginia
1988	Kentucky, Idaho, Indiana, Minnesota
1990	Louisiana
1991	Texas
1992	Georgia
1993	Nebraska
1995	New Mexico
1998	Elections Alabama & South Carolina
1999	Election - Alabama
Nov. 2000	South Carolina
Nov. 2002	North Dakota, Tennessee
Nov. 2004	Oklahoma
Nov. 2005	North Carolina

Fuente: Elaboración propia. (\*) Datos hasta noviembre de 2005.

En 1963, New Hampshire redescubrió la lotería estatal, que fracasó; pero el 80% de su negocio procedía de los estados cercanos de Nueva York, Connecticut y Massachusetts. Entonces Nueva York llevó a cabo una legalización. Fue un fracaso. El tercer estado en legalizar los casinos fue Nueva Jersey. Este estado se lo tomó en serio: en lugar de hacer un

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

sorteo anual, realizaban sorteos semanales, diarios, cada cinco minutos, de manera instantánea.

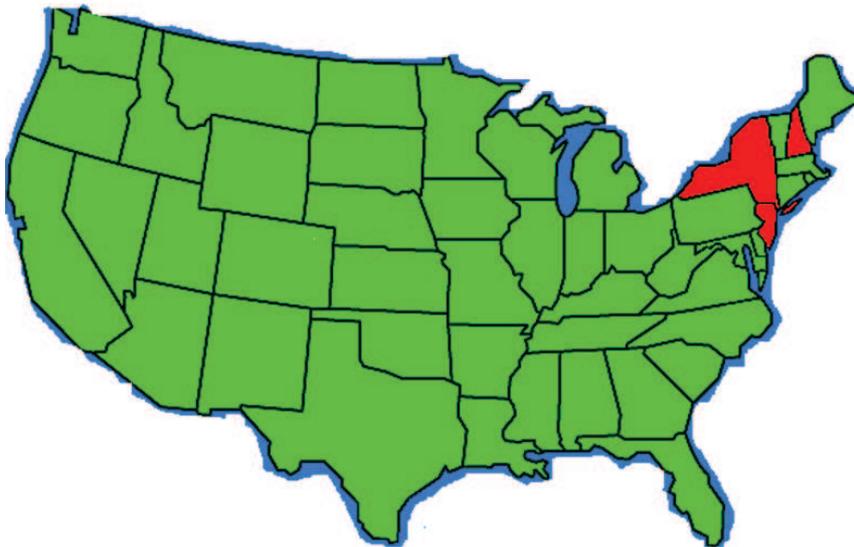
Se debe observar lo que sucede cuando el juego se legaliza en una zona, en este caso Florida: los estados próximos ven todo el dinero que atraviesa la frontera estatal y que nada realmente malo le ha ocurrido a Florida, que no ha desaparecido ni se ha hundido en el mar, así que Tejas legaliza el juego y después Louisiana y más tarde Georgia, hasta que en 1998 sucede algo diferente. Se celebraban elecciones en todo Estados Unidos, los únicos dos gobernadores republicanos que perdieron fueron los del estado de Alabama y Carolina del Sur y perdieron ante oponentes demócratas que pretendían introducir una lotería estatal para financiar la educación. Por lo tanto, estaba claro lo que iba suceder, dos estados más que introdujeron loterías estatales. Pero no sucedió así. Por primera vez se produjo una oposición activa, se celebraban elecciones especiales en 1999, y grupos de iglesias procedentes de todo el Sur enviaron representantes a Alabama para que hablaran de los peligros del juego legal y contribuyeran a la derrota de los candidatos que propugnaban la introducción de una lotería estatal; a propósito, el dinero que financiaba dichos grupos de iglesias procedía de los casinos de Mississippi. De modo que, incluso en la actualidad, Alabama no cuenta con una lotería estatal, pero el modelo vuelve a emerger en Carolina del Sur que introduce una lotería estatal, y en 2002 North Dakota y Tennessee; se trata de una elección significativa porque Tennessee era uno de los 3 estados de los 50 estados de Estados Unidos que no había legalizado el juego; ahora cuenta con una lotería estatal.

El Congreso de Estados Unidos creó una Comisión en 1996 con el fin de presentar un informe sobre la política pública en materia de juego en Estados Unidos y sobre cuál debía ser dicha política pública, y una de sus principales recomendaciones fue que se debía establecer una moratoria. Un «no» a nuevas legalizaciones del juego. Uno de los aspectos que se derivan de este mapa es su carácter tardío. ¡Qué sorpresa! Mississippi es ahora el tercer estado de Estados Unidos en materia de casinos, Utah es un estado muy religioso y nunca tendrá casinos, Arkansas y Alabama probablemente contarán pronto con una lotería estatal.

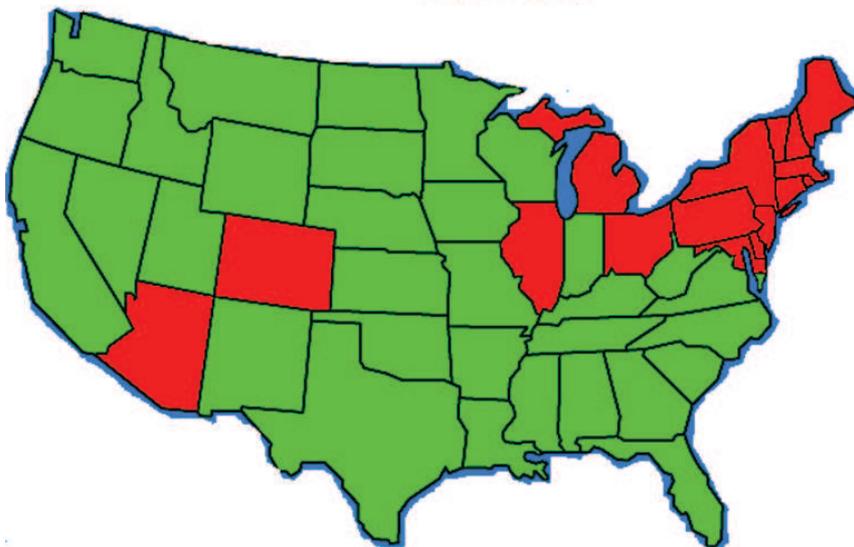
I. NELSON ROSE

- ESTADOS en los que SI se permite la LOTERÍA
- ESTADOS en los que NO se permite la LOTERÍA

Etapa  
1960 - 1970



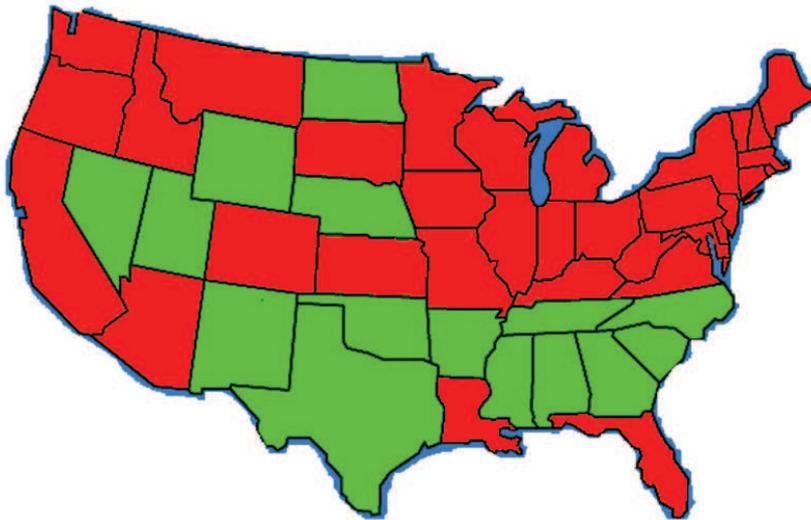
Etapa  
1971 - 1980



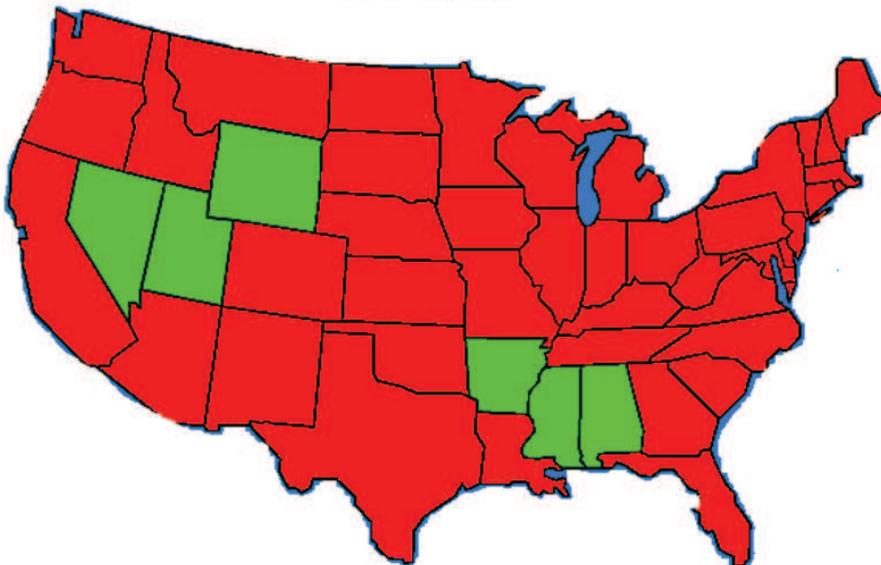
2. «EL JUEGO "ON LINE"»

- ESTADOS en los que SI se permite la LOTERÍA
- ESTADOS en los que NO se permite la LOTERÍA

Etapa  
1981 - 1990

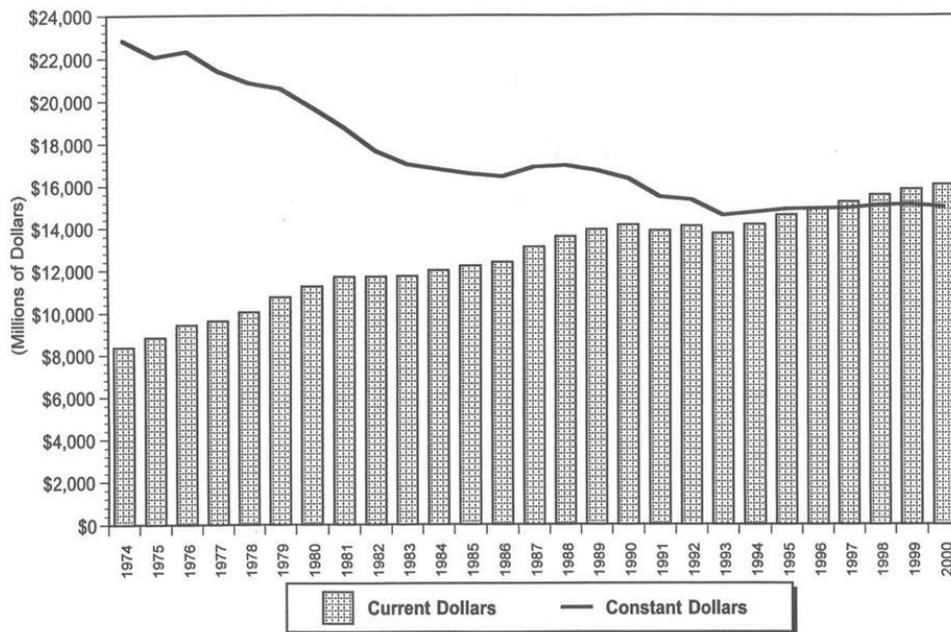


Etapa  
1991 - 2005



¿Qué significa esta «explosión» del juego legal? La tercera oleada significa que cambios en la sociedad implican cambios en la legislación. Por tanto, tenemos que analizar cómo era la sociedad que promulgó las leyes que todavía se encuentran vigentes actualmente. Durante 50 años, el sector de las carreras de caballos disponía de un monopolio en la medida en que era la única forma de juego comercial aparte de los casinos de Nevada.

**Trends in Horse Racing Handle, 1974 - 2000**  
**Current Dollars and 1996 Constant Dollars**



1996 constant dollars are developed by using the Gross Domestic Product price index.

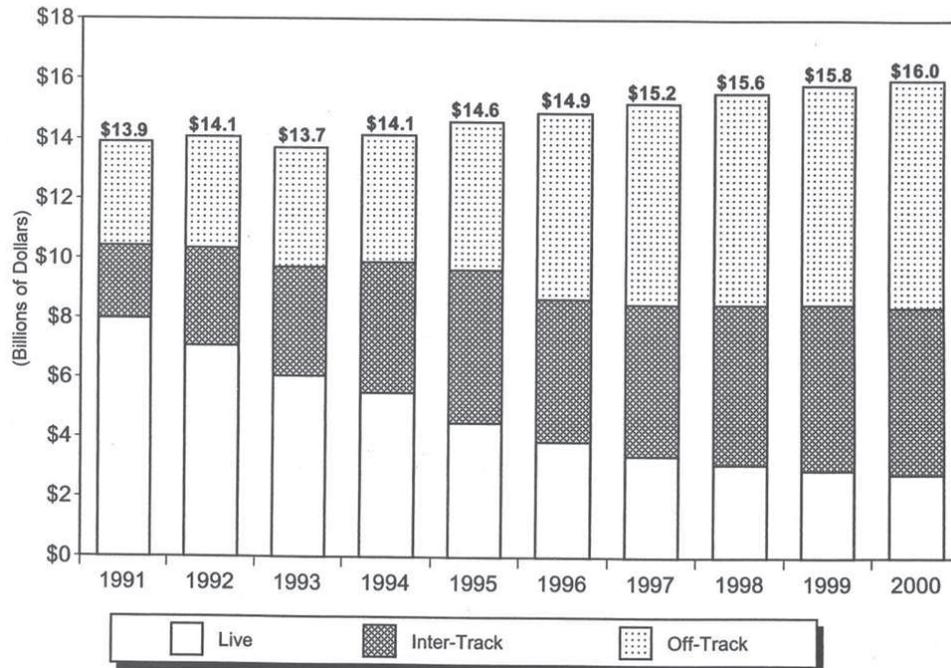
**Gráfico I**

Observando la cantidad de dinero (véase Gráfico I) que se apuesta en carreras de caballos en Estados Unidos, podemos ver que la cifra parece aumentar, parece ir bien, pero si tenemos en cuenta la inflación, la situación entonces es muy mala. El sector de las carreras de caballos tiene verdaderos problemas. Ahora ha empezado a alcanzar una situación equilibrada, al menos no pierde dinero, pero eso es porque las per-

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

sonas ya no apuestan en el hipódromo, apuestan en sus casas, y en oficinas de apuestas alejadas del recinto.

### Recent Trends in Horse Racing Handle



Note: in 1996 and 1997, changes in reporting for some slates classified handle as off-track instead of inter-track.

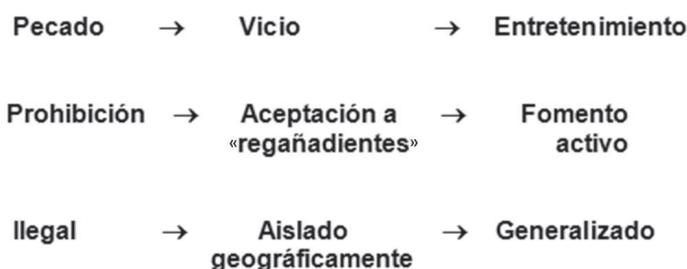
Gráfico II

La barra de color blanco de la parte inferior del Gráfico II, es la cantidad de dinero que se apuesta en un hipódromo en una carrera que sucede enfrente de usted, y pueden ver que realmente esa cantidad de dinero tiende a cero, por lo que los hipódromos de todo el mundo tienen problemas enormes debido al escaso número de personas que va a las carreras. La razón por la que el sector de las carreras de caballos todavía existe en cualquier lugar del mundo es porque este sector opera de acuerdo con unos procedimientos «inter-track» y «off-track». «Inter-track» quiere decir sencillamente que usted va a un hipódromo y apuesta en una carrera que se está celebrando en otro hipódromo, pero usted está apostando en una pantalla, mientras que «off-track» significa que el usuario va a una oficina de apuestas, o que apuesta desde su

casa a través del teléfono o del ordenador, pero todo ello constituye apuestas en una pantalla. Por lo tanto, la industria de las carreras de caballos debía idear algo para sobrevivir y está considerando la introducción de máquinas tragamonedas, la posibilidad de recibir las apuestas a través de internet, y cualquier otra posibilidad que les sirva para no perder negocio, y literalmente, caer en *bancarrota*.

Si observamos la tendencia significativa, y personalmente en mi calidad de docente, consultor y experto, me considero afortunado porque con frecuencia puedo estudiar cómo eran las cosas hace 400 años y lo que está sucediendo actualmente. ¿Por qué suceden ahora estas marcadas tendencias? Si nos retrotraemos 400 años el juego era considerado como un *pecado*, lo que quiere decir que ni siquiera se podía hablar de ello, *en la sociedad educada*. El cambio en la actualidad con respecto a esa época es significativo con respecto a la consideración del juego como un *vicio*, y las diferencias son significativas. Por ejemplo, se pueden vender vicios tales como el tabaco y el alcohol, pero aún así se deben restringir. Una visión emergente es que el juego es meramente otra forma de *entretenimiento*, son las loterías estatales las que han promovido esta visión. Si esto es cierto, lo que encontramos son cambios en la ley, el pecado se prohíbe, pero si es un vicio se puede permitir, aunque no te guste realmente, por lo que el casino se instalará en lo alto de una montaña, o en medio del desierto, o en un barco «rodeado de agua bendita» que es mi solución favorita.

### JUEGO LEGAL



Por lo tanto, si el juego se considera meramente como otra forma de entretenimiento, nosotros podremos instalarlo en cualquier lugar y hacer publicidad activa del mismo. Además, existe otra tendencia importante que se refiere a las formas del juego. Durante medio siglo, los hipódromos contaron con monopolios similares en todo el mundo; durante la depresión el juego caritativo se tradujo generalmente en bingos;

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

las loterías estatales siempre habían estado allí pero empezaron a hacerse grandes y modernas sólo en las últimas décadas; los casinos en el pasado habían estado limitados, generalmente, a los balnearios. Por ejemplo, Francia disponía de una ley interesante que hasta hace poco prohibía la instalación de casinos a menos de 100 kilómetros de París, porque imaginaban que ningún trabajador podría ir al casino y volver a trabajar el mismo día, por lo que era mejor instalarlos en un lugar que fuera seguro. Y en la actualidad, por supuesto, la gran cuestión es la introducción del juego en el hogar. Lo que parece suceder también es que los juegos más lentos son *barridos* por los juegos más rápidos, aunque no completamente; siempre habrá personas que prefieran comprar billetes de lotería, pero si apuesta en máquinas tragamonedas –también se podría denominar terminales de video-lotería– el éxito puede ser mucho mayor.

Este tipo de aglomeración se produce en todos los sectores. Por ejemplo, cuando se inventó el automóvil, hubo empresarios, inventores, muchas empresas familiares, empresas muy pequeñas, personas fabricando coches en el patio trasero y ahora sólo existen unas pocas corporaciones; con los ordenadores ocurrió lo mismo y esto mismo está sucediendo con la industria de los casinos y en realidad, con todo el juego legal, donde las grandes empresas se están «comiendo» a las pequeñas. Pero lo que parecía diferente con respecto al juego es que en un determinado momento en el tiempo se propaga por todas partes, se convierte en un tema relevante, las personas empiezan a decir: «espera un momento, volvamos atrás y veamos si debemos contar con juego legal». Y la oleada todavía está creciendo. Otro cambio que no puedo debatir de forma detallada es qué ocurre con los jugadores compulsivos, con las personas que juegan demasiado. Cuando el juego se percibe como un *pecado*, si juegas demasiado eres un pecador y literalmente vas al infierno: fuego, azufre, el diablo, ya saben, vas al infierno. La visión preponderante es que el juego es un *vicio*, lo que quiere decir que si juegas demasiado es tu propia culpa, eres moralmente débil, nosotros sentimos pena por ti, nosotros podemos cuidar a tu familia pero tú irás a la cárcel, por ejemplo, si robas dinero.

En 1980, la American Psychiatric Association declaró el juego patológico como una enfermedad o un trastorno mental oficial. El impacto de este hecho sobre la legislación es tremendo, porque nosotros no castigamos a las personas por estar enfermas, y a título de ejemplo les contaré dos historias breves. En Nueva York había una esposa y su marido que se estaban divorciando. El marido era un jugador compulsivo y

evidentemente había gastado todos los ahorros familiares, por tanto, el juez ordenó que el poco dinero que quedaba pasara del marido a la esposa y él tuvo que pagar la pensión alimenticia en apoyo de la esposa. El caso es apelado y el tribunal de apelación decide que «no», que él es una persona que padece una enfermedad y que requiere ayuda, de modo que ella le debe dar dinero. Si el juego compulsivo es una enfermedad, esta es la forma en la que la tratamos. En Nueva Jersey había dos jueces, en el mismo edificio del tribunal, y ambos juzgaban casos de desfalco, ladrones que robaban dinero porque eran jugadores compulsivos. Uno de los jueces sentenció al defraudador a 10 años de prisión, mientras que el otro juez determinó que él había robado dinero pero que estaba enfermo, por lo que no debía ser enviado a prisión, sino que debía asistir a reuniones de jugadores anónimos y recibir tratamiento.

Es interesante la forma en la que la ley está reaccionando ante los cambios en la sociedad. De modo que es bastante fácil predecir lo que va a suceder: más de lo mismo. Nosotros vamos a experimentar una explosión de todas las formas de juego, en especial, las formas más rápidas, en todos los lugares del mundo. La gran incógnita es la tecnología. Hay un autor, ARTHUR BORSTEIN, que escribió un libro y afirmó que existe un nuevo reino, además del reino vegetal, el reino mineral y el reino animal, ahora existe el «reino de la máquina», que tiene sus propias reglas. A mí siempre me ha gustado comprobar las teorías mediante la realización de predicciones específicas y la constatación de si resultan verdaderas o no. Una de las ideas que él tenía sobre este «reino de la máquina» es que inventos poderosos se propagarían por todas partes, y él utiliza el ejemplo de la radio. Si se visitan las junglas de Nueva Guinea, las personas cuentan con pequeños radio transistores, que están por todas partes, están en sus casas, están en su coche y nadie se puede escapar de la radio. Bien, uno de los inventos tecnológicamente más poderosos en relación con el juego creo que es la pantalla, el monitor y un ordenador, de modo que la pregunta es: ¿observamos que el juego a través de las pantallas de los ordenadores se está propagando por todas partes? Y la respuesta clara es que sí. Y no sólo internet, también observamos, por ejemplo, que se juega al bingo en pantallas de ordenador. La industria de las carreras de caballos está intentando actualmente obtener autorización y, en ocasiones lo consigue, para instalar máquinas con vídeos de carreras pasadas, de modo que podemos apostar en las mismas, pretendiendo que es una carrera de caballos real, supongo. La forma más popular de dispositivo de juego tipo máquina tragamonedas

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

es, de lejos, la máquina de vídeo de póquer. ¿Alguien deseaba jugar al póquer a través del vídeo antes de que se inventara? No se puede dejar a un lado este hecho. Esto resulta claro en el caso de internet. Se pueden promulgar leyes, pero estas leyes están dirigidas a personas que inventarán formas de llegar a las vidas de los demás, a sus hogares. A propósito, el ejemplo que él utiliza en el libro es el de la «música en los ascensores», no puede nadie escapar de ella. Hablando con mi propio lenguaje, los usuarios no tienen la llave. Lo que quiero decir es que a ellos no les importa si el dispositivo de juego se denomina bingo, terminal de vídeo de lotería, apuestas, premios, entretenimiento con regalos, o máquinas tragamonedas. En la medida en que funcione como una máquina tragamonedas, no les importa y no saben que podría ser legal en un sitio, e ilegal en otro.

Un aspecto muy importante en relación con internet es que no se puede «desinventar» algo. Se puede intentar pero siempre habrá alguien que sepa que existe y que imagine formas de evitar su restricción. Los inventos y las fronteras son dos aspectos muy importantes. En primer lugar, con la llegada de internet las fronteras entre los estados se han convertido en poco más que líneas en un mapa, pero en relación con la legislación, las fronteras son muy importantes. Por ejemplo, existen leyes separadas que hacen referencia a los juegos de lotería, a los casinos y a las apuestas, que tienen carácter independiente. Permítanme preguntarles: ¿qué tipo de juego es el blackjack a través de Internet?. Si usted juega al blackjack en el ordenador de su casa, ¿se trata de una lotería? podría serlo, porque lo que usted está haciendo es enviar números, números informatizados que van y vienen. ¿Se trata de una forma de juego de casino? quizás no, porque no hay ningún intermediario humano, es sólo una máquina. Aunque quizás sea una forma de apuesta, porque las apuestas, generalmente, son definidas como el envío de información de juego por medio de cable a cierta distancia, e incluso a través una frontera estatal.

Existe un caso en el que sabemos qué tipo de juego es el blackjack a través de internet. Cuando juegas al blackjack en tu ordenador, si lo haces en el estado de Tejas, estás operando una máquina tragamonedas ilegal. Ahora bien, en este caso el individuo se declaró culpable, así que no conozco cuáles hubieran sido los argumentos del juez, lo que estaba claro era que querían inculparle de algo, de algún delito, por lo que le inculparon por operar máquinas tragamonedas ilegales y estas máquinas eran los ordenadores de los funcionarios de la policía secreta.

Y por último, por supuesto, las personas que llevan a cabo los in-

I. NELSON ROSE

ventos no los utilizan realmente, todo lo que sabemos sobre los aparatos tecnológicos es que tienen botones y no conocemos para qué sirven. Del mismo modo, las personas que han inventado las máquinas de juego, a menudo no juegan, por lo que a veces tienen ideas extrañas. Les explicaré un par de ejemplos, pero el de la siguiente imagen es mi favorito.



Con esta máquina usted no puede hacer ejercicio salvo que juegue, y no puede jugar salvo que haga ejercicio, se asimila a una «rueda de ratones». Si no les gusta esta versión, también existe la versión del remo en la que remas hacia delante y hacia atrás mientras juegas con tu máquina tragamonedas.

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»



También se han introducido en los barcos. Allí existe falta de espacio, de modo que usted puede tener su gimnasio y su casino en la misma sala.

Otro invento como el de los barcos son las imágenes holográficas. En Asia por algún motivo utilizan los dibujos animados, con un crupier de dibujos animados, usted apuesta en su propia pantalla pero pudiendo ver al crupier, puede ver las cartas pero no hay cartas, es sólo informática. La cuestión es: ¿qué es esto? En muchos estados, en muchas jurisdicciones, sólo está permitido que los casinos tengan máquinas tragamonedas, ¿pero es esto una máquina tragamonedas? Si eres el abogado del casino, la respuesta es «sí», se trata de una máquina tragamonedas. En otras jurisdicciones no está permitido que los casinos tengan ningún tipo de máquinas, por lo que entonces es un juego de mesa. Si se trata de blackjack, ¿cuál es la diferencia si el crupier es un ser humano

o no? Curiosamente, yo escribí una columna sobre este tema. Se celebró una gran conferencia en la Universidad de Macao hace dos semanas en la que se presentaron los inventos más increíbles para evitar la ley, como, por ejemplo, un dispositivo de juego de bolas de bingo (ya conocen las pequeñas bolas de bingo), pero ellos han incluido una imagen de una baraja de cartas en cada una de las bolas, cada bola de bingo es una carta separada, por lo que están jugando al blackjack, pero no se trata de un juego de cartas sino de una máquina tragamonedas porque todo está automatizado: usted introduce una moneda en la ranura, y esas bolas empiezan a rodar, es algo sorprendente. La pregunta es: ¿es legal? Si es legal y podemos separar la imagen del crupier y el ordenador decide quién gana y quién pierde, ¿por qué no colocar esta imagen en las habitaciones de los hoteles o en los hogares de las personas?. Lo que nos conduce a internet.

La gran batalla que se está produciendo con internet en casi todos los estados, con inclusión de los estados miembros de la Unión Europea, es por la legalización del juego y lo que realmente se está intentando hacer es suprimir la competencia. Ejemplos de esta batalla son la demanda presentada por Antigua contra Estados Unidos en la Organización Mundial de Comercio (OMC), las demandas presentadas por la Comisión Europea ante el Tribunal Europeo de Justicia contra países miembros, y también la batalla de Estados Unidos contra el resto del mundo, que es la posición habitual de Estados Unidos.

Legalmente lo que está sucediendo es que los estados cuentan con lo que en Estados Unidos denominamos el «poder de la policía»; otros sistemas legales utilizan nombres diferentes, en ocasiones es considerado como necesidad, pero básicamente se considera como el poder, incluso la obligación, de un estado de proteger a sus ciudadanos, en especial de proteger la salud, la seguridad, el bienestar y la moralidad de su ciudadanos, y el «poder de la policía» es un poder local. El mejor ejemplo son los incendios, el control de la protección contra incendios es una cuestión local, y no federal. El poder de la policía cuenta con algunos atributos sorprendentes. En primer lugar, es totalmente ilimitado, se puede quitar la vida de acuerdo con el proceso debido si existe un terrorista, tiene un rifle y está disparando a la gente. No hay necesidad de juicio, el poder de la policía prevalece ante los derechos constitucionales. Es algo histórico, ha existido durante cientos de años y con frecuencia está vinculado a la moralidad, ésta es probablemente la razón por la que el poder de la policía siempre ha estado asociado al juego. El juego está englobado bajo este poder incluso cuando se trata de un

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

negocio autorizado que ha operado durante años y que tiene carácter local.

Como ya he dicho, el juego es una cuestión local, y no federal, y la cuestión local en relación con España no son sólo las regiones sino también el hecho de que España es miembro de la UE, y se trata de la UE en su mayor parte, y aunque hablaré de lo que están haciendo, no están exigiendo a todos los estados miembros que armonicen la legislación sobre casinos, por ejemplo, con respecto a los salarios de los crupieres de los casinos. Éste es el argumento típico utilizado para introducir el juego, por lo que ahora podemos comprender que estamos hablando realmente de introducir la competencia. En primer lugar, el crimen organizado, porque el juego tiene su historia, se trata de un negocio operado totalmente en efectivo, y el crimen organizado siempre ha deseado infiltrarse en este sector. En segundo lugar, un aspecto que no es exactamente el mismo, el hecho de que no podemos confiar en ese operador, porque puede estar haciendo trampas. La expresión «los vulnerables» ya se ha hecho popular en Inglaterra con su nueva legislación, los vulnerables son personas que se pueden ver perjudicadas por el juego por lo que tenemos que protegerlas, debemos proteger a los niños y debemos proteger a los jugadores compulsivos de sí mismos.

Un argumento que casi nunca funcionará es que la supresión de la competencia menoscaba la competencia del estado; nosotros deseamos evitar la competencia porque no nos gusta la competencia ya que resulta perjudicial para la cantidad de dinero que estamos ganando. Se puede alegar este argumento, pero en sí mismo es un argumento perdedor. El argumento que siempre resulta ganador es que el juego es inmoral. Por ejemplo, el primer caso del Tribunal Europeo de Justicia en materia de juego fue el caso Schindler. En aquel momento, Reino Unido trataba de impedir la publicidad de las loterías legales alemanas, y el tribunal resolvió que Inglaterra podía suprimir la publicidad de loterías incluso de otro estado miembro de la UE, pero el motivo que le permitía hacerlo era que Inglaterra consideraba que las loterías a gran escala eran inmorales y que en aquel momento Inglaterra no tenía loterías. En la actualidad es interesante observar que aunque Inglaterra consideraba que las grandes loterías eran inmorales, ahora cuenta con una lotería con la magnitud de «El Gordo», quizás un poco mayor, y es probablemente la mayor lotería del mundo. Como pueden ver, nuestras opiniones morales cambian en ocasiones. Si existe una prohibición completa, se puede evitar la introducción de bienes y servicios que se ha acordado introducir. Si usted afirma esto es porque piensa que es inmoral.

Lo que sucede en especial con el juego a través de internet está ocurriendo en todo el mundo, son los detalles los que resultan diferentes, pero el análisis básico es el mismo, y son las decisiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), del Tribunal Europeo de Justicia (TEJ), y el Tribunal Supremo (TS). Aunque, como veremos, el Tribunal Supremo de Estados Unidos resolvía en materia de vino, el mismo análisis es aplicable en todo el mundo. Se empieza con la fase uno. Los estados son soberanos lo que significa que pueden evitar la entrada de cualquier cosa, pueden evitar la entrada de personas, pueden evitar la entrada de bienes y servicios, y pueden evitar la entrada de «todo». Salvo, por supuesto, que hayan acordado permitir dicha entrada. La forma más fácil de alcanzar este tipo de acuerdos es adherirse a una federación, como, por ejemplo, los estados de Estados Unidos y los estados de Australia que han acordado, mediante su adhesión a la federación, que no existirán barreras entre los estados. La otra forma de hacerlo es firmar un tratado, como, por ejemplo, el acuerdo que constituyó el Tratado de Roma, el Tratado que creó la Unión Europea, el acuerdo de la OMC que es el Tratado General para el Comercio de Servicios, GATT, que estipula el acuerdo de los estados para la autorización de la entrada de bienes y servicios procedentes de otros miembros del tratado.

Una vez expuesto esto, parece que todos los responsables políticos que han tomado en consideración esta cuestión han afirmado lo mismo, pero en el caso del juego, la situación es diferente. Incluso si se ha autorizado su introducción, todavía se puede evitar la introducción de juego legal de otro estado de la federación o de otro miembro de la federación, si se lleva a cabo para proteger la salud, la seguridad, el bienestar y la moralidad de sus ciudadanos, pero se deben presentar los argumentos adecuados. Para demostrar que se está haciendo esto, la única manera de vencer al argumento de este poder es demostrar que se aplica una prohibición. Este argumento no funcionará salvo que se esté eliminando porque sus motivos son malos o porque se esté llevando a cabo para aplicar una discriminación frente a empresas legales en competencia. Por lo tanto, si se presentara actualmente el caso Schindler, Inglaterra podía alegar que evita la introducción de publicidad de loterías porque opera una de las loterías más grandes del mundo. Existen casos específicos en los que se ha decidido realmente en este sentido, por ejemplo, en el caso presentado ante el Tribunal Supremo de Estados Unidos, que no hacía referencia al juego, sino a la prohibición del estado de Nueva York en relación con la venta de vino procedente de otros estados a los

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

ciudadanos de Nueva York a través de internet. Y el Tribunal Supremo de Estados Unidos aplicó el mismo análisis que ustedes pueden hacer en el sentido de que se puede prohibir dicha venta de vino sólo si también se prohíbe a las bodegas de Nueva York la venta de vino por internet a los ciudadanos de Nueva York. En Europa lo que se observa es una gran batalla entre los defensores de una Europa realmente unida y los estados individuales más fuertes, en especial, Francia y Alemania, que no desean contar con una constitución y que desean evitar la entrada de bienes y servicios. Por ejemplo, si consideramos todas las resoluciones del Tribunal Europeo de Justicia, todas afirman lo mismo, aunque los detalles, en ocasiones, sean diferentes, y se fundamentan en la transmisión de bienes y máquinas tragamonedas, o en la transmisión de servicios de loterías, o en la libertad para establecer un negocio de apuestas en uno u otro país, pero todas están orientadas en el mismo sentido cuando los países que se han adherido y han firmado el Tratado de Roma y se han incorporado a la Unión Europea acordaron permitir la entrada del juego legal, y quizás incluso del juego ilegal. Por lo que sólo tendría éxito este caso si el estado relevante aplicase una prohibición sobre todo el juego. Yo no conozco ningún país de Europa que aplique una prohibición sobre todas las formas de juego.

Hace 50 años, las cosas eran diferentes. En primer lugar, el Tribunal Europeo de Justicia y la Comisión Europea no están muy conformes con la respuesta que manifiestan: «gracias por su asesoramiento», pero vamos a continuar manteniendo nuestro monopolio. Por lo tanto, están adoptando decisiones para ratificar que van en serio. Se van a iniciar procedimientos legales contra Alemania, han presentado demandas criminales y han ordenado la redistribución de las licencias del juego en Italia. Realmente van en serio.

Si se aplica una prohibición, se puede evitar la introducción del juego legal, pero si dicha prohibición no existe, entonces se debe autorizar la introducción. El caso más reciente demostró que Italia estaba aplicando una discriminación, porque estaban otorgando cientos y cientos de licencias, pero únicamente a ciudadanos italianos. Italia pretendió plantear el argumento, de que estaba realmente en contra de la propagación del juego. El Tribunal Europeo de Justicia le planteó entonces porqué estaban concediendo cientos de licencias y promoviendo dichas licencias activamente. El tribunal ha llegado hasta el punto de presentar una demanda criminal, cosa que no hace a menudo, porque considera que no se puede acusar a alguien de un delito si éste no puede obtener una licencia y el país no autoriza la concesión de licencias a un ciuda-

dano británico. Alemania ha tomado nota de este caso, al igual que otros países, y básicamente alega que su situación es diferente, que cuenta con un monopolio porque trata de controlar el juego. Este argumento podría funcionar si aplicarían una prohibición completa, por ejemplo, sobre la publicidad, que no es el caso.

Ahora, vamos a ir al mundo real, aunque éste es el análisis legal de la posibilidad de que un país o estado pueda evitar la introducción de juego legal procedente de otro país o estado. En el mundo real todavía existen barreras y existe una cuestión que hace referencia a las reparaciones. Usted puede disponer de un derecho, pero si no cuenta con una «reparación», por ejemplo, cuando no existe ejecución de la legislación, no existe «reparación» posible. Y lo que el Tribunal Europeo de Justicia continúa haciendo es mantener su postura, sosteniendo que se deben reducir las barreras comerciales, que se debe permitir la entrada de juego legal de otros estados de la Unión Europea, y todo ello, por supuesto, salvo que dichas barreras se estén aplicando para proteger a sus ciudadanos locales, y que se presenten posteriormente los casos a los tribunales de Italia.

La OMC ha afirmado lo mismo, pero la diferencia es que esta organización puede disponer de un cierto poder de ejecución. La OMC determinó que Estados Unidos debía permitir la entrada de juego legal por internet procedente de Antigua, pero el problema es que no puede ordenar a Estados Unidos que cambie sus leyes, sólo puede castigarlos financieramente, sancionarlos con una multa. Y a propósito, existe una propuesta para compensar a Antigua recomendando el derecho a quedar exenta de todas las leyes estadounidenses sobre copyright, marcas comerciales y patentes, lo que significa que si usted quiere un DVD ilegal de Antigua, puede pagar un dólar, pero se necesita la nueva mejora de Windows que cuesta 2 dólares. Aquí puede residir el interés.

El caso de la OMC sigue el mismo patrón. El primer argumento planteado por Estados Unidos fue que ellos nunca habían autorizado la introducción de juego legal. La OMC examinó el tratado GATT y declaró que «sí, que lo habían hecho», pero entonces Estados Unidos alegó que era necesario. Se trata del argumento del poder de la policía. Nosotros debemos evitar la entrada de juego de apuestas por internet procedente de Antigua porque consideramos que es peligroso, que se trata de crimen organizado y de aprovecharse de los vulnerables y este argumento habría prosperado si no fuera porque Estados Unidos contaba con algo llamado la Ley Interestatal sobre Carreras de Caballos que autoriza de forma específica a las personas a apostar desde sus casas en carreras de

caballos. De modo que Antigua argumentó que si consideraban que los juegos remotos de apuestas eran peligrosos, ¿por qué los estaban autorizando?

¿Qué quiere decir esto? En relación con la resolución original, existían tres maneras de interpretar dicha resolución. El Ministerio de Justicia de Estados Unidos declaró básicamente que no estaba de acuerdo, nosotros no autorizamos ninguna forma de juego interestatal transfronterizo en absoluto, ni siquiera en las carreras de caballos, a pesar del hecho de que exista una normativa denominada Ley Interestatal sobre Carreras de Caballos. Yo he debatido este tema con el abogado de Antigua, y el abogado de Antigua alega que Estados Unidos permite a las personas apostar desde sus hogares en carreras de caballos, y que, por lo tanto, debe permitir la entrada de todas las formas de juego a través de internet. Algo que nunca va a ocurrir. Mi opinión al respecto es que Estados Unidos no superó la prueba de las carreras de caballos interestatales, por lo que debe permitir la entrada de las carreras de caballos internacionales, pero no tiene porqué permitir la entrada de los casinos internacionales a través de internet. Así que la solución es muy sencilla, Estados Unidos debe simplemente cambiar la legislación para permitir la entrada de carreras de caballos internacionales. Cambiar la Ley Interestatal sobre Carreras de Caballos por una ley sobre carreras de caballos internacionales, que resolvería el problema. Estados Unidos no debe cambiar ninguna otra ley, incluso aunque existan otras tres leyes relacionadas, Estados Unidos no debe cambiarlas, y no nos tenemos que preocupar por la legislación estatal. En su lugar –cuando pensamos en el presidente George W. Bush, una palabra nos viene a la mente, «incompetente»–, en vez de cambiar la ley, los abogados de la administración Bush se enfrentaron a la OMC y afirmaron que se encontraban en situación de completo cumplimiento, y que, por supuesto, no iban a hacer nada porque ya habían hecho lo que les habían dicho y, efectivamente, no hicieron literalmente nada. Esto es algo terrible. Si ustedes tienen un abogado como éste, lo despedirían, ¿verdad?. Pues lo que hicieron es que se presentaron ante los mismos jueces y declararon que se encontraban en completo cumplimiento porque ya merecían ganar la primera vez que plantearon el mismo mal argumento y se sentaron ante el mismo juez, las mismas personas.

Como se pueden imaginar, la OMC no estaba nada satisfecha y tardó un año en elaborar el informe que se acaba de publicar (2007). La posición de Estados Unidos es que como debieron ganar la primera vez, esta vez tenían que ganar. Así que en marzo, emplearon un año en re-

dactar la resolución, la OMC presentó su resolución. Y fue horrible porque ahora la OMC disponía de otro año para tomar en consideración todas las cosas «malas» que Estados Unidos estaba llevando a cabo. Por ejemplo, la Ley Interestatal sobre Carreras de Caballos no sólo suponía una discriminación contra Antigua, sino que encontró que también existían todas las leyes estatales que permitían a las personas apostar desde sus hogares. En Nevada, por ejemplo, se puede apostar desde el hogar en acontecimientos deportivos, sólo se debe estar físicamente en Nevada para hacerlo, se trata de un criterio discriminatorio con respecto a Antigua, por lo que yo supongo que ahora se deberían abrir Estados Unidos a las apuestas deportivas mundiales. En la medida en que estamos tratando este tema, examinemos todas las demás leyes, como por ejemplo, la ley sobre Cable (Wire Act), que el ministerio de justicia considera tan adecuada, puesto que incluso el ministerio de justicia afirma que se puede apostar desde el hogar en una carrera de caballos interestatal, en la medida en que la apuesta se realice a través de un operador en su propio estado; en otras palabras, se autorizan las apuestas remotas, se autoriza la realización de apuestas desde el hogar. Se afirma, por otro lado, que esto supone una discriminación. En resumen, la situación en Estados Unidos es realmente confusa. ¿Cuál es la solución para Estados Unidos? Ninguna. No sé si existe una buena solución. Una cosa que pueden hacer es tratar de eliminar todas las apuestas remotas, y de este modo se haría desaparecer la industria de las carreras de caballos tal y como la conocemos. Lo que quiero recordar es que el 80% del dinero procede de personas que apuestan en carreras de caballos y que no se encuentran físicamente viendo la carrera. De adoptarse esta solución desaparecería la industria de las carreras de caballos, y probablemente las loterías interestatales también, pero no pienso que el gobierno federal tenga el poder para hacerlo.

Otra solución es que Antigua ganara en todos los sentidos, pero esto implicaría consecuencias en un estado como Utah en el que no existe el juego. El Gobierno Federal tendría que decir al estado de Utah que puede mantener su política pública de prohibición completa del juego, pero que debe permitir que sus ciudadanos realicen apuestas a través de Antigua. Estados Unidos abandonaría la OMC antes de otorgar su acuerdo al respecto porque allí los derechos de los estados son muy importantes.

La solución real consistió en dar a Antigua un par de cientos de millones de dólares, y a propósito, Antigua está concediendo licencias a lo loco. Por supuesto, el problema es que la siguiente demanda proce-

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

derá de la Unión Europea. La solución que mencioné es la auténtica solución. Ésta es la forma en la que Estados Unidos podría evitar el problema. ¿Qué podría hacer la administración Bush que fuera incluso peor de lo que había hecho antes? Sencillamente anunció que se retiraba del Tratado, que retiraba su compromiso con la OMC, y tranquilamente declaró que ésta se equivocaba ya que nunca habían autorizado el juego legal, pero que si pensaba que lo habían hecho, este hecho ya no era cierto. Existen un par de problemas con este argumento. Aquí me gustaría añadir la palabra «arrogante» a la de «incompetente» ya que se derivan algunos problemas de esta posición. En primer lugar, yo no creo que el Presidente pueda hacer esto. Nosotros tenemos tratados, presentados y aprobados por el Senado de Estados Unidos, y no creo que el Presidente pueda firmar un tratado aprobado por el Senado de Estados Unidos, y luego decir que cambia de criterio, que no le gusta esta parte y que la va a cambiar. En segundo lugar, se pueden cambiar las obligaciones con respecto al tratado, siempre hay una manera de cambiar las obligaciones derivadas del tratado, sólo que resulta difícil hacerlo. Una de las cosas que estipula el tratado es que si se cambian sus obligaciones asociadas entonces todos los demás miembros de la OMC cuentan con plazo breve para solicitar daños y perjuicios monetarios. Este criterio ha impulsado a la Unión Europea a solicitar 100 mil millones de dólares, pero tiene que hacerlo en un plazo breve de tiempo, incluso China está considerando solicitar daños y perjuicios sobre la base de que «nosotros podríamos entrar en el juego por internet en algún momento, y ustedes han cambiado la ley, así que porqué no nos dan un par de cientos de millones o cien mil millones». Esto es lo más estúpido que posiblemente se podía hacer. O no, quizás no sea la cosa más estúpida.

La cosa más estúpida fue la Unlawful Internet Enforcement Act (Ley sobre Actividades Ilegales en Internet) que fue presentada al Congreso el año pasado. Para mostrarles la rapidez con la que se llevó a cabo, ni siquiera cuenta con una buena denominación, yo la llamo la Prohibición 2.0. La Prohibición 1.0 tenía el objetivo de que todas las personas dejaran de beber. La Prohibición 2.0 tiene el objetivo de que todas las personas dejen de jugar. El aspecto más importante de esta ley es que se completó literalmente a última hora, sobre la 1 o las 2 de la madrugada. El Congreso estaba a punto de entrar en período de descanso para celebrar nuevas elecciones, y los republicanos controlaban tanto el Senado como la Cámara de Representantes, por lo que el Congreso declaró que añadía este proyecto de ley, la Prohibición 2.0, a lo que se denominaba la Ley sobre Seguridad Portuaria («Safe Ports Act»).

Y afirmaron: «si no les gusta, voten contra la Seguridad Portuaria, voten en favor del terrorismo». El Senador por Nueva Jersey declaró que la ley hacía referencia al juego, ¿no estaba claro? ¿no?, lo sentimos. No hay tiempo. Si no le gusta, vote en favor del terrorismo. Así que triunfó, sólo dos personas votaron en contra, todos los demás votaron a favor y nadie se molestó en leerla. Tenía una redacción horrible. Yo estaba enseñando derecho del juego y les dije a mis estudiantes que les concedería dos puntos en su calificación final si eran capaces de explicarme lo que quería decir ese párrafo. Yo no puedo ni imaginar lo que se supone que quiere decir, ya saben, resulta incomprensible. En realidad implica algunas cosas que conocemos. Una es crear un nuevo delito. Este delito consiste en operar en el negocio del juego y aceptar dinero derivado de transacciones ilegales de juego por internet. El problema en materia de ejecución de la ley es que esta nueva ley define como ilegal una violación de alguna otra ley federal o estatal, por lo que nosotros no sabemos con exactitud cuáles actividades de juego por internet son legales o ilegales en diversos estados, porque, ya saben, las leyes fueron elaboradas hace 150 años. Otra cosa que se supone debe suceder, y que evidentemente no ha sucedido, es que se deberían promulgar normativas que exijan a los bancos y a las carteras electrónicas («e-wallets») que identifiquen y bloqueen todas estas transacciones ilegales. Yo no sé si alguna vez seremos capaces de ver esto, porque es casi imposible. Por ejemplo, si estoy en California, yo puedo utilizar mi tarjeta de crédito y crear una cuenta, se denomina apuesta de depósito anticipado, y apostar en las carreras de caballos. Pero si me encuentro en Utah, este hecho es un delito y si intento utilizar esta tarjeta de crédito para constituir una cuenta para apuestas deportivas, se trata de un delito. ¿Cómo se supone que la empresa de tarjetas de crédito puede conocer estos hechos?, ¿cómo va a realizar un seguimiento, no sólo de dónde se encuentra usted, sino también de cuáles son las formas de juego que son legales en el estado en el que se encuentra? Va a ser muy difícil. Además, dos de los reguladores que han elaborado la ley, la nueva normativa, no están a favor de esto.

Otro aspecto de dicha ley es que establece algunas excepciones interesantes. En primer lugar, no trata de definir las carreras de caballos interestatales, aunque el tribunal de justicia sí considere que lo hace. Las loterías estatales consideran que están exentas, quizá sí lo estén, quizá no. En relación con las actividades de juego indias que se mencionaron, parte de las mismas puede utilizar internet, pero es difícil saber exactamente en qué medida. Pero el elemento que más me llama la atención

## 2. «EL JUEGO "ON LINE"»

es que existe una exención clara en el caso de que no se trate de juego, entonces la actividad no está prohibida. De modo que un juego que requiera primordialmente destreza no es juego, existen una serie de formas para hacer que los juegos que no tienen esta consideración puedan no ser considerados como juego tales como la inexistencia de la compra necesaria o la solicitud de una contribución, llamémosla gratuita. Si es gratuita no se trata de juego, y en este caso, en mi opinión, creo que va a existir un área de auténtico crecimiento en relación con estados federados. Por ejemplo, el estado de California cuenta con treinta y cinco millones de habitantes, una población mayor que la de Canadá, y cuenta con salas de póquer legales. Bien, nosotros pensamos que en los próximos dos años se va a legalizar el juego de póquer a través de internet únicamente en California, por lo que resulta claro que la ley federal lo considera legal en la medida en que no se acepten apuestas de otros estados, por lo que existe un importante ámbito de crecimiento. Voy a presentar unas predicciones muy específicas. La primera de todas: los republicanos han perdido el control tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, y los demócratas tienen ahora el control. El líder de la mayoría del Senado de Estados Unidos es el Senador Harry Reeve, procedente de Nevada, y los casinos de Nevada desean llevar a cabo un estudio sobre cómo podemos hacer que el juego a través de internet sea seguro, esté protegido de los hackers, sobre cómo proteger a los niños y hacer frente al juego compulsivo, y sobre cómo proteger los derechos de los estados, de modo que se llevará a cabo este estudio, pero el problema con este estudio es que requerirá un par de años, y probablemente se publicará a finales de 2008, justo antes de nuestras elecciones presidenciales, por lo que nadie va a hacer nada. Estas leyes presentan una tendencia a ser promulgadas en números pares de años, primero se realiza un estudio, y el segundo año se presenta la ley, de modo que no será antes de 2010 que se producirá el cambio de esta estúpida ley federal. ¿Pero qué va a suceder mientras tanto? Tengo que decirles que estas excepciones son terribles. ¡Me dan tanto trabajo! Tengo a todas estas personas tratando de imaginar cómo pueden desarrollar un juego de póquer si es en cierta medida gratuito. Quizás pueda establecer una forma alternativa de entrada gratuita. ¿Qué tal si empezamos a jugar al bridge con dinero? Y se trata de un juego de destreza. ¿Cuáles son los otros juegos que podemos jugar con dinero?: están apareciendo los juegos más sorprendentes y están tratando de operar dichos juegos como torneos, como juegos de destreza. California está desarrollando juegos de póquer intraestatales a través de Internet.

Me gustaría explicarles la última excepción, las ligas deportivas vir-

tuales. ¿Alguien sabe lo que es una liga deportiva virtual? Se trata básicamente de utilizar estadísticas de, por ejemplo, partidos de fútbol reales para crear tu propio equipo artificial. Pues la citada ley denominada Prohibición 2.0 legaliza las ligas deportivas virtuales, pero no habla de deportes, sólo habla de deportes virtuales, y estipula estadísticas procedentes de dos o más fuentes. Alguien me llamó porque quería saber si podía crear una liga de póquer virtual y participar en su propio equipo. No lo sé, quizás sí, quizás no.

Hace más de 10 años, la revista *Forbes* presentó un artículo sobre personas que ganaban más de un millón de dólares al año sin estar en la América empresarial, sin tener un puesto de trabajo normal en una empresa, y un aspecto interesante: de las cuatro personas que seleccionaron para el artículo, dos de ellas ganaban más de un millón de dólares al año con el juego legal. Uno es el Jefe –Presidente– de la Tribu India Mashantucket Pequot, que posee uno de los dos mayores casinos del mundo en Connecticut, y el otro es un jugador de póquer profesional. De cualquier modo es un artículo muy largo y en ningún lugar de dicho artículo se menciona que exista nada inusual acerca del hecho de que dos de las personas incluidas en el mismo obtengan su dinero con el juego legal. El juego legal se ha convertido en una parte tan amplia y tan aceptada de nuestra cultura, de la cultura española, de la cultura americana, que ni siquiera consideramos significativo mencionarlo. Hace 50 años habría resultado muy extraño hablar de personas que ganan mucho dinero, que son multimillonarios gracias al juego legal. Por lo tanto, existe una clara tendencia hacia el crecimiento del juego, hacia una mayor aceptación por parte de la sociedad, lo que implica más cambios en la legislación para poner a disposición más y más actividades de juego. Quizás todo se derrumbe, y probablemente lo haga en 40 o 50 años. Voy a permanecer aquí para ver si sucede. Mientras tanto, nos encontramos en la *edad de oro del juego legal*, y supongo que todos formamos parte de ello.





## Capítulo 3

### «Loterías, apuestas y otros juegos del Estado»

JACINTO PÉREZ HERRERO<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de los juegos de azar como elemento cultural, abordaré cómo afecta la globalización a los juegos de azar, primero, deteniéndome brevemente en la historia de las tres grandes fórmulas de juego: Lotería Nacional, Apuestas Deportivas y *Lotos* (en España «Primitivas»); y segundo, centrándome en el marco de la globalización, en el mundo de las nuevas tecnologías y los nuevos canales aplicados al mundo de los juegos públicos.

#### LA LOTERÍA NACIONAL



#### Apuntes históricos

Las primeras loterías nacen en Europa durante el siglo XVII en los centros financieros más importantes de aquella época, Norte de Italia y Países Bajos. Parece que su origen está ligado a los sorteos que las instituciones políticas tenían que celebrar periódicamente para proceder a la renovación de sus miembros, circunstancia que aprovechaban los banqueros y empresarios para organizar apuestas ilegales. Las autoridades viendo en ello una fuente posible de ingresos deciden autorizarlas a cambio de un canon sobre los beneficios.

Instaurada la lotería aparecen sus primeros detractores que la consideran negativa, apoyándose en cuestiones de orden moral y religioso, orientados desde los sectores más conservadores de la Iglesia, que consi-

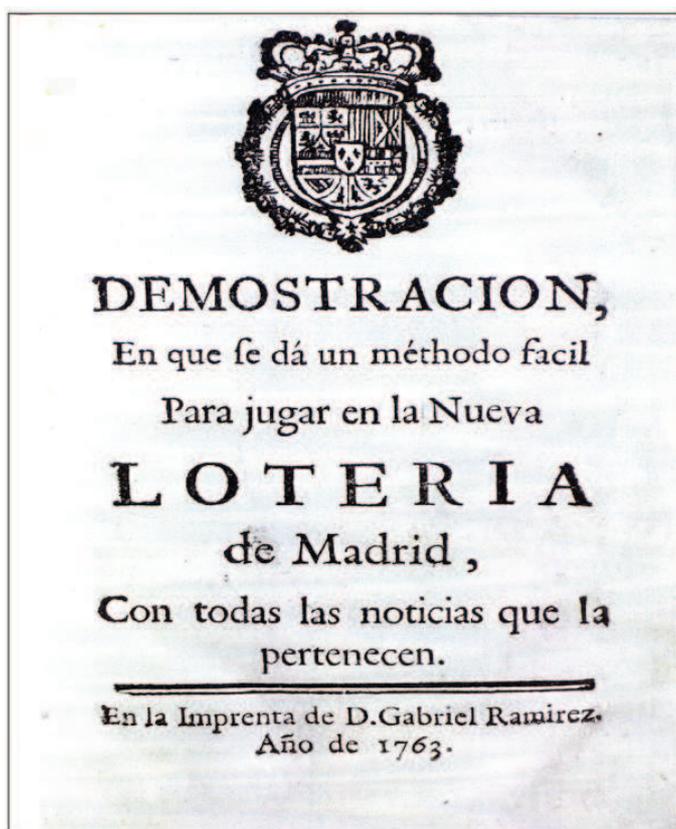
---

1. Loterías y Apuestas del Estado (LAE), Director Comercial.

deran a la lotería como algo inmoral y que fomenta la superstición. También desde sectores económicos vieron en el juego, y cito textualmente: «*la muerte de la industria, de la frugalidad y de la virtud, pues hacia que el rico apartase su capital del proceso productivo, al tiempo que disipaba los salarios del pobre, llevándole a la mendicidad y al delito*». Sin embargo, y como la gente no dejaba de jugar, el Papa Clemente XII decide crear también su propia lotería en los Estados Pontificios.

No obstante, a partir de entonces y con el fin de evitar enfrentamientos de carácter moral, las loterías son autorizadas siempre que se haga constar la necesidad de asignar parte de sus beneficios a fines caritativos. Es el caso de España.

Siendo Ministro de Hacienda el Marqués de Esquilache, Carlos III firma el 30 de septiembre de 1763 un real decreto en el que se dice: «*...he tenido por conveniente establecer en Madrid una lotería para beneficio de Hospitales, Hospicios y Obras Pías y públicas, en que se consumen anualmente muchos caudales de mi Real Erario*».



### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

Se reguló el *qué*, el *cuándo*, el *cómo*, y el *dónde* se podía jugar. También se fijó en treinta ducados la cantidad máxima de juego y los lugares donde no se podía jugar: tabernas, figones, hosterías, mesones, cafés y cualquier casa pública. Inicialmente los premios ofrecidos eran fijos, los ingresos por juego eran una fuente regular de beneficios para la *Hacienda Real*, por lo que necesitaban ganarse la confianza de los jugadores, así que el importe de cada sorteo no podía depender de la decisión del responsable financiero.

La fórmula de premios fijos constituía un potencial riesgo para el estado gestor del juego, puesto que, en muchas ocasiones las personas coinciden apostando por los mismos números relacionados con acontecimientos, supersticiones, rumores, etcétera. Como sucede hoy día. Imagínense lo que supondría multiplicar un premio fijo por la cantidad de personas que habrían elegido hoy día los números en función de la fecha en la que el Real Madrid consigue un título.

La lotería en España consistía en apostar a los números que eligiera el jugador sobre una tabla del 1 al 90, un niño extraía 5 de un cántaro y más tarde de una bolsa que contenía los 90 números. Se podía apostar a un número «extracto simple», a dos «ambo», a tres «terno», a cuatro «cuaterno» y a cinco «quina». El importe revertido a los jugadores en premios fijos equivalía al 55% y el resto iba a las arcas del tesoro público.

La lotería desde su nacimiento comienza a calar en la sociedad y pasa a introducirse en los usos y en la literatura costumbrista: en las novelas, en el teatro, en sainetes, en canciones, frases como «ganar un terno» era el equivalente al actual «le ha tocado el gordo». Pero donde más influencia tiene es en todo lo relacionado con la literatura cabalística. Desde siempre buena parte de la actividad del hombre se ha dirigido a desentrañar lo desconocido, lo que va a venir, y ahí confluyen lo místico y la numerología. Así surge la literatura de los almanaques, los horóscopos, en los que cada persona interpreta los números, de acuerdo con sus manías y supersticiones, y las *esmorfias*<sup>2</sup> en las que los sueños le indicaban los números que iban a ser ganadores.

---

2. La *esmorfia*, cuyo origen se sitúa en Nápoles, constituye un conjunto de conocimientos que, en teoría basados en la Cábala judía, vinculan los números a las imágenes que cada noche aparecen en nuestros sueños, de tal forma que pueden ser una referencia a la hora de elegir las cifras de nuestro boleto de Lotería. La *esmorfia* tiene una larga tradición en Italia (*smorfia*), sobre todo en Nápoles y consiste en asignar dos dígitos a un sueño (por ejemplo: el «00» es el vacío y la mano; el «01» es el agua y el mundo; el «02» es el niño y el sol; y así sucesivamente con otras imágenes que corresponderían a otros números hasta completar la pareja «99») (Nota de los eds.).

### **Nace la actual Lotería Nacional**

La actual Lotería Nacional de billetes nació en España durante la Guerra de la Independencia, Ciriaco González Carvajal, Ministro del Consejo y Cámara de Indias, pensó en «*un medio de aumentar los ingresos del erario público sin quebranto de los contribuyentes*». Ante las Cortes Generales y Extraordinarias en Cádiz, presentó un proyecto de Lotería, cuyo precedente era la que existía en Nueva España, actual Méjico, desde 1771 y cuyo establecimiento se debió a Carlos III. La propuesta tuvo una acogida muy favorable y, en sesión de 23 de noviembre de 1811 de las Cortes de Cádiz, fue aprobada sin un sólo voto en contra. Esta Lotería, cuya Instrucción se publicó el 25 de diciembre de 1811, fue denominada por el pueblo «Lotería Moderna» para diferenciarla de la Lotería de números o «Lotería Primitiva» instituida en 1763, por el Ministro de Hacienda de Carlos III, Marqués de Esquilache.

El 4 de marzo de 1812, quince días antes de que se proclamara la primera Constitución de nuestra historia, se celebró en Cádiz el sorteo de esta nueva modalidad de Lotería, de acuerdo con las normas establecidas en la instrucción, cuyo preámbulo rezaba así:

*«Las Cortes Generales y Extraordinarias de la Nación, enteradas del proyecto que les fue presentado de una Lotería que se ha de nominar Nacional, y ha de ser igual a la que hace muchos años se halla establecida en Nueva España; se sirvieron autorizar al Consejo de Regencia de España e Indias para que lo llevase a efecto del modo que considere más útil y conveniente. En consecuencia, Su Alteza, considerando que este puede ser un medio de aumentar los ingresos del erario público sin quebranto de los contribuyentes, y atendiendo a que los fondos que se versen en este juego, sean manejados con fidelidad, sin agravio ni perjuicio del público interesado; para que estos fines se consigan, ha tenido por conveniente autorizar con su suprema aprobación a los señores D. Antonio Romanillos, Ministro decano del Consejo Supremo de Hacienda, y D. Ciriaco González Carvajal, del Consejo y Cámara de Indias, para jueces conservadores del establecimiento».*

# INSTRUCCION

## DE LA LOTERIA NACIONAL

### DE ESPAÑA,

#### QUE HA DE ESTABLECERSE EN CADIZ.

**L**as Córtes generales y extraordinarias de la Nación, enteradas del Proyecto que les fue presentado de una Lotería que se ha de nominar Nacional, y ha de ser igual á la que hace muchos años se halla establecida en Nueva-España; se sirvieron autorizar al Consejo de Regencia de España é Indias para que lo llevase á efecto del modo que considere mas útil y conveniente. En consecuencia, S. A. considerando que este puede ser un medio de aumentar los ingresos del Erario público sin quebranto de los contribuyentes, y atendiendo á que los fondos que se versen en este juego, sean manejados con fidelidad, sin agravio ni perjuicio del público interesado; para que estos fines se consigan, ha tenido por conveniente autorizar con su suprema aprobacion á los Señores D. Antonio Ruiz Romanillos, Ministro Decano del Consejo Supremo de Hacienda, y D. Ciriaco Gonzalez Carvajal, del Consejo y Cámara de Indias, para Jueces Conservadores del establecimiento.

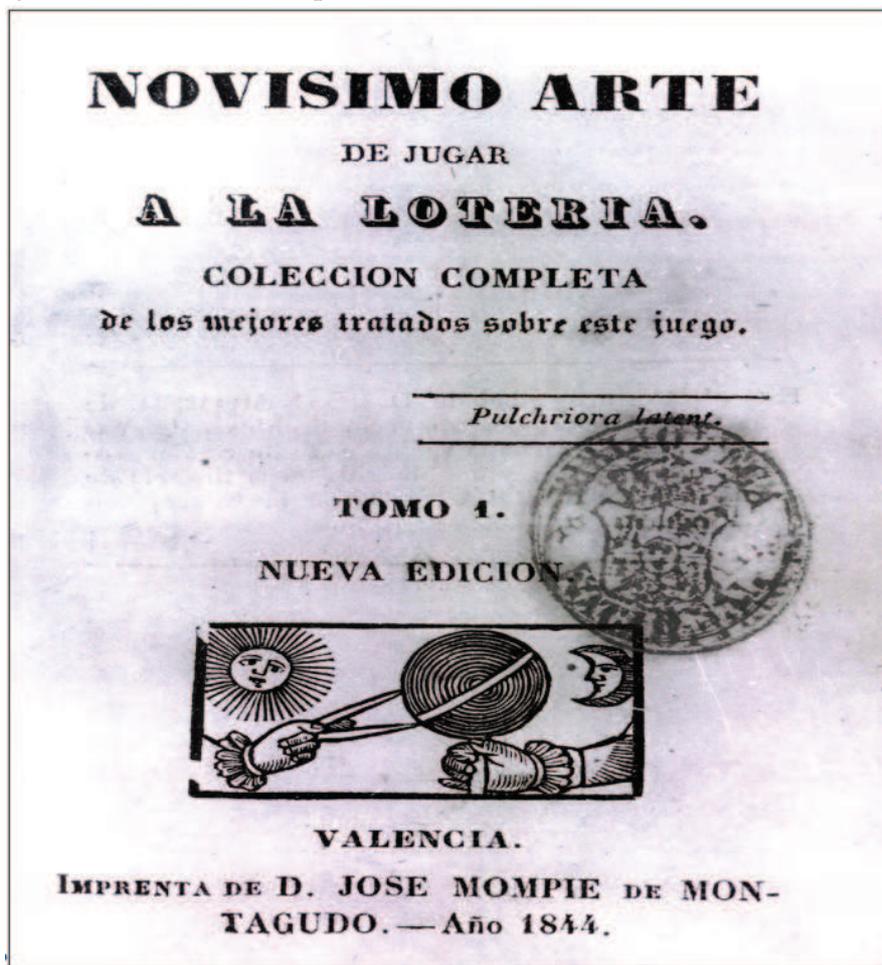
Esta Lotería es la coleccion de un fondo, que por ahora será de quarenta mil pesos fuertes, del que deducido un tanto por ciento á favor del Erario, el total liquido se ha de sortear en doscientos y cincuenta premios, y quinientas aproximaciones, á favor de los Accionistas: este se aumentará progresivamente segun el interes que el público tome en este sorteo, variándole como mas convenga á la satisfaccion y deseo de los jugadores.

El fondo de cada sorteo se ha de coleccionar en Acciones ó Billetes impresos; pero pudiendo convenir para facilitar su despacho el que se dividan en medios y quartos de Billete, se adoptará este método, distribuyendo la impresion de cada sorteo en las tres clases, para que así se interese cada uno en mas ó en menos cantidad, y todos puedan tener obcion á este sorteo; pues aunque el quarto de Billete vale diez reales vellon, se podrán interesar varios en uno, y jugar cada qual lo que fuese su voluntad, por cuyo medio pueden lograr premio sin exponer crecida cantidad, resultando un beneficio á los interesados, como, por exemplo, jugando un real de vellon, le corresponden, si es el premio mayor, quatro mil reales vellon, si el segundo dos mil, y así de los demas, segun el tanto por que se interese en el Billete.

El dia 4 de Marzo sin falta alguna se ha de celebrar el primer sorteo de la Real Lotería Nacional baxo dicho fondo de quarenta mil pesos fuertes, del que deducido veinte y cinco por ciento para gastos y beneficio del Erario, resultan treinta mil pesos fuertes, que se dis-

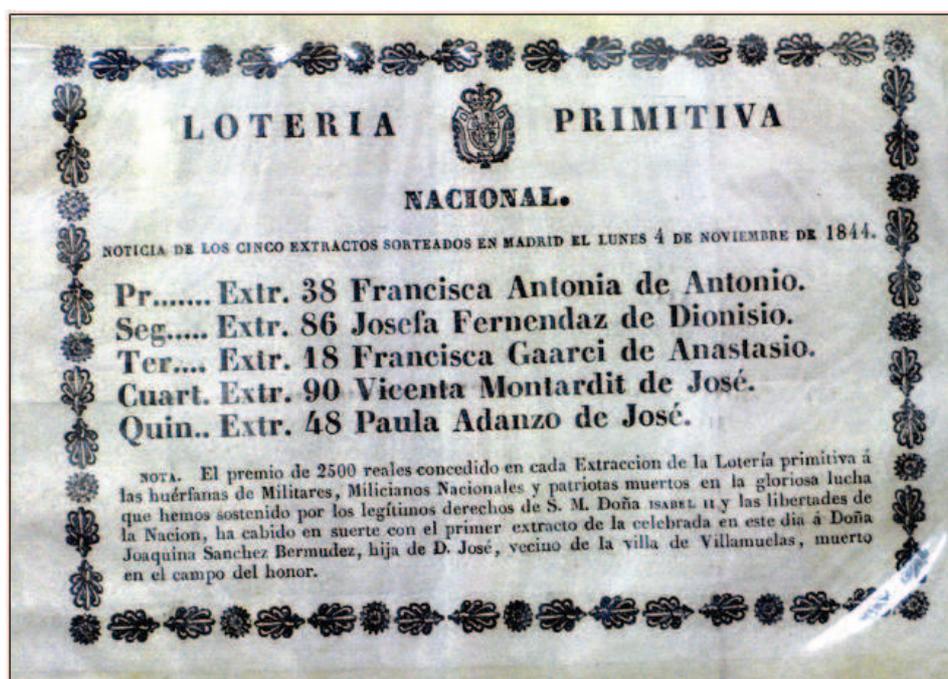
### Primer canal de distribución

Al comienzo de instaurarse la lotería, los vendedores estaban sujetos al movimiento de vaivén de los políticos o gobiernos de turno por lo que su gestión era bastante complicada, casi todos llegaban al cargo por amistad o recomendación de algún político, que al cesar, arrastraba con su cese a sus recomendados, cuyos puestos eran ocupados de la misma forma por los de otro color político. Podemos hacernos una idea de lo que suponía para la actividad normal de un negocio que se cerrara, y se abriera unos meses o años más tarde. En 1848 se clasifican las administraciones de lotería con criterios económicos y de antigüedad en la gestión, lo que favoreció la profesionalización de los vendedores de lotería y su estabilidad en el puesto.



### Loterías activas y pasivas

Si *La Primitiva* podemos denominarla «activa» por ser el jugador el que pronostica los números, *La Moderna* debemos denominarla «pasiva», pues el jugador se limita a comprar un billete con el número ya impreso. En la lotería «pasiva», a su vez, se desarrollan otros aspectos que vienen a fortalecerla en el mercado y a asegurarse su continuidad, uno de ellos es la periodicidad con que se celebran los sorteos, primero de manera esporádica, según el territorio que abarcaba, luego con frecuencia mensual, y a medida que se extendió por todo el territorio los sorteos eran normalmente semanales. Por otro lado, existía el aspecto de lo que hoy día llamamos «fidelización», se trataba de que el jugador invirtiera en la compra más dinero para participar en más sorteos, y en el último sorteo del ciclo el importe del premio era mayor, lo que en países del centro de Europa llamaron «Klassenlotterien» o *lotería de clase*, que aún existe.



### Reorganización de los sorteos

Desaparecida la lotería Primitiva se ensayan nuevos sorteos para cubrir su hueco en el tipo de premios y en su precio, pero sobre todo

en el cálculo del porcentaje esperado de venta sobre la edición total del sorteo. Los premios ofrecidos representan un porcentaje fijo de la cifra esperada de venta, 70%, que es el actual. Los billetes editados lo son por la totalidad de esa venta esperada, pero si resulta que la venta real es menor, puede suceder que se vendieran todos los números que resultaron premiados, y darse la situación de tener que pagar más importe en premios de lo que se ha recaudado con la venta. Es lo que se denomina *juego riesgo*.

Se comienza con un sorteo relativamente barato, diez reales el décimo, se vende un buen porcentaje y tras varios experimentos se determinó la estrategia de celebrar tres sorteos mensuales: uno a 10 reales, otro a 20 reales y otro a 40 reales, con ello se cubría la escala de poder adquisitivo. Si tenemos en cuenta que en el sorteo más barato un décimo costaba la mitad del salario del obrero, no era fácil conseguir que las ventas crecieran, pero las ventas crecieron. *¿Por qué?*.



### Participaciones y peñas

La explicación la encontramos en las páginas de un semanario que se editaba para el mundo de la red de vendedores de lotería llamada «El Enano», cuyo contenido lo dedicaba a la fiesta nacional y a las loterías. Al incrementarse el precio de la lotería solo era posible participar si se compraba un número entre varias personas cuyo lazo de unión era la vecindad, el oficio, la amistad, o las tertulias. Cada grupo de personas compraba un décimo y si había premio repartían sus beneficios.

La percepción de un premio por un grupo de personas era una noticia extraordinaria que divulgaban los medios a todos los rincones de la sociedad, y que se detallaba con los nombres de los «afortunados», se narraba su vida, sus costumbres y a qué dedicarían el premio. Ello representa el mejor apoyo comercial a la lotería.

Esa forma de participar, que hoy llamamos peñas, se fue extendiendo a todas las clases sociales y en todos los *poros* de la sociedad, especialmente las empresas y personas de posición más acomodada que repartían participaciones entre las personas con las que tenían relación comercial o social.

Pero fijémonos un poco en la figura contractual que representa la participación conjunta de varias personas en el derecho de cobro de un premio, cuyo soporte es un solo documento al portador en poder de una sola de esas personas. En general las cosas funcionan normalmente, pero la casuística es variada. Puede suceder que una vez cobrado el premio esa persona tarda en pagar o no paga a los demás que con él han participado, *¿qué pasaría entonces?*

La figura de las participaciones, el juego en peña o en compañía, dio lugar a la intervención de dos instituciones públicas: la justicia y el gobierno. La primera para resolver litigios y sentar jurisprudencia en las denuncias por fraude o engaño y, la segunda, para establecer la legalidad de la venta de participaciones siempre que fueran nominativas y no al portador, y no se exigiera sobreprecio.



### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»



Ejemplo de Participaciones «Patrióticas»

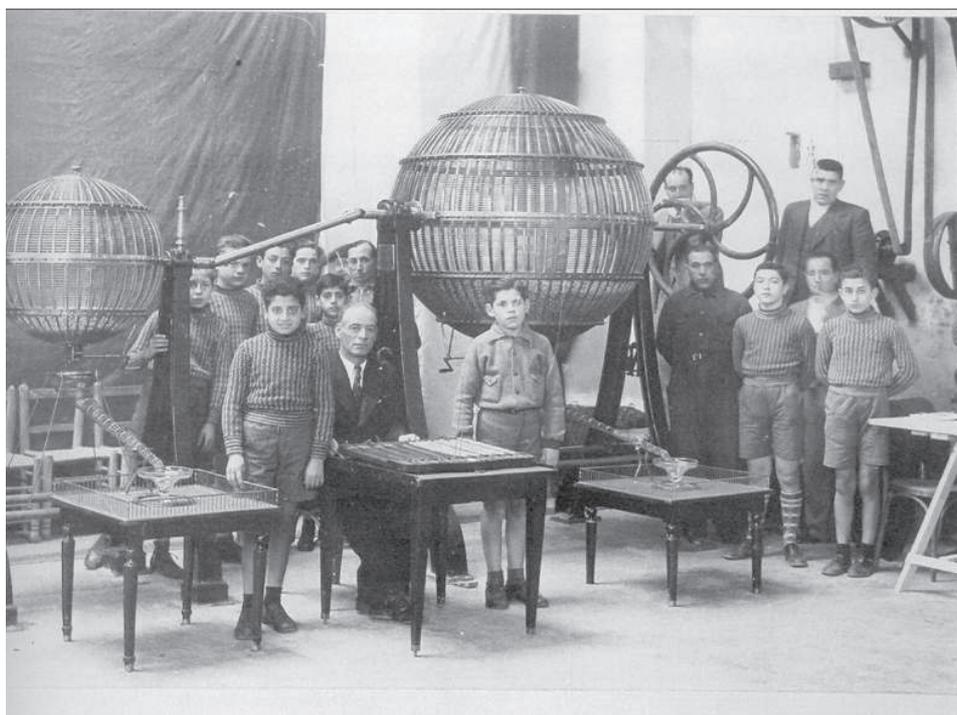


Ejemplo de Participaciones «Republicanas»

#### Llega la de Navidad

La coincidencia de un sorteo especial, es decir, de los destinados a las clases con mayor poder adquisitivo, con los días de celebración de la Navidad, en los que la tradición tiene un gran peso en el comportamiento de las personas, y con el sistema de participaciones generalizado

ya como forma de optar al juego, hizo que este sorteo se fuera popularizando cada año hasta llegar a ser un acontecimiento que forma parte de la vida de los españoles desde hace ya más de 180 años.



### **Bombo para números y para premios.**

Que toda una nación esté pendiente de un sorteo de lotería no es fácil de explicar, sino es por esa confluencia de factores: tradición, forma de participar, expectativa de dinero y, sobre todo ello, ilusión. El juego permite huir de la realidad, fantasear y sobre todo esperar, creer en un cambio de la situación. El hombre por esencia necesita soñar y las fantasías de los sueños se engrandecen cuando la situación es más desesperada.

Recientemente, las Loterías de otros ocho países, con las que gestionamos un juego en común, nos pidieron que les explicáramos por qué se vende tanto en el sorteo de Navidad. Hay que tener en cuenta que este sorteo es noticia en el mundo entero, que en un solo sorteo se vendan casi 3.000 millones de euros, resulta increíble para muchas personas relacionadas con nuestra actividad. Pues bien, les explicamos en qué consiste este sorteo:

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

- Es un juego pasivo, vendido íntegramente en documentos al portador.
- Su dificultad es 1 sobre 85.000 números.
- Su precio es de 20 euros.
- El premio máximo es de 300.000 euros.

Por lo tanto es un juego de baja dificultad, con un precio muy alto y con un premio esperado muy bajo, con estos datos no se entiende que pueda crecer tanto la venta. Entonces, nos decían, *¿dónde está el atractivo?* El atractivo está en la tradición de:

- Jugar participaciones de números que compra tu empresa, tu familia, tus amigos, tus compromisos, etcétera; todos los españoles nos convertimos en vendedores de lotería en el sorteo de Navidad.
- Enviar una felicitación una vez al año a tus allegados y acompañarle una participación del número que tú juegas. El mensaje no escrito es: *espiritualmente te deseo lo mejor, y materialmente si yo tengo suerte quiero compartirla contigo.*
- Transmitirlo en directo el mismo día del año todos los medios de comunicación.
- Conocerlo desde que eres niño.
- Cantar los premios unos niños durante más de dos horas.
- Que el número premiado se ha vendido 185 veces, desde un mismo punto de venta normalmente, por lo que se ha repartido por toda una zona geográfica, es decir el gordo toca a mucha gente. El primer premio no son 300.000 euros, son 1.850 veces los 300.000 euros, que a su vez están multiplicados por todas las participaciones.
- Que toda España ve las caras de personas que han resultado ganadoras, han pasado de la esperanza a la felicidad y eso es lo que se transmite y se graba en la memoria colectiva del pueblo. Ha generado credibilidad.
- Ahora se está convirtiendo también en tradición el aprovechar esta circunstancia para que asociaciones de falleros, de cofradías, grupos de estudiantes, etcétera, se financien con un recargo sobre cada una de las participaciones que venden.



**Sorteo de Navidad.**

### **Proyección interna y externa**

Hay tres aspectos con matiz cultural de la Lotería Nacional que merecen ser destacados: el primero es el del coleccionismo de las viñetas que ilustran los décimos de todos los sorteos; en ellos han figurado colecciones de pintura, escultura, arquitectura, naturaleza, historia, etcétera. El segundo, el acercamiento de la lotería a la gente. Mediante los llamados *sorteos viajeros* los bombos de la Lotería Nacional visitan todos los años diversas localidades de España para celebrar sus sorteos en los lugares más populares de esas ciudades. Y por último, la proyección internacional, la Lotería Nacional ha celebrado sorteos internacionales en combinación con loterías de otros países, aprovechando eventos de alcance internacional, como exposiciones, centenarios y congresos del sector del juego.

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»



El décimo: documento de juego y elemento de colección.

#### Destinos finalistas

Ya hemos visto antes cómo las disposiciones que autorizaban el juego lo justificaban con destinar parte de sus ingresos «a beneficio de Hospitales, Hospicios y Obras Pías y Públicas, en que se consumen anualmente muchos caudales de mi Real Erario». Pues bien, los fines sociales a los que han contribuido los juegos con sus ingresos han sido y siguen siendo muy variados:

- Reconstrucción de zonas afectadas por terremotos.
- Exposiciones internacionales.
- Construcción de Edificios para Universidades, Hospitales, Hospicios, Palacios de Deportes, instalaciones deportivas, juegos olímpicos, estadios de fútbol, ayudas para deportistas.
- Asociaciones de carácter humanitario, Cruz Roja, Asociación de la Lucha Contra el Cáncer.



«Sorteos Viajeros»: Difusión de la Lotería.

## LA QUINIELA



Para contar la historia de La Quiniela española, juego tradicional en España de apuestas sobre fútbol, tenemos que remontarnos al año 1868 en el que el francés Pierre Oller, químico y vendedor de perfumes ideó las apuestas mutuas, que fueron aplicadas a las carreras de caballos. El sistema de apuestas mutuas fue incorporado a las apuestas de fútbol en 1920 por un radiotelegrafista inglés de Liverpool, llamado John Moore que ideó la fórmula de las apuestas sobre el fútbol y que comenzó a explotar de forma particular.

Las fórmulas de juego sobre fútbol fueron llegando a la península poco a poco a través de las comunicaciones de entonces, especialmente

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

la marítima. De ahí que a finales de los años 20 del siglo pasado, el dueño de un bar de Santander, leyendo un periódico inglés se le ocurrió organizar apuestas de fútbol con los tertulianos de su establecimiento. El número de boletos fue creciendo durante tres años hasta que el Ministro de Hacienda lo prohibió porque restaban ingresos a la Lotería.

Sin embargo, cuando la sociedad se interesa por algo, eso, no es posible pararlo, y así surgieron iniciativas y fórmulas de apuestas sobre fútbol por toda España, en muchos casos destinando parte de los beneficios a instituciones públicas o sociales: Hospicios, Hospitales, Casas de Misericordia, Tribunal Tutelar de Menores, y Hogares de Asistencia.

El cruce de apuestas llegó, como no, a los estadios de fútbol y aquello fue creciendo tanto que el gobierno vio en ello una vía de financiación y recaudación, es decir, como siempre ha sucedido a lo largo de la historia. La generalización del cruce de apuestas en locales de ocio y en estadios de fútbol por toda España dio lugar a que el volumen de apuestas pasase a constituir en algunos casos el supuesto de estafa. Casi siempre que un gobierno ha intervenido para regular un juego ha sido para liberarlo de las manos de aprovechados, que no pocas veces terminan en mafia.

En 1946 un periodista y un general del ejército, a la sazón, director General de Timbre y Monopolios, después de recorrer muchos despachos con su propuesta consiguieron que el general Franco los escuchara. En su propuesta se creaba el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas y se regulaba el juego de apuestas deportivas en el ámbito nacional. Destinaba a premios el 45% de la venta, otro 45% iba destinado a la beneficencia pública, con una distribución de lo más proporcional puesto que se entregaba a todas las Diputaciones Provinciales el mismo porcentaje sobre la venta obtenida en cada provincia, y el resto se destinaba a financiar los gastos de gestión.

Hijos de  
**Agustín Blázquez**  
Vinos y Cava  
**JEREZ - CÁDIZ**

**ESPECIALIDADES**  
Amatillado  
Cava Blanco  
Medium Dry  
con Fubla. etc.

**C O N A C E**  
**Felipe II**  
**Tonel Gato**

**Jurada**  
**19.**  
**CUPON A**  
Para depositar  
en el BUIZÓN.

**348300**

Gatos	Premios que se dan y en febrero 1947	Gatos	Puntos
C. D. Corral	B. Madrid		
Castellón	Real Gijón		
D. España	Sabadell		
M. Bilbao	Cuba Celta		
Mercha	Sevilla F. C.		
Oviedo	Barcelona		
A. Madrid	Valencia		

**TEMA. 1946.**  
Punto

**Jurada**  
**19.**  
**CUPON B**  
Para depositar  
en el BUIZÓN.

**348300**

Gatos	Premios que se dan y en febrero 1947	Gatos	Puntos
C. D. Corral	B. Madrid		
Castellón	Real Gijón		
D. España	Sabadell		
M. Bilbao	Cuba Celta		
Mercha	Sevilla F. C.		
Oviedo	Barcelona		
A. Madrid	Valencia		

**TEMA. 1946.**  
Punto

**Jurada**  
**19.**  
**CUPON C**  
Para entregar en la  
Buzónada con un  
dinero de 12 puntos  
y más.

**348300**

Gatos	Premios que se dan y en febrero 1947	Gatos	Puntos
C. D. Corral	B. Madrid		
Castellón	Real Gijón		
D. España	Sabadell		
M. Bilbao	Cuba Celta		
Mercha	Sevilla F. C.		
Oviedo	Barcelona		
A. Madrid	Valencia		

**TEMA. 1946.**  
Punto

**Jurada**  
**19.**  
**RESGUARDO D**  
para el sorteo de  
**19. PREMIOS**

**348300**

Gatos	Premios que se dan y en febrero 1947	Gatos	Puntos
C. D. Corral	B. Madrid		
Castellón	Real Gijón		
D. España	Sabadell		
M. Bilbao	Cuba Celta		
Mercha	Sevilla F. C.		
Oviedo	Barcelona		
A. Madrid	Valencia		

**TEMA. 1946.**  
Punto

Indicaciones: Los cupones A y B son de depositarse en la misma Buzónada.  
Los cupones C y D son de entregar en la Buzónada con un dinero de 12 puntos y más.  
Los cupones de cada uno de los sorteos anteriores al sorteo de 1946, serán válidos para este sorteo.

**TEMA. 1946.**  
Punto

**Dirección:**

Año 1946: Primer Boleto.

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

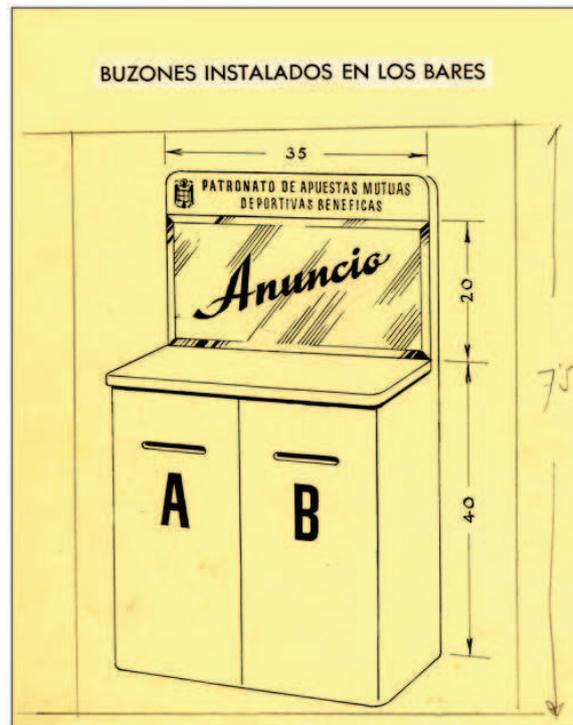
La fórmula del juego consistía en acertar el número de goles marcados por los equipos de siete partidos de fútbol, pero la atribución de premios se hacía en base a un complicado sistema de puntuación en función de la proximidad de los goles pronosticados con el número de goles ciertos. Dos años más tarde un técnico de fútbol en funciones de director gerente del Patronato introdujo la fórmula 1X2 que continua en la actualidad. Al comienzo, por el desconocimiento que se tenía del juego y porque el Patronato pertenecía al Ministerio de Hacienda hacía suponer a la gente que La Quiniela era un impuesto más.



#### Canal de venta

Se inició su comercialización en los bares, establecimientos donde los potenciales clientes celebraban tertulias deportivas, y a través de los mozos, de los limpiabotas, de los vendedores de tabaco, de las castañeras, es decir de los *relaciones públicas* de entonces. Más tarde se incorporan los estancos, y como se trataba de establecimientos en los que estaba mal vista la presencia de mujeres, el Patronato decide abrir puntos de venta exclusivos para que pudieran jugar también las mujeres.

La participación se realizaba mediante la compra del boleto, sobre el cual había que hacer constar los pronósticos en cuatro cuerpos iguales y depositar dos de ellos en buzones instalados al efecto. De los cuales se procedía a recoger los sábados y en sacas precintadas se trasladaban para su escrutinio al Patronato mediante el servicio de Correos.



**El buzón: Primer elemento de control del juego de La Quiniela.**

Resulta muy ilustrativo lo que, uno de los que en su día participó como responsable provincial, escribió acerca de uno de estos procesos recordando aquel tiempo:

*Los primeros balbuceos  
Lo fueron con el buzón  
De madera, algo feo  
Que llamaba la atención,  
Pues en él se introducían  
Restos de alguna ración  
Que en los bares se servía.  
Llegaba el recogedor  
Con su caja de herramientas:  
Tenazas, plomo, bramante*

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

*Y ante la gente expectante  
Iniciaba su labor,  
Y cuando alzaba las tapas  
De estupor quedaba quieto  
Pues de su interior saltaban  
Las patas de las cigalas  
Y alguno que otro boleto.*

Estamos hablando ahora de un sistema absolutamente diferente al de la Lotería Nacional; en ésta todo está impreso en el décimo antes de su compra, el jugador no tiene que hacer nada, solo pagar. Ahora en La Quiniela cuando haces la compra todo está por hacer, hay que pronosticar y entregar a la organización lo que tú has escrito para que sea examinado, escrutado. Pueden imaginarse la labor que supone tener que leer los signos tan distintos que han escrito millones de manos.



**Primeros establecimientos de la Quiniela.**



**La garantía del juego se basaba en: saca, lacre y precinto.**

Todos los procesos de gestión eran laboriosos pero una recogida de los boletos por toda España, era una operación de gran alcance, con amplio despliegue de medios. Veamos cómo lo cuenta el número de septiembre de 1968 de la Revista Internacional Selecciones del Reader's Digest:

*«En las ciudades, cientos de coches y motocicletas se encargan de retirar los boletos sellados de los despachos de quinielas el sábado por la noche y de llevarlos inmediatamente a la delegación provincial correspondiente. En las regiones apartadas se utilizan carros, bicicletas e incluso burros para trasladar el boleto a su destino. Y en ello no se regatean esfuerzos. El invierno pasado, una villa del norte de España sufrió el sábado una horrible ventisca. Nadie se atrevía a salir de la localidad porque no disponían de otros medios de locomoción que unas caballerías y viejas bicicletas. ¿Qué podemos hacer para no defraudar a los apostantes?, preguntó por teléfono el representante local al delegado de la zona. ¡Iré yo mismo a buscarlos!, dijo éste. Y como si se tratara de una misión de salvamento, el delegado montó en su coche, rompió con grandes esfuerzos el bloqueo de las nieves y recogió los boletos a tiempo de entrar en la rueda de la fortuna».*

El Reglamento de las Operaciones de Escrutinio establecía en sus artículos, entre otras cosas, que:

- Los escrutadores se servirán exclusivamente de los lápices que les facilite el Patronato antes de iniciar su labor y no podrán ausentarse del salón

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

*en donde se celebre el escrutinio hasta que termine dicho acto. Si por cualquier circunstancia ineludible se viese obligado a abandonarlo, cesará su actuación que continuará otro escrutador de los que estén presentes en el salón.*



#### **El escrutinio de los pronósticos: lo más difícil.**

Con sus 60 años de existencia, *La Quiniela* tiene una fuerte tradición entre la población: es un juego en el que interviene muy poco el azar; es más de conocimiento de los factores que intervienen; y se basa en el fútbol, juego seguido, conocido y aceptado por amplias capas sociales. En España sólo tienen aceptación los partidos de fútbol de competiciones oficiales clasificatorias de ciclo anual, y con equipos de Primera División, si estos faltan la aceptación decae más del 50%.

*La Quiniela* consiste en pronosticar sobre 14 partidos si el resultado del evento va a ser: que gana el equipo citado en primer lugar, que empata, o que pierde. La primera jornada se celebró con fecha 22 de septiembre de 1946, en ella se validaron 38.530 boletos y la venta fue de 463 euros. (70.000 pesetas de la época).

Esta modalidad de juego ha llegado a validar en una jornada 15

millones de boletos, 130 millones de apuestas y obtener una venta de 22 millones de euros (3.600 millones de pesetas). *La Quiniela* ha financiado:

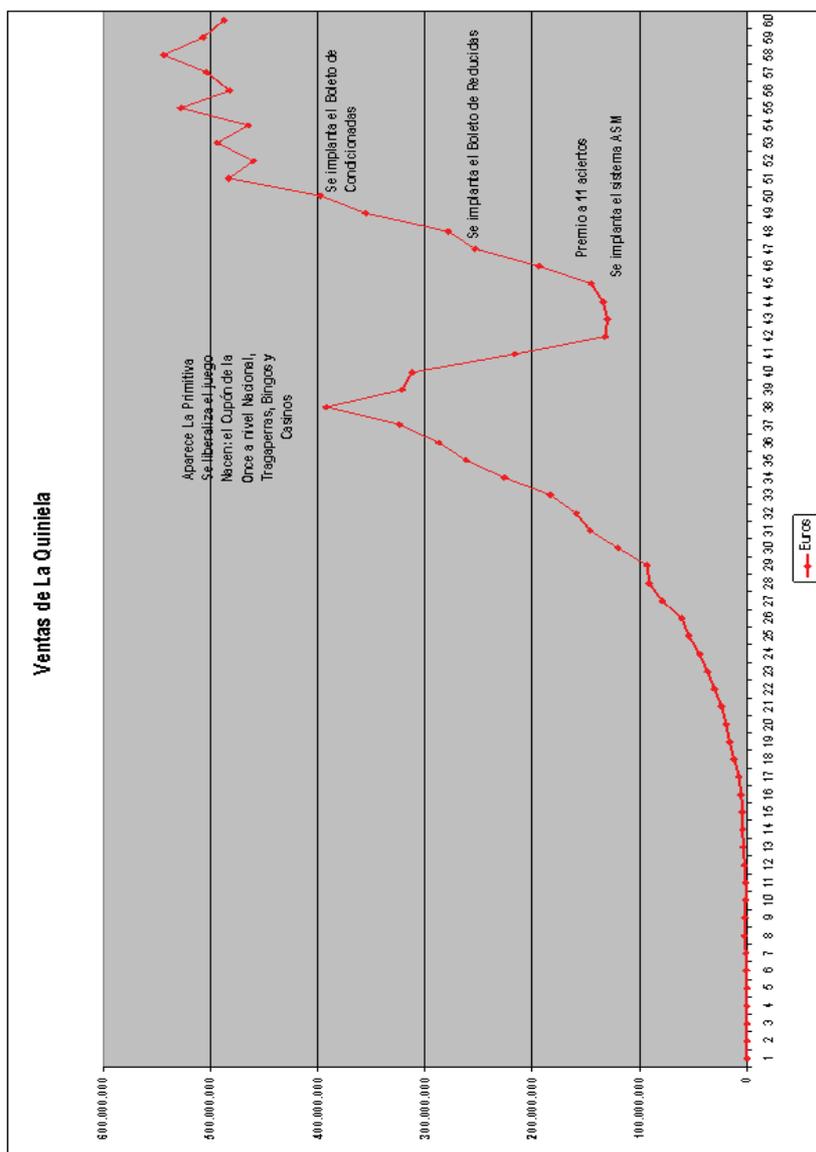
- Instalaciones deportivas en toda España a través de las Diputaciones Provinciales.
- Planes de saneamiento de deudas de clubes de fútbol.
- Instalaciones y mejoras de los sistemas de seguridad de los estadios.
- El 10% de su venta va íntegra a la Liga de Fútbol Profesional (LFP).
- Plan ADO (Asociación de Deportes Olímpicos), con aportaciones anuales para ayuda al deporte olímpico.
- Los dos más grandes acontecimientos deportivos mundiales que se han celebrado en España: El campeonato Mundial de Fútbol de 1982 y los Juegos Olímpicos de Barcelona de 1992.

Su soporte ha sido el Fútbol, pero la publicación gratuita del boleto semanal en todos los medios de comunicación ha sido uno de sus pilares, gracias a periodistas de todas las décadas. La Quiniela es el único juego con la fórmula «1X2» que ha mantenido sus ventas en Europa con la aparición de las Lotos (*La Primitiva*). Su venta supone el 40% de las ventas procedentes de la citada fórmula en toda Europa.



**El boleto: una imagen tradicional y soporte del juego.**

### Ventas de La Quiniela

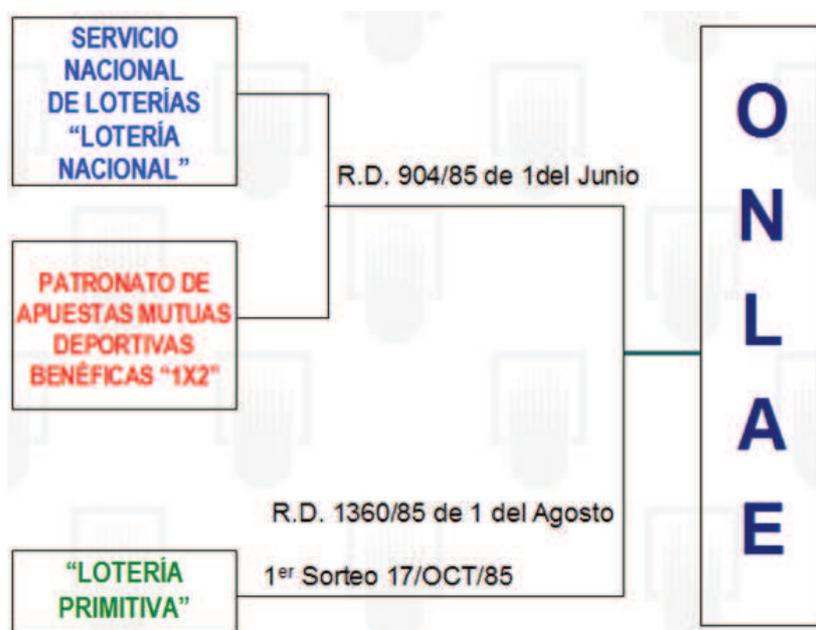


La infraestructura comercial que tenía *La Quiniela*, especialmente la red de ventas, ha sido el soporte casi gratuito para instalar otros juegos que hoy venden 4.000 millones de euros al año. Sus fórmulas de participación (ASM, Reducidas y Condicionadas) están siendo solicitadas por

las Loterías extranjeras para incorporarlas a sus juegos. Las Loterías europeas quieren apoyarse en la importancia de *La Quiniela* para introducir nuevas fórmulas de apuestas deportivas a nivel europeo.

### ONLAE

La Ley de Presupuestos generales para el año 1985, crea el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE). Era un Organismo Autónomo de carácter comercial con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se adscribe al Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Subsecretaría, entonces, y hoy Secretaría de Estado de Economía y Hacienda.



Al Organismo creado se le atribuye: la organización y gestión de las Loterías, Apuestas y Juegos que sean competencia del Estado, asumiendo la gestión de la Lotería Nacional y las competencias del anterior «Servicio Nacional de Loterías», además de las Apuestas Deportivas del anterior «Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas».

Creado el Organismo y nombrado su Director General éste constituye un equipo que como primera acción deciden instalar la fórmula *Loto* en España.

## LA PRIMITIVA



La Lotería Primitiva como ya hemos dicho antes, se instala en España en 1763, procedente de Italia, y subsiste hasta 1862, cuando iba a cumplir 100 años (coexistiendo con la Lotería de billetes) en que fue suprimida por el riesgo que suponía tener que pagar el Estado más dinero del que se había recaudado en algunos sorteos.

En 1985, al igual que ya venían haciendo otros países europeos desde los años 50, se restablece como *juego mutuo*, es decir, el fondo asignado a los premios se distribuye a partes iguales entre todos los jugadores que tengan el mismo número de aciertos, pero con una fórmula distinta de la anterior etapa. Hay que elegir 6 números sobre una tabla de 49 (del 1 al 49). Su canal de distribución es el desarrollado para La Quiniela y el sistema de validación que se utiliza es el mismo que desde hacía 30 años venía utilizándose para La Quiniela, el «sello engomado». Tenía impreso el mismo número de control en sus dos cuerpos, un cuerpo se adhería a la parte del boleto que quedaba en poder del jugador, y el otro, a la parte del boleto controlada por el Organismo de Loterías.



### El boleto: El Soporte tradicional del juego.

Las características más destacables de este tipo de juego son:

- Fórmula del juego 6/49 muy sencilla.
- Frecuencia semanal.
- Apuesta automática, no es necesario tener información previa, ni pensar.
- Su precio es bajo, popular y fácil de gestionar en la red de ventas.
- Ofrece «Botes» con frecuencia que generan altas expectativas de premio.
- Tiene una amplia base de premios pequeños, populares.
- Tiene un premio muy alto.

Su introducción, coincidente con la liberalización del juego, supuso un cambio importante en el mercado del juego en España, en la que solo habían estado autorizados los juegos de la *Lotería Nacional* y *La Quiniela*.

La facilidad del juego, comparado con los 14 pronósticos a realizar en *La Quiniela*, y la expectativa de premio con los «Botes» llevaron a los jugadores a dejar de jugar a ésta para jugar a *La Primitiva*, convirtiéndose rápidamente en el juego estrella por excelencia de la población española.

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

Posteriormente, la Organización de Loterías fue introduciendo en el mercado, con la misma fórmula, otras modalidades como *Bono Loto*, *El Gordo* y *Euromillones*, con distintos precios, tablas y frecuencias.

#### Juegos que hoy gestiona Loterías y Apuestas del Estado (LAE)



#### ¿Quién es Loterías y Apuestas del Estado?

- Entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.
- Productos:
  - Loterías Pasivas: Lotería Nacional Jueves, Lotería Nacional Sábado,
  - Apuestas Deportivas: La Quiniela, El Quinigol,
  - Lotos: Lotería Primitiva, Bono Loto, Gordo Primitiva, Euro-millones,
  - Apuestas Hípicas: Lototurf y Quintuple Plus.
- Facturación de 9.647 millones de euros en el año 2006 con un incremento del 3,69% sobre la facturación del 2005.
- Red de ventas compuesta por 10.800 puntos de venta: 4.150 establecimientos exclusivos y 6.650 establecimientos con otras actividades comerciales.
- LAE es la segunda lotería que más vende del mundo.

#### Lotería Nacional

Las loterías de números tradicionales y de riesgo casi desaparecieron en todo el mundo cuando en la década de los 80 aparecieron en el

mercado las fórmulas de loterías de números de carácter mutuo, denominadas fórmula Loto. Sin embargo, en España no solo se ha mantenido sino que crece todos los años. No hay duda de que el sorteo de Navidad tiene un peso tan fuerte en la sociedad que influye en el mantenimiento del juego. Por otra parte, la red de ventas distribuye los décimos en establecimientos de su entorno, lo que conlleva el acercamiento del juego al comprador.

### **La Primitiva**

En sus 20 años de existencia ha conseguido convertirse en el referente de la sociedad española para *salir de pobre*, ha sido el producto estrella durante una época, ahora se ve afectado por la aparición de otros productos que ofrecen premios mayores, pero es el más sencillo de pronosticar y el más conocido por los jugadores.

### **Bono Loto**

Su precio, que es el más bajo del mercado, y la fórmula de sorteo casi-diario y bote acumulable al día inmediato siguiente, convierten a este producto en un juego que «funciona por sí solo». No consume publicidad, se nutre de la información diaria en el punto de venta. El perfil de sus jugadores es el de personas de más edad que el resto de los juegos, con una alta cuota de jubilados.

### **El Gordo de La Primitiva**

Su alto precio lo convierte en un juego marginal de La Primitiva. La aparición de Euromillones lo hubiera *canibalizado* hasta su desaparición, se mantiene por haberle introducido una fórmula que incentiva la participación mediante la garantía de un alto premio en primera categoría.

### **Euromillones**

La novedad de su fórmula y la participación de otros países europeos han sido factores que han contribuido a su consolidación, si bien su mayor argumento para la venta es el importe tan alto que ofrece para los ganadores de la primera categoría.

Tiene un precio muy alto, 2 euros, pero cuando el bote crece por encima de los 80 o 90 millones de euros la venta se dispara en todos los países. Ha supuesto un punto y aparte de los juegos locales de los países participantes, que ahora se encuentran modificando sus productos, por-

que la *canibalización* que ha producido en algunos de ellos ha sido muy alta.

#### **Apuestas Deportivas**

La Quiniela, que ahora cumple 60 años, y que se basa en la fórmula de «1X2», sólo se ha mantenido en España con las ventas que alcanzaba antes de la aparición de las fórmulas de Lotos, en los demás países ha quedado como un juego residual. La venta de España supone el 40% de lo que la fórmula de «1X2» vende en Europa.

No obstante, ahora le ha salido una gran competencia como consecuencia de la entrada en el mercado de apuestas deportivas de nuevas modalidades de juego, especialmente aquellas que se realizan sobre los mismos deportes en que se basa La Quiniela, como son las apuestas realizadas a través del nuevo canal de Internet. Los jugadores de las apuestas deportivas han sido siempre los de perfil de menor edad cuando comienzan a jugar y esos son los que más utilizan las nuevas apuestas por Internet.

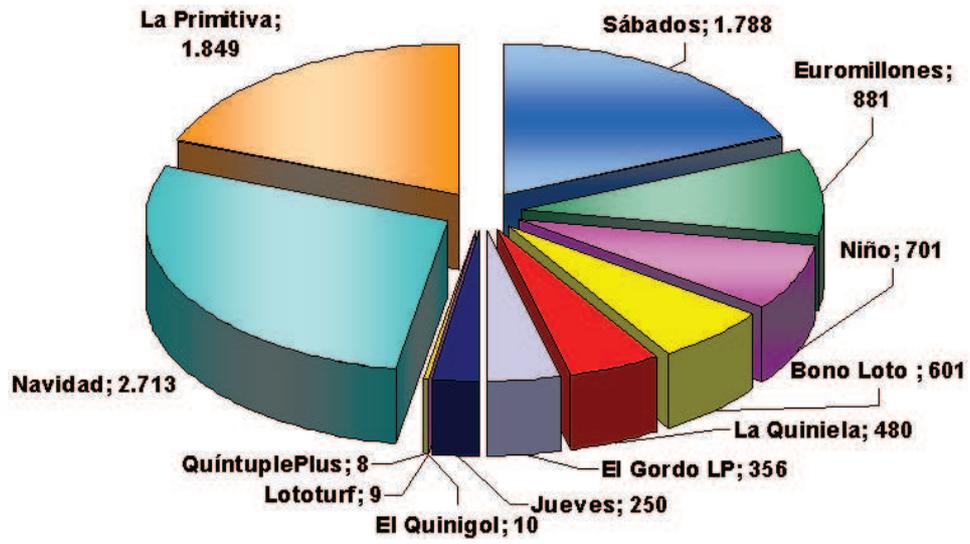
La fuerte tradición que tiene este juego en España y el interés que despierta el fútbol, aseguran a este juego larga vida, aunque tiene una alta dependencia de los partidos de Primera división, y el calendario solo cuenta con 38 jornadas, algunas en miércoles, de las 52 semanas del año. La venta de la temporada que acaba de finalizar ha tenido un crecimiento del 10%. La diversificación en las formas de participar es trascendental, sobre todo las que se apoyan en la informática.

#### **Apuestas Hípicas**

La nula o escasa afición que existe en España por las competiciones hípicas tiene como consecuencia el casi total desconocimiento de lo que de las carreras de caballos hay que saber para tener el incentivo de la apuesta.

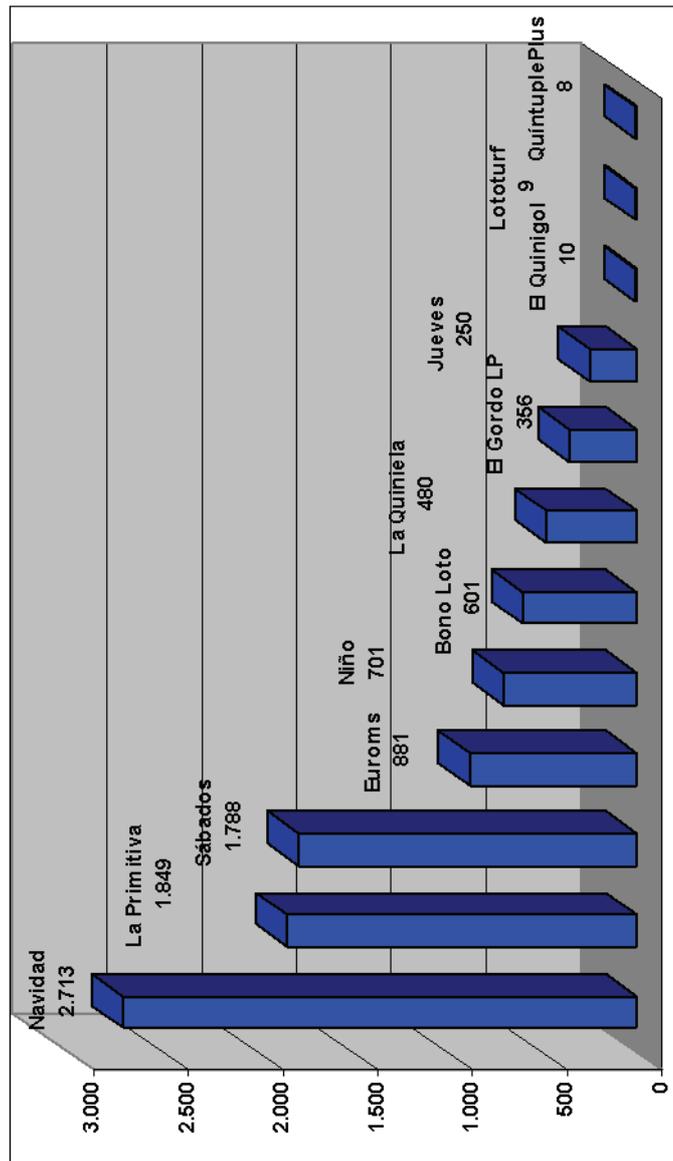
De este tipo de apuestas crecen las internas de los hipódromos, puesto que allí si están los conocedores de los factores para apostar, resulta emocionante ver las carreras y seguirán creciendo los jugadores. Pero las apuestas externas necesitan simplificar sus fórmulas de juego. La venta crecerá si se instalan fórmulas similares a las apuestas internas y se consigue poder validar apuestas hasta el momento del inicio de la carrera con seguimiento directo por TV.

Distribución de las ventas por juego año 2006 (millones de euros)

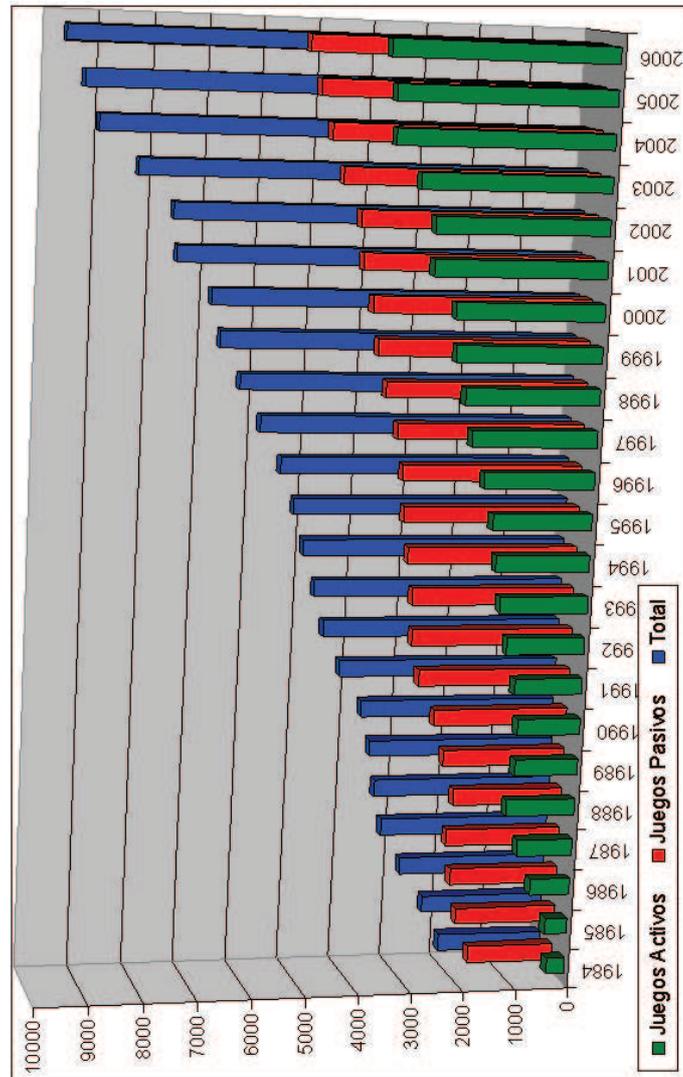


3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

Ranking de ventas por juego (año 2006)

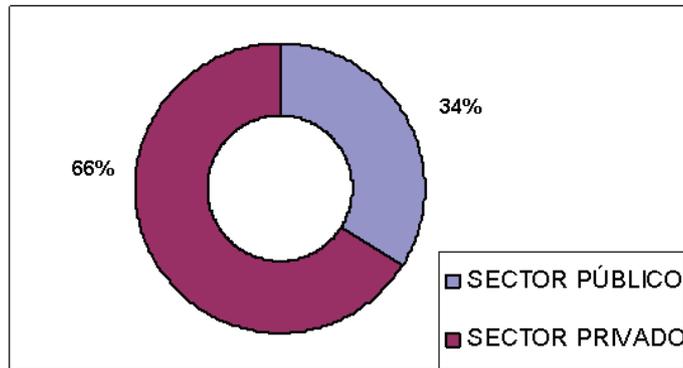


### Tendencia de las ventas de los juegos de LAE

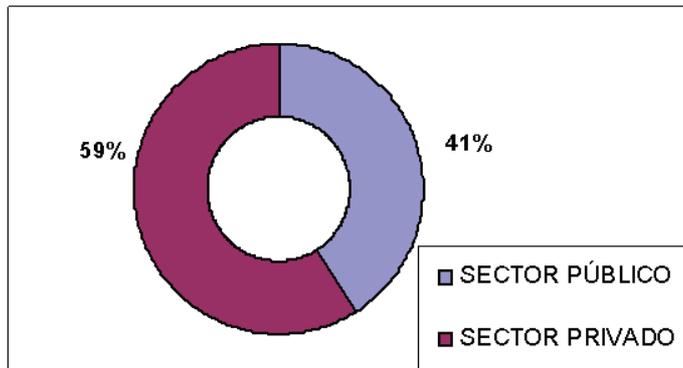


**Cuotas de mercado de Juegos Públicos-Juegos Privados  
Entre 1994 y 2006**

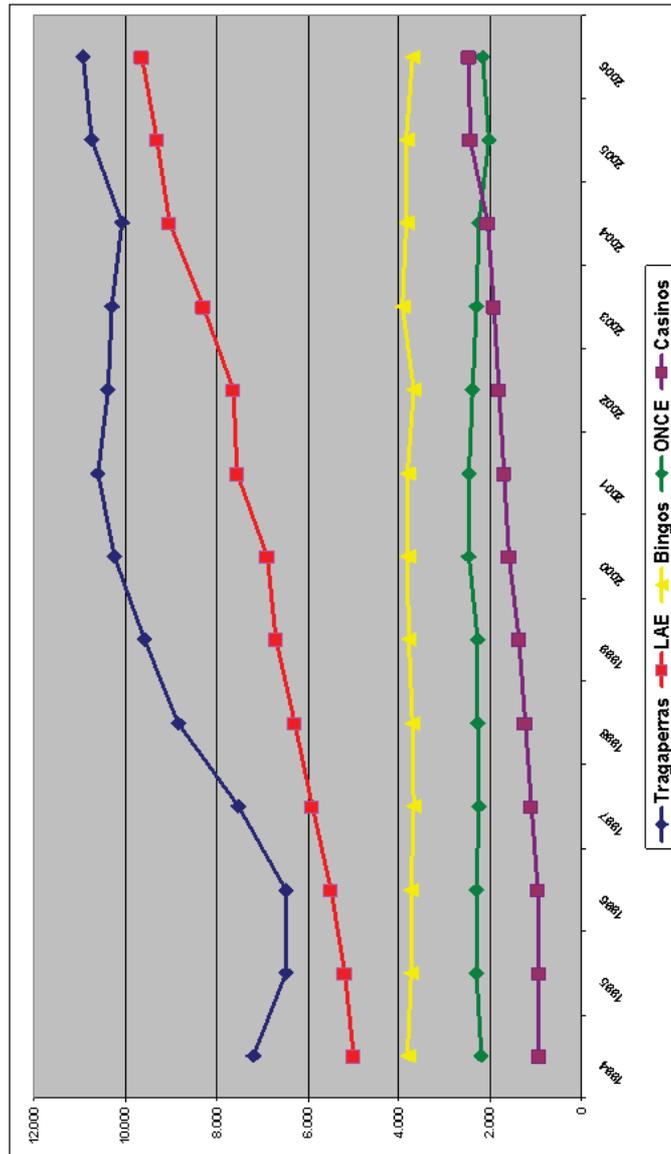
**Venta por sectores en % (Año 1994)**



**Venta por sectores en % (Año 2006)**



### Tendencia de Juegos Públicos y Privados



### **El papel de las Loterías públicas**

En principio las Administraciones Públicas eran los órganos reguladores, controladores y gestores de la actividad del juego, desarrollándose ésta en régimen de monopolio, y aunque la creciente competencia del mercado del juego aconseja flexibilizar los órganos de la administración para que la toma de decisiones y su puesta en práctica se realicen con mayor rapidez, son los poderes públicos los que deben seguir conservando la capacidad de regular la actividad del juego en la sociedad.

La responsabilidad social de las loterías, y de la industria del juego en general, se ha convertido para la sociedad actual en un valor, un activo de la Organización. En el Congreso de la Asociación Mundial de Loterías celebrado en Granada el año 2003, se convino en estudiar el tema de la responsabilidad social y en cuantos seminarios, conferencias y reuniones internacionales se celebran es siempre protagonista el tema del desarrollo de un plan de responsabilidad social en el juego, que por fin será firmado por los miembros de la Asociación Mundial de Loterías en los próximos meses del ejercicio 2007.

La propuesta de un Plan Integral sobre Juego Responsable es un buen punto de partida para que las Loterías Públicas asuman que la obtención de beneficios es compatible con una política de gestión, realizada teniendo en cuenta unas normas de conducta que amortigüen los efectos negativos que el juego pudiera provocar.

## JUEGO RESPONSABLE

Conjunto de principios y prácticas adoptadas por los Gobiernos, las Loterías de Estado y otros Gestores de Juegos, encaminados a prevenir y mitigar los efectos nocivos que pueden provocar la participación desordenada en los Juegos de Azar, así como la puesta en marcha de medidas para proteger a grupos vulnerables, como los menores de edad.

Loterías y apuestas del Estado toma la iniciativa de diseñar un Plan Integral de Juego Responsable que garantice un modelo de juego medido, seguro y controlado, inherente a todos los juegos del Estado.

El juego gestionado por el Estado está más controlado y es menos adictivo.

La publicidad y la promoción del juego se realiza bajo criterios éticos y de protección de los consumidores.

El Estado se preocupa de:

- Poner los medios para evitar conductas patológicas en el juego.
- Transparencia en los recursos generados.
- Publicidad no agresiva.
- Seguridad en la gestión.
- Integridad.
- Confidencialidad.

Hay aspectos de fácil realización como son: el compromiso de la prohibición a los menores de edad en los juegos y la divulgación, tanto en los soportes del juego (boletos, octavillas, etcétera.) como en los establecimientos, no ofrece mayor dificultad.

El volumen de la inversión y la agresividad en la publicidad es un ejemplo de termómetro de responsabilidad social de las empresas. Desde el punto de vista de la publicidad, Loterías y Apuestas del Estado no incita a jugar de forma agresiva y sus contenidos son más bien de carácter informativo. Por ello, la aceptación de este compromiso con la responsabilidad en el juego no sería un trauma para su forma de gestión.

La imagen de responsabilidad y seriedad que la sociedad reconoce

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

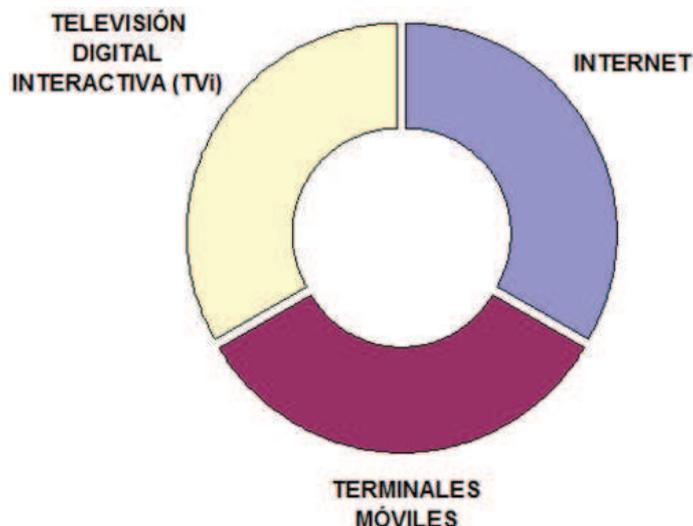
a Loterías y Apuestas del Estado procede de una buena gestión, con absoluta transparencia, con garantía total de ausencia de fraude en los procesos, repartos, escrutinios, con información permanente, pero no podemos olvidar que la calificación de buena gestión se realiza, además, en función de los beneficios generados y éstos proceden del juego. Hemos de encontrar y defender formas que justifiquen la gestión del juego por parte de las loterías públicas y así tendremos la posibilidad de conseguir ingresos para ayudar a otras instituciones sociales.

Las Loterías Públicas desempeñan un papel en la sociedad que otros operadores no tienen en cuenta, disponen de mecanismos de solidaridad distribuyendo parte de los beneficios en subvenciones para la práctica del deporte o instalaciones deportivas, en obras sociales de interés general (Cruz Roja, Lucha contra el Cáncer), o indirectamente en servicios públicos a través de los gobiernos.

Por otra parte, el jugador necesita comprobar que la Entidad Pública de Loterías le abonará siempre su premio, si le corresponde, y que no se lo abonará a nadie si no le corresponde, si además observa que esa *Entidad* se preocupa por aquellos para los que el juego es un grave problema, la opinión que se tenga de la *Entidad* mejorará. Este es el activo del juego responsable.

Hoy en día, la sociedad exige cuidar tanto las formas como el fondo, éste sería la explotación de los juegos, y aquélla, el *Plan de Juego Responsable*.

## NUEVOS CANALES



Hay dos variables decisivas en la gestión de los juegos: el tiempo que transcurre desde la venta a la celebración del sorteo o del evento, y el canal de distribución utilizado para jugar:

### 1º) Tiempo de espera

En la primera etapa los documentos de participación contenían toda la información y podían ser vendidos desde cualquier fecha anterior al sorteo, incluso superior a la semana. Con la aparición del sello físico se estable un periodo determinado, normalmente la semana, que sirve de control para la participación.

Con la aparición de Internet y las nuevas tecnologías el mundo de los juegos sufre una «revolución», los jugadores pueden acceder al juego sin necesidad de moverse de su trabajo o de su domicilio, y el tiempo de espera para saber si tienen premio puede ser de minutos, incluso de segundos.

Así pues, dos aspectos nuevos vienen a modificar sustancialmente el concepto de juego: se puede jugar desde cualquier sitio y se recibe el premio en el momento. Aspectos que están influyendo decisivamente en la sociedad a través de algunos de los nuevos canales y fórmulas de juego.

Aquí si que es importante la práctica del juego responsable, que

debe fomentarse mediante medidas como: limitar la edad para jugar, controlar el juego a crédito, opción de exclusión, límite de dinero, y periodo mínimo de tiempo.

Los riesgos de fraude vinculados a las apuestas están creciendo debido al número creciente de operadores de apuestas, a la programación de prácticas criminales organizadas, a la globalización de las apuestas, y a la inmediatez en obtener el premio.

Una asociación española de afectados por la Ludopatía destaca el gran incremento que ha experimentado la adicción a los juegos con las nuevas tecnologías, especialmente abusivas en el caso de Internet y de los teléfonos móviles. Diferencia esta asociación entre los adictos a los juegos tradicionales (tragaperras, bingos, etcétera.) que comienzan a partir de los 18 años, y los adictos a las nuevas tecnologías (Internet, videojuegos, móviles, etcétera.) que comienzan antes de los 18 años y representan el 36%.

Es necesario un código de conducta para los operadores de apuestas, y los que sean de titularidad estatal deben evitar, además, incluir en sus programas de apuestas acontecimientos que sean susceptibles de generar dudas sobre la limpieza de su desarrollo.

#### 2º) Canal de Distribución

Si nos remontamos al nacimiento de los juegos que ahora gestionamos en España, vemos que en una primera etapa los juegos se vendían en participaciones impresas en documentos físicos que eran distribuidos por los vendedores caminando por las calles y los mercados. En una segunda etapa, los establecimientos situados en locales cerrados se consolidan y son ellos quienes siguen distribuyendo buena parte de la venta mediante auxiliares llamados «ambulantes» que seguían caminando por las calles. Ello da lugar al canal convencional sobre el que se asentaba la venta de todos los juegos hasta la aparición de las nuevas tecnologías.

Dentro del canal convencional contemplamos también varias etapas:

- Sello estampado sobre documento numerado.
- Sello físico numerado y adherido al documento.
- Validadora mecánica o numeradora de documentos *Off Line*.
- Terminales de validación *On Line*.

La característica más destacable de esta etapa es la de que el jugador debe desplazarse hasta el punto de venta para jugar y en el proceso

interviene una persona adicional. Desde la aparición de los juegos por Internet (*on line*) los jugadores pueden participar sin desplazamiento de su lugar de trabajo o de su casa, y sin intervención personal de un empleado del punto de venta que controle, por ejemplo, la edad de los menores.

### **Medios Tecnológicos**

Nuestra actividad se está viendo invadida, e incluso superada en el mercado del juego, por la utilización de las nuevas tecnologías para:

- El creciente uso de los medios informáticos, telemáticos, audiovisuales;
- la multiplicación de redes, cada una de mayor potencia;
- la creciente difusión hasta niveles globales de cualquier información o dato;
- la posibilidad real de desarrollar en el propio domicilio, sin salir de casa, la jornada laboral, las compras, los juegos;
- y la participación en conferencias y otras reuniones.

*¿A qué nos lleva todo ello?* A qué empresas legalizadas solo en un país hayan instalado en el mercado, a través de esos nuevos canales, nuevas fórmulas de juego en países donde esas empresas no están autorizadas. Esto es ya una realidad a la cual los gobiernos no han respondido todavía.

Los juegos de nuestra *cartera* permanecerán mientras nuestro mercado tenga una población potencialmente jugadora, con dimensiones adecuadas a las fórmulas actuales de los juegos, pero no olvidemos que están diseñados para el canal tradicional de puntos de venta.

Los juegos instalados en Internet están pensados y diseñados para ser jugados de forma individual, no se sabe cuantos van a jugar, de ahí que se diseñen para que cada jugador pueda participar con independencia de los demás. Nuestros juegos no están pensados para esos canales, están diseñados para jugarse de forma *mutua*, con expectativa de premios generados en base al volumen de ventas. Los premios están definidos en función de su dificultad, pero hemos de estudiar a qué otros canales podemos adaptarlos.

La fuerte entrada de los portales de apuestas en línea se debe principalmente a que ofrecen nuevas posibilidades interactivas de juego y combinaciones que dinamizan el mercado y amplían la oferta de posibilidades. Las nuevas generaciones buscan nuevas formas de diversión,

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

ocio y entretenimiento con dinero, y han encontrado en las nuevas tecnologías su mejor aliado. El jugador tradicional que juega en el canal convencional prefiere que «se lo den hecho», se muestra muy pasivo con el juego, sin embargo las nuevas generaciones utilizando las nuevas tecnologías son ellos los que intervienen directamente en el juego, son absolutamente activos, tengámoslo presente.

Los jóvenes invierten poco porque disponen de escasos recursos y además no aspiran a grandes premios, para ellos es tan importante el medio que utilizan como el premio que pueden obtener, su gran premio es demostrar que dominan las nuevas tecnologías.

Los portales de juego en línea están desarrollando apuestas basadas casi exclusivamente en las apuestas deportivas, es decir, sobre eventos que son conocidos por la sociedad porque tiene gran implantación entre ella, especialmente el fútbol.

Todos sabemos que cuanto menos intervenga el azar en un juego más riesgo existe de manipulación, nuestra mejor defensa está en demostrar que no manipulamos ningún factor que interviene en el juego. Nosotros utilizamos los nombres de los clubes de fútbol porque tenemos acuerdos con ellos, ya sea por que son patrocinadores o por que son beneficiarios, pero en los juegos en línea por Internet no es así. La regulación de esta actividad vendría a evitar que el riesgo de actuar sin marco legal se traslade a otras actividades de la sociedad. *¿Cual ha de ser nuestra respuesta?:*

Primero, adaptarnos al nuevo entorno, hay nuevos juegos y nuevos canales.

Segundo, tenemos que instalar nuevas tecnologías para ese nuevo entorno.

Tercero, tenemos que pensar en diseñar fórmulas que nos permitan competir con esas empresas.

## Incorporación a Internet



Dos tipos de juegos hemos de tener presentes:

1. Los que ayuden a fomentar las ventas en base a las expectativas de premios altos. Para éstos, el mercado debe ser ampliado, los juegos en común de varias Loterías forman una base de población que permiten diseñar juegos de amplia base y grandes premios. La experiencia de *Euromillones* es un ejemplo.
2. Aquellos que además nos permitan competir en el mercado de los nuevos canales.

### Canal de Comunicación

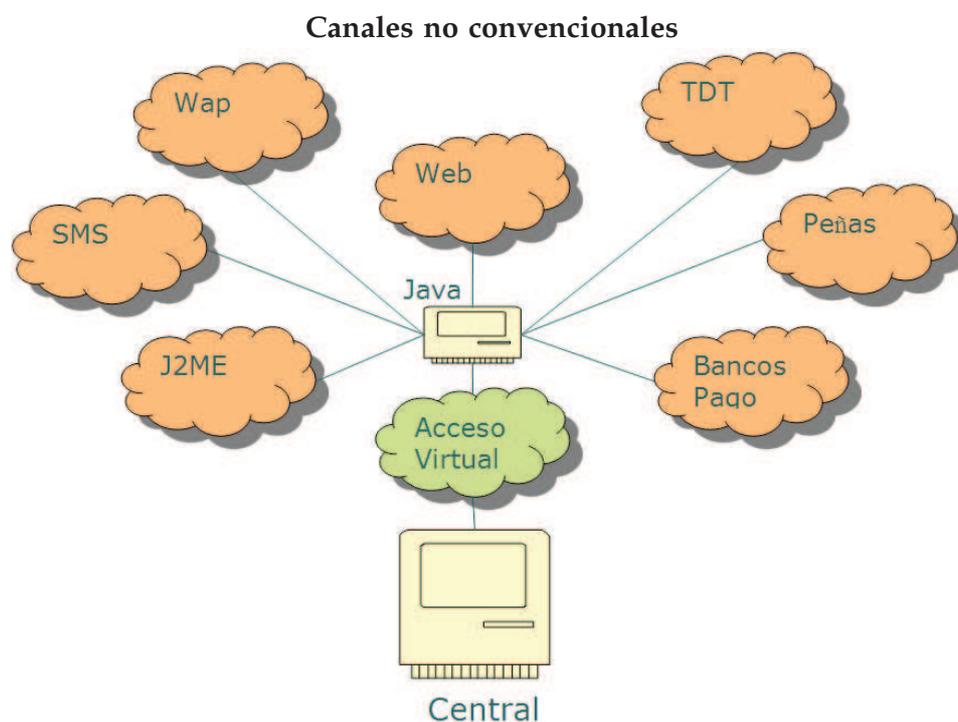
Las nuevas tecnologías permiten diseñar, además de canales de distribución, otros de comunicación a través de los cuales podemos disponer en los puntos de venta de:

- Información de los juegos.
- Transmisión de los eventos que soportan las apuestas.
- Publicidad institucional y de producto.

### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

- Publicidad de otras empresas.
- Medio interactivo para acciones de marketing.

Loterías y Apuestas del Estado ha diseñado, y está instalando, un nuevo canal de comunicación en tiempo real con la red de ventas, para llevarles todos esos contenidos en tiempo real mediante las nuevas tecnologías.



### LA GLOBALIZACIÓN

Informática y comunicaciones han desempeñado un rol fundamental: del boleto numerado, al sello, a la validadora *off line*, a la validación *on line*, y finalmente la globalización con Internet, telefonía móvil, TVi, etcétera.

## ¿Hacia dónde va el mercado?

### Nuevas Tecnologías

- SISTEMAS ON-LINE
- INTERNET
- TELEVISIÓN DIGITAL
- TELÉFONOS FIJOS O MÓVILES

#### CARACTERÍSTICAS

- En cualquier lugar.
- 24x365
- Interactividad
- Combinación de servicios
- Personalización
- Respuesta rápida
- Medición
- Coste

#### ACERCAMIENTO AL CLIENTE      CANALES COMPLEMENTARIOS

Las loterías deben posicionarse cuanto antes en el nuevo entorno tecnológico

### Nuevos Productos

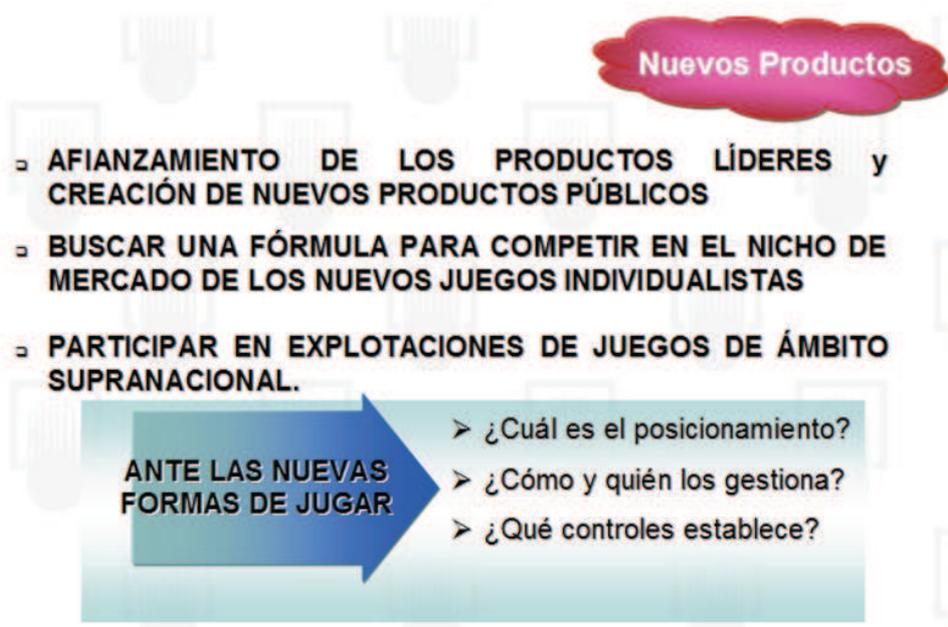
- Hechos a medida del cliente
- Azar + habilidades + distracción
- De impulso

#### OFERTA

- Individualizada
- Personalizada
- Interactiva

#### BASES DE DATOS

- Conocer gustos y afinidades
- Promociones
- Mantener al cliente



Estos últimos medios permiten actuar desde cualquier sitio, eso es un reto para las empresas, éstas siempre han sabido donde estaba el cliente y conocían su entorno. Ahora con estos nuevos medios la empresa no conoce el entorno desde el que el cliente le demanda un producto.

Las formas de venta, las formas de pago, los transportes, el marketing, todo ha cambiado. La empresa debe adecuarse para rentabilizar y dinamizar su economía. La red hace clientes que provocan intercambio y las empresas deben competir en un mundo de intercambio con sus conocimientos dentro de cada sector, hacerlo solo no es la mejor opción.

La idea cada vez más extendida de «Aldea Global» no puede ser ajena al mundo del juego; nuevos aspectos deben estar presentes en la toma de decisiones: organización, cambio de cultura, nuevas tecnologías, canales diversos, y nuevos productos.

### LA GLOBALIZACIÓN

- La consecuencia inmediata del fortalecimiento de las comunicaciones ha sido la ampliación de los entornos de influencia.
- Los gestores deberán tener mayor movilidad e interdependencia, sin perder por ello el control y la regulación de los juegos públicos.
- Las marcas recobrarán importancia por la seguridad y confiabilidad que transmiten al cliente.



### Establecimientos en la actualidad

#### Evolución del mercado: Juegos Multijurisdiccionales

La consecución inmediata del fortalecimiento de las comunicaciones es la ampliación de los entornos de influencia, parte de nuestras organizaciones están enclavadas en el ámbito de lo público, pero el órgano gestor deberá tener mayor movilidad e interdependencia en el as-

pecto económico, sin perder por ello el control y la regulación del juego de ámbito público.

La tecnología de comunicaciones nos permite hoy integrar y compartir sistemas en línea siempre que se den unos mínimos de compatibilidad entre los sistemas centrales, lo que deja la puerta abierta para la organización de juegos multijurisdiccionales. Tengamos por seguro que si existe una voluntad real de asociación siempre existe un medio técnico que nos permitirá llevarlo a cabo.

Las nuevas tecnologías han cambiado el panorama de los juegos públicos, actúan desde una dimensión global y su avance es imparable, es muy difícil impedir que no aparezcan en nuestros mercados y han propiciado la aparición de productos diferentes a los tradicionales. Por tanto, los gobiernos deben actuar y no permitir *nichos vacíos* que serán ocupados por operadores no autorizados. Las actuales instituciones, que se están preparando para dar una respuesta a ese nuevo mercado, deben propiciar nuevas formulas nacionales e internacionales que permitan controlar y obtener rentabilidad de estos juegos.

#### **Razón de ser del juego multijurisdiccional. *Euromillones***

Durante la década de los noventa un grupo de Loterías Públicas celebraron varias reuniones con la finalidad de poner en marcha un juego de ámbito multijurisdiccional europeo, que por razones de índole jurídica no pudo alcanzarse. Los motivos que movían las voluntades eran: la próxima aparición de la moneda única, y la aspiración de diferentes estados europeos de llevar al mundo del juego lo que a nivel político, económico y social se venía realizando en la Unión Europea desde hace tiempo.

Instaurada la moneda única, se siguieron realizando diferentes estudios sobre la conformación de un tipo de juego multijurisdiccional que culminaron en 2002 con la decisión de comercializar un juego europeo, entre las Loterías Públicas, inicialmente, de Francia, Reino Unido y España, que se denomina *Euromillones*.

Las premisas en las que se basa este juego son las siguientes:

- Diferenciarlo lo más posible de los juegos locales.
- Generar una alta expectativa de premio.
- Dimensionarlo de manera que pueda incorporar nuevas Loterías.

- Aún cuando haya unificación de fondos, cada operador es responsable de su gestión.
- Solo existe un operador en cada territorio.
- Bote más alto, más categorías, más premios mayores y más premios menores. Está demostrado el efecto multiplicador de los botes y de los grandes premios, así como una amplia base de premios pequeños que vengan a recompensar con cierta frecuencia al jugador habitual.

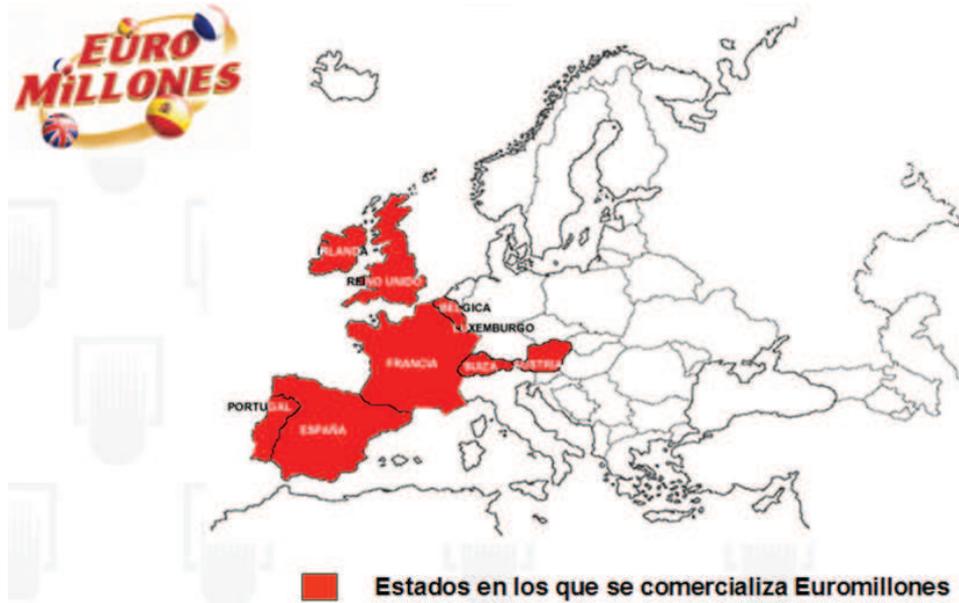
El diseño del juego es de fórmula Loto con dos matrices, una de 5 sobre 50 números y otra de 2 sobre 9 números. Tiene 12 categorías de premios, cuya pirámide va entre 10 euros el menor y 15 millones de euros el mayor, como valor mínimo. Su periodicidad es semanal y se sortea los viernes. Se comercializa por el canal tradicional y por Internet, pero se instalará en cualquier canal al que las Loterías se incorporen.

Actualmente este juego lo gestionan 10 Loterías Públicas de: Austria, Bélgica, España, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suiza, con una población total aproximada de 200 millones de habitantes.

Cada semana se obtienen ventas de entre 70 y 250 millones de euros, dependiendo del premio ofertado, y se han entregado premios superiores a los 115 millones de euros. El impacto de este juego en el mercado mundial ha sido tal que todas las loterías europeas no integradas han solicitado su incorporación, incluso las que ya gestionan otro juego multijurisdiccional.

El actual mercado crecerá en base a nuevos productos como el de Euromillones, pero mientras tanto los productos tradicionales tendrán que ser reforzados, haciendo lo posible para que sean competitivos y tratar de incorporarlos a nuevos canales para obtener mayores bases de jugadores en otros mercados, ya sea con formulas asociativas o de franquicia.

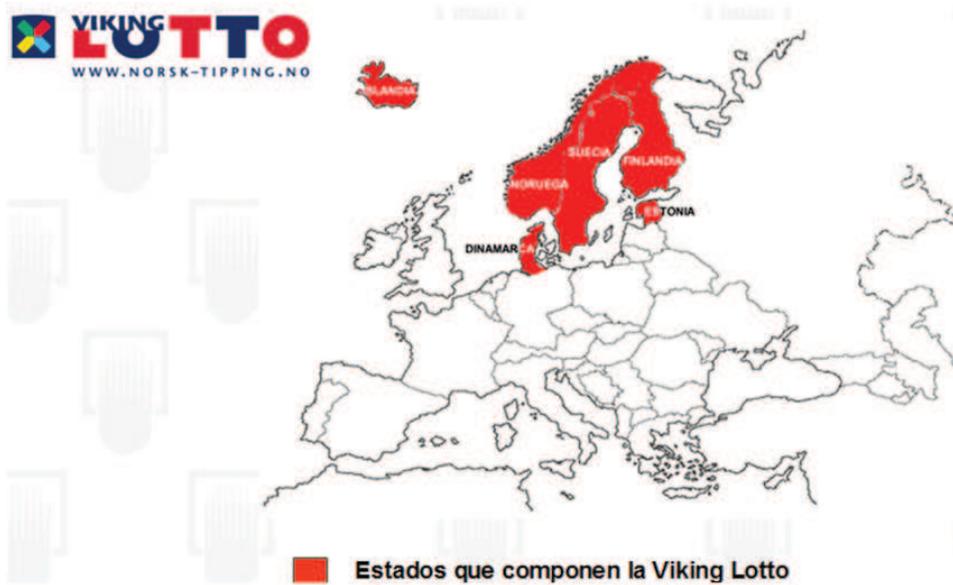
### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»



#### Otros ejemplos de juegos multijurisdiccionales

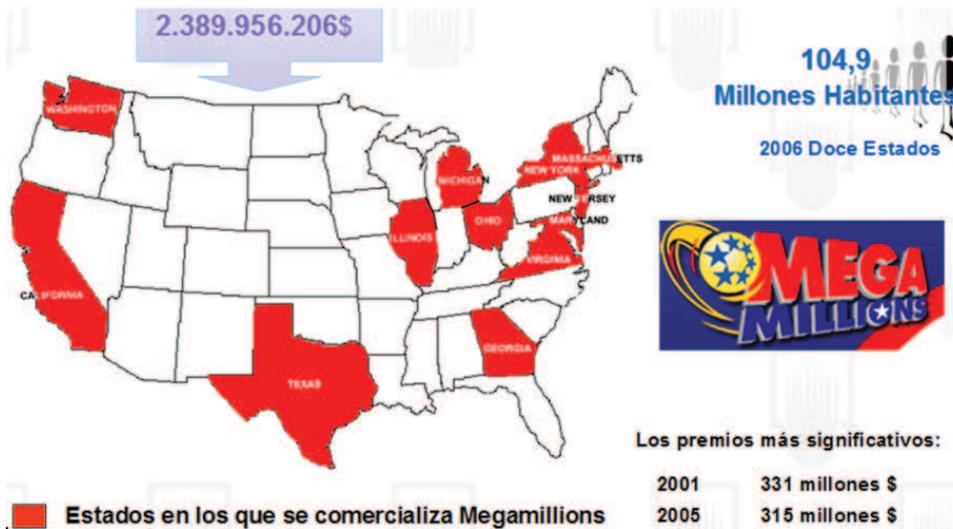
- VIKING LOTTO

En este mercado multijurisdiccional participan las Loterías Públicas de seis países nórdicos: Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, ofrecen gran variedad de productos, el principal un Lotto 6/48, con dos números complementarios. Para premios se distribuye el 50% de la recaudación, jugándose a través de todos los canales alternativos.



- MEGA MILLIONS

Doce estados de los Estados Unidos de América constituyeron en 2006 un nuevo juego multijurisdiccional para una población de 105 millones de habitantes.



### 3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

- POWERBALL

Otros veintiséis estados de Estados Unidos desde el 2003 están asociados para desarrollar juegos en común. Suman 155 millones de habitantes y han entregado premios superiores a los 300 millones de \$.



#### ¿A qué se juega y cuanto se juega en el mundo?

De acuerdo con los datos que publica «Lafleur's Magazine», y para tener una imagen de a *qué fórmulas se juega, cuánto se juega y qué representa en el mercado*, abajo índico las fórmulas generales de juego a las que más dinero se juega, y las ventas medidas en dólares, según datos referidos a 2006, ordenadas de mayor a menor son:

Lotos	82.700 millones \$	41%
Instantáneas	48.500 millones \$	24%
Lotería Pasiva	22.400 millones \$	11%
Sorteos rápidos	20.400 millones \$	10%
Bingo	10.700 millones \$	5,3%
Apuestas Deportivas	10.400 millones \$	5%
Keno	7.400 millones \$	3,7%

La Organización de Loterías Públicas que más vende es la italiana Lottomatica, con 14.200 millones de \$, seguida por Loterías y Apuestas del Estado con 12.740 millones de \$ en 2006.

Los países europeos donde más se gasta en loterías públicas, medido en gasto por habitante, son Grecia con 459 \$ habitante/año, Italia con 305 \$ y España (LAE) con 306 \$.

Los juegos que gestiona Loterías y apuestas del Estado aportan al Tesoro Público cada año más de 3.000 millones de \$.

Para terminar solo quiero añadir dos ideas: primera, que el juego es una actividad del hombre, absolutamente voluntaria y de libre consentimiento, pero se debe vigilar que no exista fraude o engaño. Y segunda, que el ser humano tiene tendencia a la debilidad por el juego, que le provoca enfermedades de adicción y dependencia, y que es el poder público el que más ayuda preventiva puede prestar a los jugadores mediante una regulación pensada en ellos como destinatarios de todos los juegos, los públicos y los privados.

3. «LOTERÍAS, APUESTAS Y OTROS JUEGOS DEL ESTADO»

Ranking de Loterías por Ventas (2006)

Organizaciones de Lotería	Millones de Dólares									
	Loto	Números, Rápidos	Keno	Bingo y otros	Apuestas Deportivas	Sorteos (LN)	Instantáneas	Totales		
Lottomatica (IT)	8.696,6				269,2	107,1	5.122,6	14.195,5		
LAE (Esp)	4.888,2				669,1	7.199,1		12.736,4		
LFDJ (FR)	3.973,3	2.538,0	656,0	53,7	510,9		4.475,5	12.507,4		
Camelot (UK)	7.982,1	97,2					1.757,3	9.836,6		
Mizuho Bank (JP)	2.626,1	1.002,2				4.980,4	744,3	9.353,0		
New York Lot (USA)	964,2	1.542,0	447,7	188,5			3.467,0	6.610,4		
China Welfare Lt. (CHINA)	5.699,0						166,6	5.764,6		
	34.709,5	5.479,4	1.103,7	243,2	1.449,2	12.286,6	15.732,3	71.003,9		

### Gasto por Habitante en Europa

Países	Población (Millones habitantes)	Ventas (Millones Dólares)	Gasto/Habitante (Dólares)
Grecia	10,70	4.908,20	458,71
España (LAE + ONCE)	40,40	15.686,00	388,27
Italia	58,10	17.744,50	305,41
Portugal	10,60	2.184,30	206,07
Francia	62,80	12.507,40	199,16
Reino Unido	60,60	9.836,60	162,32
Alemania	82,40	12.207,20	148,15

### Destino de los beneficios de los juegos (año 2003)

Comunidades autónomas:	54.000.000 €
Entidades Deportivas:	57.000.000 €
Entidades de carácter social:	37.000.000 €
Tesoro Público:	2.375.000.000 €
<b>Total beneficios:</b>	<b>2.523.000.000 €</b>

## Capítulo 4

# «La intervención estatal en latinoamérica: Argentina»

HÉCTOR LUNA MARTÍN<sup>1</sup>

Como argentino, y al mismo tiempo como miembro de una actividad a la que tengo aprecio, en la que me he desarrollado, y en la que he tenido que dar mucho más a veces de lo que uno supone, es decir, respecto de la actividad del juego de azar, diré que explotar, fabricar, y en general, vivir de los juegos de azar es una tarea sumamente difícil, puesto que necesitamos que nuestra ética personal y nuestra ética corporativa sean coincidentes con nuestras estrategias corporativas y personales. Creo que el triunfo de alguien que pertenece a un sector como el nuestro, se produce cuando su ética y su estrategia coinciden plenamente, cuando nuestros valores son tanto los que nos defienden como los que justifican lo que hacemos.

Dentro del contexto latinoamericano, Argentina tiene singularidades bastante destacables, las cuales pueden ser vistas como modelo en muchos casos de «lo que no hay que hacer». Sin embargo, la virtud de poder reconocer aquello que no hay que hacer es lo que nos posibilita hacer lo debido.

### **Composición histórico-política de la República Argentina. División Jurisdiccional.**

Quiero esbozar una breve síntesis para no equivocarnos cuando analicemos el panorama jurídico tan diverso en relación al juego, que presenta el país. Argentina surge en el siglo pasado con la independencia respecto del reino de España. Las provincias que componían el Virreinato del Río de la Plata eran dependientes de una metrópoli que

---

1. Profesor de la Universidad Argentina de Ciencias Sociales.

estaba fuera de este ámbito territorial. Se independizan y forman una Confederación de Provincias Unidas del Río de la Plata, lo que posteriormente dio origen a una República.

Esta Confederación de Provincias delega en un Estado central determinado tipo de funciones y se reserva la delegación de otras. Entre las que se reserva, justamente está el control, la legislación, y la administración de los juegos de azar. Por esta razón, las 24 provincias que componen el país, tienen cada una de ellas un organismo con autonomía, con una serie de coincidencias y diferencias entre ellas. Hay juegos interjurisdiccionales dentro del país, pero al mismo tiempo tenemos que aceptar que hay políticas absolutamente contrarias, lógicamente se debaten en una asociación, que se llama ALEA, que es la Asociación de Loterías Estatales de Argentina<sup>2</sup>, donde en la medida de lo posible se trata de llegar a una coexistencia que sea productiva para el sector en general, y que al mismo tiempo no sea contradictoria respecto a cada una de las singularidades internas de nuestro país. Bajo este panorama, nos encontramos con casos especiales, no demasiados, pero sí situaciones diferentes. El marco legal, en su totalidad, se establece en las Constituciones Provinciales. Éstas, de algún modo, siempre hacen referencia al ámbito jurisdiccional, y a la competencia que tienen estos organismos en la dirección y en la administración de la actividad de juego, así como al destino de los fondos que se obtienen.

Creo que en cuanto a la dependencia que estos organismos tienen está el denominado *espíritu del legislador*, y creo que igual ocurre en otros países del mundo a la hora de «construir» un organismo que regule los juegos de azar. ¿Qué quiero decir con esto? Pues que si el interés ha sido, por ejemplo, combatir los «bolsones» de clandestinidad que se podían generar por falta de legislación, podemos comprobar que en esas provincias, el organismo máximo del control de la actividad –la lotería del lugar para llamarla de un modo genérico aunque no todas se llaman del mismo modo–, depende del Poder Ejecutivo o de la Secretaría de Gobierno. Es decir, su inspiración inicial ha sido el crear un organismo represivo contra la clandestinidad, consiguiendo que todo lo que sobrevenga tras su creación pueda ser consecuencia de aquella primera inspiración voluntaria del legislador que dijo «terminemos con un bolsón de clandestinidad y regularicemos esta actividad de alguna manera, ya que es imposible evitarla», porque todos sabemos muy bien que el apostar –y digo apostar, más que jugar, porque me gusta hacer esa diferencia–

---

2. Página web: [www.alea.org.ar](http://www.alea.org.ar) (Nota de los eds.).

forma parte, como se ha dicho millones de veces, de la naturaleza de los seres humanos y de esa ilusión. (Del latín *ludere*<sup>3</sup>; iluso, es el que juega, es decir, tanto nos ilusionamos cuando apostamos como cuando pensamos en algo que podemos obtener).

Regresando a lo anterior, el espíritu inicial para la formación de una legislación queda demostrado básicamente en la finalidad de los recursos recaudados. Vamos a ver que el énfasis que se le puede dar, en una legislación provincial, a la persecución represiva de la clandestinidad, nos va a mostrar que quedan en un segundo plano las recaudaciones tributarias, e incluso, en ocasiones, los controles tributarios son subordinados a esa represión del clandestino. Porque se busca, a veces hasta por convicción y conveniencia, que el clandestino deje de serlo.

No es ninguna novedad que gran parte de los que actualmente operan legalmente en el mundo, han comenzado en una situación de alegalidad y que se han construido legislaciones basadas en una jurisprudencia fundada en reconocer la inevitable tendencia de la sociedad, que en términos empresariales llamaríamos *mercado*. Entre una sociedad y un mercado hay simplemente una distinta visión que es la que nos sitúa en un lugar u otro desde donde analizarlo.

Cuando la finalidad no ha sido la represión de la clandestinidad, sino que ha sido la legitimación frente a cierta *moralina* –y digo moralina sin ningún tipo de temor a equivocarme– como ha pasado en muchas situaciones, entonces, el legislador ha visto como modo de justificar la aprobación legal del juego el destinar los fondos recaudados a fines sociales. Es decir, demostrar que aquello que ciertos sectores excesiva-

---

3. El vocablo *ilusión* proviene del latín *illusio, -ionis* «engaño», término extraído de *illusus* participio del verbo *illudere* «burlarse de, mofarse de». El verbo *illudere* se formó con el prefijo *in-*, y del verbo *ludere* «jugar». De este verbo provienen voces como lúdico, ludópata, etcétera. Por tanto, originalmente *illudere* en latín significaba «jugar contra (in), hacer mofa de». Ahora bien, en castellano la voz tiene dos significados en cierto modo antagónicos:

- a) Primer significado de «engaño, percepción o idea irreal». Este es el sentido propio y originario que todavía está presente en expresiones como «ilusión óptica», y en frases como «de ilusión también se vive», «hacerse ilusiones», «es pura o vana ilusión», etcétera. Sobre todo se manifiesta esta semántica en voces derivadas como iluso, ilusorio, ilusionista, entre otras.
- b) El segundo sentido, que se ha desarrollado especialmente a partir de la segunda mitad del s. XIX, y es el más vigente, popular y arraigado actualmente es el de «viva esperanza, expectativas favorables depositadas en personas o cosas». En otros idiomas como el francés o el italiano esta segunda acepción está mucho más limitada, pero particularmente en España es una palabra que se usa mucho en el ámbito publicitario. (Nota de los eds.).

mente puritanos de la sociedad suponían que podía ser una tendencia a la degradación moral de los individuos que apostaban, se compensaba al decir «este esfuerzo y esta potencial degradación está justificada por el destino que le damos a los fondos». Recordemos que estos organismos dependen en general de la Secretaría de Desarrollo Social donde los planes de salud son enunciados en forma muy rimbombante. Probablemente hay cierto complejo de culpa que sobreviene a funcionarios que a veces tienen que acceder a rubricar con su firma la autorización para explotar un juego de azar.

En otros casos nos encontramos con situaciones de vinculación múltiple, es decir, a partir de una de las decisiones iniciales van descubriéndose aspectos colaterales que fortalecen muchísimo la legalización y la posterior instrumentación de regímenes específicos para el desarrollo responsable de la explotación del juego de azar. Habrán notado que he usado la palabra «responsable», porque si bien originariamente en nuestra actividad podíamos dividir la situación en ilegal o legal, hay ciertas franjas de alegalidad que, al no estar reguladas, podríamos considerarlas incluidas dentro de lo que podríamos denominar ilegal. Hoy nadie discute que el juego de azar y la administración de las apuestas debe ser legal, sea estatal, privada, o mixta. Nadie puede suponer que el juego clandestino o el juego ilegal pueden tener un marco de desarrollo más allá de una localización doméstica. Particularmente, la palabra «legal» es corta para todo esto, y lo vemos en los debates respecto de las nuevas tecnologías, de los nuevos desafíos. No podemos hablar sólo de «juego legal», tenemos que hablar de un agregado que es «juego legal y responsable», porque algo puede ser legal, pero no necesariamente es responsable. Es responsable cuando esa legalidad conlleva un análisis previo, especialmente conceptual, de qué es lo que estamos haciendo, para qué, y por qué lo estamos haciendo. Este apartado es fuente de preocupación en Argentina, probablemente porque en algunos sectores de la actividad ha habido inquietudes que nos han orientado hacia ese marco; actualmente la responsabilidad unida a la legalidad es una profunda preocupación compartida por diferentes sectores, incluso algunos ajenos a nuestra actividad. Esa legalidad responsable hoy está compartida obviamente con el Estado, en primer término, pero con una gran proactividad por parte de las empresas que operan dentro de Argentina. Y también por parte de algunos sectores que están fuera de lo estrictamente empresarial y de lo estatal, pero que reciben por algún camino el impacto de la explotación de nuestra actividad, tales como los sectores dedicados a la salud, o a la educación, o a la tecnología. Más adelante voy a mencio-

nar algunos casos donde el juego de azar ha servido de estímulo y de apoyo económico para el desarrollo de innovaciones tecnológicas en ámbitos inesperados, lo cual me parece útil exponerlo como experiencia para aquellos a los cuales pueda servirles y puedan empezar a trabajar el tema en profundidad.

Respecto de los entes en general, y de algunos casos que podríamos mencionar como situaciones atípicas o especiales, merece destacarse que en las 24 jurisdicciones existen 25 organismos, y ustedes dirán «hay uno que sobra». Probablemente sí, eso lo decidirán en el futuro los legisladores. Pero en este momento hay 25 organismos y 24 distritos. Tenemos además un caso digno de mención: la provincia de Salta, una provincia pequeña, muy bella en el norte de nuestro país que ha privatizado totalmente la lotería. Es decir, es la primera lotería, por lo menos en Argentina, que está absolutamente en manos de una empresa privada que se ha hecho cargo de todo y que tiene una relación con un ente mínimo, regulador, que recibe un canon variable, y en algunos casos un canon fijo, y que se ha preocupado mucho en mantener la plantilla de personal y en incorporar, obviamente, personal que viene de otros sectores, especialmente de la tecnología, para proceder a su modernización. Pero no deja de ser interesante que haya una empresa que en relación con el Estado se haya hecho cargo de la operación integral del juego. Sin embargo, en el resto de las provincias nos podemos encontrar con situaciones de otra índole donde las empresas tienen mayor protagonismo en algunas jurisdicciones y menor en otras. El Estado participa a veces controlando, y a veces haciendo explotaciones mixtas o conjuntas, o a veces arrendando servicios a las empresas.

El caso particular donde coexisten dos organismos lo constituye la ciudad de Buenos Aires que ahora es una ciudad autónoma, con un status similar al de una provincia, y con una Constitución que se sancionó en 1994. En esa Constitución, y en diferentes momentos de su redacción, la Asamblea Constituyente reservó no sólo los derechos, sino los recursos económicos, que se generasen a partir de la explotación del juego en la ciudad de Buenos Aires para la ciudad autónoma. Obviamente, antes que fuera autónoma Buenos Aires era un distrito federal que se había cedido al Estado nacional –aquél que mencioné al principio que se había creado como resultado de la Confederación de las Provincias Unidas del Río de la Plata–. Ahí comienza una especie de disputa que termina a mitad de camino entre un convenio y una disputa por parte de aquellos que no están de acuerdo en que el juego se gestione de ese modo y desean que pase íntegramente la explotación del juego a la Ciudad Autónoma.

Esta situación no ha impedido que en determinadas áreas que están en discusión, puedan haberse instalado empresas, obviamente muy rentables, controladas por la Lotería Nacional. Hay una realidad, digamos, de acercamiento y alejamiento *pendular*, entre los organismos, y creemos que con la llegada de un nuevo gobierno para la Ciudad Autónoma, y la probable llegada de un gobierno que puede ser del mismo signo o diferente para la Nación, esta dualidad pueda de alguna manera finalizar. No necesariamente desaparecerá la Lotería Nacional desde su existencia legal, porque tendrá una virtualidad que le permitirá acordar con las loterías locales, pero serán respetados y revalidados, especialmente en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los derechos que surgen de su Constitución en 1994, y que hoy tiene un organismo como es el Instituto del Juego que se encuentra en estado *latente*, porque su relación con las operaciones de juego es a través de convenios existentes con la Lotería Nacional.

### **Clasificación de los Juegos**

Después de haber hecho esta introducción me centraré en el producto porque me parece que a veces en determinados sectores, especialmente en los sectores políticos y en los jurídicos, se intenta con muy buena voluntad, acierto y mucha capacidad, legislar, pero se legisla de modo demasiado amplio sin centrarse excesivamente en la figura del producto sobre el que se está legislando. Es decir, nos preocupamos a veces mucho más sobre lo jurisdiccional que sobre el impacto del producto en cuestión en el mercado que en definitiva es la sociedad, compuesta por todos nosotros que somos los seres humanos que apostamos, o que operamos, y los juegos de los cuales estamos viviendo. Por tanto, si paso de los organismos a los productos, y de lo político-jurídico a los productos es porque sé –y lo verán– que ellos deben tener un protagonismo trascendental a la hora de legislar y, de alguna manera, permitir su desarrollo responsable dentro de los ámbitos donde las empresas o los organismos estatales, operan. Esta clasificación para algunos puede ser arbitraria, caprichosa, pero para otros puede ser coincidente.

Voy simplemente a dar una breve definición y luego voy a trabajar la definición de estos productos lúdicos, respecto de sus impactos y de los posibles modos de ser regulados e incorporados, especialmente, a las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías siempre se van a apoyar en productos que aparentemente pueden ser nuevos, pero en su *espíritu*, para los que estamos dentro de esta *vieja actividad*, sabemos muy bien que se sigue tratando de lo mismo.

En definitiva, apostar no es nada más que poner en riesgo de pérdida algo que poseemos, para tratar de conseguir algo que deseamos. Y de alguna manera, un juego de azar siempre, mediante reglamento que pueden influir levemente en algunos casos pero nunca sustancialmente, nos va a conducir a una situación parecida: exponemos a riesgo de pérdida una apuesta para tratar de obtener algo deseado, en este caso, un premio. Aunque esto también lo hacemos en otras actividades humanas.

Los juegos que nosotros llamados *poceados*, en España mutuales, se generan a partir de la acumulación de apuestas o derechos de participación, porque no siempre se apuesta, sino que a veces se paga un derecho de participación fijo que está a mitad de camino entre una apuesta y vaya a saber qué otra cosa; esos juegos *poceados* que todos conocemos, obviamente tienen una «quita» tributaria, o para costos operativos de quien lo opera, sea el Estado o sea una empresa privada, y luego reparte el premio de acuerdo a un sistema de prorrata que podrá ser parte de los reglamentos del juego. Cuando hablamos de este tipo de juegos, por lo general, creemos que estamos hablando de juegos masivos. Y es verdad, un juego poceado si no es masivo nos parece que no va a reunir la atención de los usuarios y, por lo tanto, va a tener una muy mala recepción en el mercado y poca expectativa. Sin embargo, pensemos que el póquer es un juego poceado, y hoy es un juego no masivo, porque al póquer juega muy poca gente y, sin embargo, tiene un atractivo extraordinario.

Es decir, en definitiva, el «pozo» es algo que llama mucho la atención en lo publicitario. Sin embargo, la adrenalina del apostador, fundamentalmente, se estimula a partir de aquello que trasciende al monto del premio: el triunfo, el ganar, es muy importante en la vida de un apostador. Obviamente, el «pozo» es un gran estímulo, pero nuestro mercado se apoya mucho más en la voluntad de apostar que en el estímulo del «pozo». Aquellos que desde hace muchos años estamos en esto, nos damos cuenta. No siempre el premio es el estímulo principal y, especialmente, en los jóvenes. Me parece muy inteligente esta apreciación con la cual coincidí plenamente.

Tenemos *juegos programados*, juegos donde –desde mi perspectiva personal, con muy poca inteligencia– la banca, el organizador se ha preocupado por no perder –no por ganar– y ha convertido al juego en algo que al poco tiempo de ser jugado, esa pequeña trampa de «no perder» es descubierta por el apostador, y éste también tiene su grado de satisfacción cuando la banca pierde. Es decir, ser banca o ser opera-

dor de juego implica aprender a perder, y aprender a perder no siempre es perder, porque a veces forma parte de una inversión, incluso en términos sociales. Digo esto como un mensaje, una pequeña miscelánea, y continúo con los juegos.

También tenemos una clasificación que en Argentina nos ha sido muy útil, especialmente en determinado distritos, el más importante de ellos la Provincia de Buenos Aires, donde está prohibido delegar la función de banca por una disposición constitucional. Piensen ustedes lo que significa esto, ya que es muy grave para las empresas que necesitan acceder al mercado operando juegos de azar. Entonces, establecimos (y esto fue en discusión parlamentaria que demandó la presencia de especialistas), que había una categoría intermedia entre los poceados, los programados, y lo estrictamente *bancado*, que era lo probabilístico. Es decir, demostramos que para que exista una banca no hay necesidad solamente de un organizador del juego –que puede ser un operador que organiza un juego poceado–, sino que la banca básicamente es aquella que afronta las apuestas y afronta los riesgos, ya que ese es el espíritu de la banca. Pasa también en los sectores financieros, la palabra no es coincidente de casualidad: *quien banca, arriesga*. Y por lo tanto, el Estado –probablemente con muy buen tino– en la provincia de Buenos Aires estableció en el artículo 37 de su Constitución<sup>4</sup> que las funciones de la banca no podían ser delegadas de ningún modo. Por lo tanto, los juegos bancados, los casinos, no podían ser privados, las ruletas especialmente, no podían ser privadas, las tragamonedas de rodillos y aquellas que tuvieran una generación de resultados aleatorios en su interior, tampoco podían ser privadas. Ustedes ya vislumbran que el panorama se tornaba bastante complicado para todos.

Pero si entendemos, como así lo entendimos en las discusiones que

---

4. Constitución de la Provincia de Buenos Aires (República de Argentina), La Plata, 13 de septiembre de 1994.

Sección Primera, Declaraciones, Derechos y Garantías.

Artículo 37:

Todos los habitantes de la provincia gozan del derecho a recibir, a través de políticas efectivas de acción social y salud, las utilidades producidas por los juegos de azar, debidamente creados y reglamentados por ley.

La provincia se reserva, como derecho no delegado al Estado federal, la administración y explotación de todos los casinos y salas de juegos relativas a los mismos, existentes o a crearse; en tal sentido esta Constitución no admite la privatización o concesión de la banca estatal a través de ninguna forma jurídica.

La ley que reglamente lo anteriormente consagrado podrá permitir la participación del capital privado en emprendimientos de desarrollo turístico, en tanto no implique la modificación del apartado anterior. (Nota de los eds.).

se llevaron a cabo, que bancar implica arriesgar, quiere decir que todo aquello que puede ser previsto no implica riesgo, porque si yo puedo prever lo que va a pasar con un grado de exactitud puntual, me encuentro con que el riesgo lo tengo anulado. Por lo tanto –los especialistas en el área operativa podrán corregirme–, digamos que el 2,5% de todo el juego que atraviesa la ruleta, sabemos muy bien que queda para el organizador, sea estatal o privado, o quien fuere. Evidentemente, se ve muy bien que con una «n» cantidad de jugadas, con una «n» cantidad de dinero gastada, voy a percibir un 2,5%. Por lo tanto ese juego no implica ningún riesgo para quien lo organiza, sea Estado o sea privado. Si tengo ese 2,5% garantizado, y reparto el 97,5% en premios, evidentemente, ese juego no es bancado, pero tampoco es poceado, porque no comienzo con una recolección de «pozos» que me permiten atraer la atención de los jugadores, ni tampoco, como en el caso del póquer, nos juntamos cinco personas a jugar y vamos *fichando* y componiendo el «pozo». Por lo tanto, a ese juego lo denominamos «*probabilístico*». ¿Por qué? pues porque la probabilística se aplica en cualquier acción donde tengamos que tratar de interpretar algo que los seres humanos hemos denominado leyes o constantes de la naturaleza. Entonces, nos manejamos y descubrimos las leyes de la naturaleza porque hay cosas que se repiten desde que tenemos memoria, desde que nuestros abuelos y nuestros profesores nos enseñaron, siempre del mismo modo: *el sol sale todas las mañanas*. Entonces nadie puede negar que yo puedo, probabilísticamente hablando, garantizar que mañana tras mañana va a salir el sol. Por lo tanto, a eso lo llamamos una ley de la naturaleza. Y una ley de la naturaleza aplicada a las matemáticas es una ley de la probabilística. *Ergo*, tenemos una categoría de juegos probabilísticos que queda excluida del ámbito de aquellos que prohíbe la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Debido a todo lo expuesto, la ruleta y las tragamonedas de rodillos en la Provincia de Buenos Aires son aceptadas, reguladas, controladas y obviamente, tasadas con un impuesto, como corresponde. De ese modo el desarrollo del juego privado en un distrito tan importante –un país dentro de otro país como es la Provincia de Buenos Aires– se desarrolló, y se desarrolló de un modo especial para las empresas privadas que pudieron acceder a la instalación de juegos de azar que en manos del Estado, probablemente por un ejercicio excesivamente burocrático de la función oficial, hacía que el asunto estuviese mucho más detenido porque, seamos honestos, no podemos comparar la pujanza del empresario que invierte para ganar, con la del Estado que invierte para admi-

nistrar una actividad desde una posición donde no siempre hay funcionarios estatales que merezcan ser llamados empresarios estatales. Lamentablemente no son la mayoría o, para los empresarios privados, afortunadamente, no son la mayoría. Las conclusiones que las saque cada uno desde lugar que ocupa.



Existe una segunda clasificación de los juegos donde ya me olvidé del juego como producto. Ahora me sitúo en el juego desde lo social, por tanto, me sitúo en el mercado, y por tanto, me sitúo en el usuario. Entonces lo clasifico por la interacción que tiene el individuo con el juego que está usando, al cual se está acercando, dividiéndolos en dos grandes grupos, aunque puede haber muchos más. Esto es arbitrario, caprichoso, tienen todo el derecho de refutarme, pero yo me he inventado este artilugio como criterio de clasificación: *los participativos y los pasivos*. ¿En qué consiste la definición de participativo y de pasivo? En algo que parece una tontería, para algunos va a ser una «verdad de Perogrullo», y para mí es una simplificación de las cosas para ir rápidamente al aspecto clave de la cuestión. En el *juego participativo* –lo que otros llaman presencial– existe una participación más inmediata; en el juego pasivo hay un diferimiento, un aplazamiento del resultado. Esto, para lo que estamos en el tema sabemos muy bien la potencia que tiene, que genera a la hora de la rentabilidad y a la hora del compromiso con el apostador con lo que está haciendo. Aquel que vuelve a jugar, que «rejuega», se engancha, genera adrenalina, potencia, fuerza, juega más de lo que puede, probablemente permanece mucho más tiempo del que debería, y origina un defecto indeseable, pero también desde otra posición sabemos muy bien que la participación garantiza con su presencia

algo que no sé hasta qué punto nos ha convenido mantener, que es el anonimato y la confidencialidad. Cuando una persona entra a cara descubierta en un casino, en una sala de tragamonedas, o en cualquier ámbito físico donde se va a sentar a jugar, esa persona está garantizando con su presencia, con su rostro, con su identidad, la legitimación de nuestra actividad. Creo que el compromiso que otorga el uso, muy pocas veces lo vamos a ver reflejado en algo que a diario tenemos que rendir examen de moral, de buenas costumbres.

Nosotros podemos tener a veces el privilegio de movilizar sumas importantísimas frente a las que otras actividades empresarias se sorprenden, pero al mismo tiempo soportamos esa historia estigmática por la que tenemos que rendir examen diariamente. Esta participación, quiero destacarlo puntualmente, y ese grado de compromiso es el que nos tiene que guiar en las legislaciones sobre las nuevas tecnologías que hoy son el gran desafío. Nuevas tecnologías de captura, porque no hay, vuelvo a indicar, una nueva tecnología lúdica. Podemos haber programado la cosa de un modo diferente, pero siempre vamos a estar en lo inicial. El resultado de la aleatoriedad y de la imprevisibilidad lúdica, no económica –a veces económica también–, ya que no es lo mismo un resultado lúdico imprevisible que un resultado económico imprevisible –recuerden la definición de «bancado» y de «probabilístico» que he hecho a lo largo del texto–.

Es decir, el grado de compromiso y de participación, de legitimación, que le da el usuario tiene efectos no deseados y efectos deseados. El *deseado* es este último –que no me cansaré de repetirlo– su presencia, el estar allí, el demostrar que a cara descubierta entrando acompañado, en algunos casos de su familia, y en otros de sus amigos, implica que socialmente hay un reconocimiento explícito de lo que estamos haciendo, que en algunos casos debiera hacernos sentir orgullosos, puesto que en los momentos de felicidad que se ven en una sala donde se apuesta, y donde no necesariamente se gana, son muy poco comparables con lo que se ve cuando se practican actividades socialmente, a lo mejor, con un mayor reconocimiento.

El jugador se ha habituado mucho más (en Argentina, y creo que debe estar pasando en el resto del mundo) al resultado rápido. El jugador no espera, no difiere el resultado, salvo por tradición, en aquellos mercados, o en aquellas sociedades donde lo tradicional tiene un peso fuerte en lo referente a las prácticas y al uso del ocio. Paradójicamente, resulta curioso, pero el ocio se usa. Por lo tanto, las «capturas» hoy y las nuevas tecnologías son una sola cosa. Cuando hablamos de nueva

tecnología, en definitiva, ¿qué estamos diciendo?, ¿de qué me puede dotar la ciencia a través de la tecnología, para que yo pueda capturar al usuario/consumidor en los lugares más inesperados y sorprenderlo con la guardia baja? Pensamiento cruel. El otro pensamiento desde mi punto de vista, proactivo y constructivo, es el de qué modo puedo llegar a él sin convertirme en un *dinosaurio* donde tengo que llenar todavía un formulario como el que nos mostraba JACINTO PÉREZ en la maravillosa exposición histórica que ha hecho anteriormente de la lotería en España, donde sabemos muy bien que una persona acostumbrada a manejar un ordenador durante todo el día, se va a sentir totalmente desubicada si con un lápiz va a tener que llenar un formulario *proforma* de papel. Entonces, la tecnología y su uso requieren un grado de responsabilidad extraordinario para que al momento de llegar a su *piedra de toque*, que es el usuario, que es el ser humano, no vayamos a ser nosotros los artífices de nuestra propia *autodestrucción*.

### **Impacto de las Nuevas Tecnologías: Internet**

Dentro de esta clasificación de los juegos, abordaré directamente el impacto de las nuevas tecnologías y realizaré un breve análisis de los ámbitos donde pueden llegar a generar efectos deseados y no deseados. Estos ámbitos, no necesariamente van a ser ámbitos que podamos identificar sólo desde lo social, porque volvería a caer en la figura que refuté al principio, en un moralina anticuada, que en definitiva hoy usa palabras a lo mejor un poco más técnicas, menos clericales, para refutar desde lo social una nueva tecnología. No quiero caer en esa figura inquisidora, no vamos a ser una *hoguera para quemar infieles* que adoran la nueva tecnología. Tenemos que ver que existen efectos no deseados que se pueden corregir, que hay una demanda ética de las corporaciones especialmente para corregirlos, y que queremos navegar en un ámbito donde la transparencia y la cristalinidad sea lo que nos diferencia de aquellos que no apuestan por lo mismo.

Estos efectos deseados y no deseados se manifiestan en lo social, en lo jurídico y en lo económico, y en cada uno de ellos vamos a encontrar que esas nuevas tecnologías ofrecen un marco de preferencia por los efectos positivos que ellas originan, y al mismo tiempo nos advierten sobre las precauciones que hay que tomar para no caer en excesos que luego «envenenen el agua «de la cual tenemos que vivir.

**IMPACTO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS**



Como el primero de los *efectos deseados* nos encontramos con una mayor eficiencia en controles administrativos y tributarios. Esto, dicho en otras palabras, podría ser por ejemplo, el control *on-line* de los ingresos por parte de los organismos que controlan y que recaudan. Existen muchas más atribuciones tributarias que se le pueden otorgar al control *on-line* que únicamente contar el dinero que ha ingresado para saber cuánto es el canon que tienen que percibir.

EFFECTOS DESEADOS	EFFECTOS NO DESEADOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor eficiencia en controles administrativos y tributarios.</li> <li>• Redes de interconexión que incorporan nuevos atractivos.</li> <li>• Posibilidad de emitir mensajes preventivos respecto de la ludopatía.</li> <li>• Actualizaciones tecnológicas permanentes a bajo costo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de uso por sectores vulnerables (menores, ludópatas, etc).</li> <li>• Desempleo por automatización de tareas.</li> <li>• Acceso a diversidad de espacios de modo invasivo (ámbitos del hogar, laborales, de transporte, etc.)</li> <li>• Reacciones sociales adversas frente a la hiperestimulación del usuario.</li> </ul>

Hoy nos encontramos con que muchos apuestan por los sistemas de control *on-line* de gestión interna de la compañía, pero a la hora de decirle que esa gestión *on-line* tiene a su vez que tener un gobierno, no por el órgano de gestión, sino por el organismo que lo controla, por lo menos de los aspectos concretos que afectan a la relación entre la empresa y el Estado, nos damos cuenta que hay un gran rechazo que se genera, por lo general, disfrazado de eufemismos, y que se basa en que

la información es confidencial, que hay cosas que no podemos exponer a la competencia, etcétera. Sabemos muy bien que, en definitiva, muchos lo que no desean es que exista ese control sobre su actividad. Y cuando alguien no quiere que se le controle y que se acceda al interior de su compañía, es porque lo que tiene para presentar no es presentable. Y si alguien tiene algo para presentar que no es presentable, sinceramente, en lo que a mí respecta, no lo quiero tener cerca, al menos, para ganar dinero honestamente.

Por tanto, fue muy dura la lucha para demostrar que el control *on-line*, otorgando el Gobierno el sistema del control al organismo competente, iba a ser un brillante negocio. En la Provincia de Buenos Aires, vuelvo a repetir que es el lugar en el que se instaló el primer control *on-line* al cual quiero referirme, porque me parece que es un ejemplo ya que a nivel internacional aún hay asignaturas pendientes que cumplir. Solamente el paso del canon fijo al control *on-line*, porcentual, supuso incrementar 100 veces la recaudación. Los que conocen Argentina saben cual es la realidad: se multiplicaron las inversiones, aumentaron los emprendedores, hubo un estallido de credibilidad y de confianza que a todos nos sorprendía, porque eran los mismos que decían que estábamos locos cuando vaticinábamos que esto iba a ser un brillantísimo negocio y que la transparencia es una inversión. Sin embargo, actualmente la provincia de Buenos Aires no se animaría nunca a prohibir máquinas que están recaudando anualmente (sólo las que están instaladas en 46 salas de bingo en toda la provincia), aproximadamente, unos 700 millones de dólares. Éste podrá ser el cierre el año 2007 de los impuestos directos que se cobran por semana. Eso es 100 veces lo que se cobraba antes de la instalación del control *on-line* hace 4 años.

Ahora ustedes pueden pensar «y ¿quién controla al controlador? y ¿cómo se controla a esta gente?». El modo de controlarlo fue difícil de elegir, si se hacía una licitación pública convocando empresas que se presentasen, ¿quién iba a dudar que, de pronto, en ese pliego pudiera haber una línea que no se leía bien y que lo que estaba queriendo decir era otra cosa diferente a la que enunciaba?. Entonces, hicimos algo más sencillo, que yo recomiendo que lo hagan a todos aquellos que quieran seguir este referente –no digo ejemplo porque nosotros no podemos dar ejemplo de nada, piensen que soy argentino y hablo de Argentina, así que está de más que les explique–. Todos aquellos que reunieran condiciones, tras una homologación, y que pudieran ingresar en el mercado y competir en sus tarifas, que ingresasen. Así, se fueron creando empresas jóvenes con personas que trabajaban en otra y que dijeron «esto es muy

sencillo, porque aquí lo que hay que invertir es cerebro, materia gris, tecnología», diseñar un sistema *on-line* de control tributario que, aunque no es necesariamente caro, si es necesariamente difícil; ese es el problema. Como decía mi abuela, «lo que se compra con dinero siempre es barato», porque lamentablemente hay cosas que con dinero no podemos comprar y, por lo tanto, ahí aparecieron personas jóvenes que saben trabajar muy bien, porque vuelvo a repetir, había de algún modo que excluir cualquier tipo de sospecha sobre quienes estaban controlando a los que operaban.

En esta fase, se decidió recurrir a un organismo universitario, a la Universidad Nacional de La Plata, que es la capital de la provincia. Se fue a la Facultad de Informática, se les propuso a los docentes si querían tener como misión y como función controlar a toda esa masa de empresas, que no son muchas hoy, pero que controlan a su vez a los que operan y obviamente, los honorarios que cobran por su consultoría y control incrementan su sueldos como docentes en una cantidad importante, pues ya se sabe que el ejercicio de la docencia no goza de muy buena remuneración. Por lo tanto, el incremento vino por un lugar inesperado que es el controlar a las empresas que a su vez hacen la captura de datos para el organismo que controla a los operadores de juegos de azar. Creo que como referente puede ser de utilidad.

Otro segundo efecto deseado, y que supone un fortalecimiento de los juegos de resultados diferidos, es la red de interconexión, ya que incorpora nuevos atractivos. Es decir, sabemos muy bien que el cruce interjurisdiccional, pactado, la coexistencia, las contrataciones, hacen que se vuelva a reflotar y de que aquellas agencias de loterías tradicionales –a punto, en algunos casos, de cerrar por no tener la convocatoria, por lo menos en nuestro país, necesaria– vuelven a fortalecerse con «pozos» que se interconexionan, con juegos que surgen en una jurisdicción, pero que pueden capturar apuestas de todas las demás, y que a su vez, devuelven el prorrato en forma proporcional de lo que han capturado en la jurisdicción con la cual han pactado, de modo tal que no haya una succión «vampirizante» del dinero circulante en juego en esa jurisdicción, sino que puedan tener el incentivo del «pozo» pero con la retribución correspondiente a lo que han producido dentro del ámbito territorial. Creo que las redes de interconexión son un modo de *darnos la mano* a través de la informática.

Como tercer efecto deseado, la posibilidad de emitir mensajes preventivos respecto a la ludopatía. No descarto que así como podemos publicitar el uso de los juegos de azar, también podemos prevenir sobre

lo que ellos pueden provocar cuando su uso no es responsable y cuando su operación no es responsable. Esa posibilidad creo que sólo la tenemos hoy a través de la tecnología. Alguien que accede a una máquina de juego, o que accede a un lugar de juego, tiene que estar advertido con lo que pasa, no con el mensaje tibio de «el jugar es perjudicial para la salud» o esas leyendas que se ponen un poco por compromiso.

En principio, en la provincia de Buenos Aires, comenzó en una empresa a la cual aprecio mucho, CODERE, y que más adelante se extendió a otras compañías. Se distribuye un autotest, el cual ha dado muy buen resultado, donde una persona respondiendo una serie de preguntas puede llegar a establecer si está en una franja en riesgo para caer en una figura ludópata. Personalmente me parece que no es obligatorio usarlo, pero aunque parezca mentira, muchos de los usuarios se llevan el formulario, lo leen a solas, y lo completan con absoluta sinceridad. Cada uno es adulto, y sabe muy bien lo que tiene que hacer con su vida, pero nosotros cumplimos con advertirlo, o por lo menos, facilitarle la posibilidad de que se controle a sí mismo.

Y el último, no es por esto que se agoten aquí los efectos deseados de las nuevas tecnologías, pero no podemos negar que las actualizaciones tecnológicas permanentes a bajo costo tienen una doble virtud: la de estimular al mercado para que se acerque y, al mismo tiempo, la de resentir los bolsillos de aquellos que tienen que destinar de sus ingresos un monto importante para las inversiones a realizar. Es decir, una plataforma tecnológica estable, con una innovación tecnológica variable, nos da como resultado un permanente «estar al día», que sabemos perfectamente, que en un mundo como el que vivimos va a «estar al minuto», más que estar al día, porque las cosas cambian cada vez con mayor rapidez.

Bien, ahora me centraré en los *efectos no deseados* de las nuevas tecnologías. Vuelvo a repetir, he tratado de mantener esto siempre dentro ámbitos conceptuales, genéricos, sin caer en la letra pequeña, porque de nada me sirve discutir cuál es el producto, o el sistema, o el modo de poder impedir esto, sino de alertar que esto puede pasar, alertarnos a nosotros mismos y poner a nuestros equipos a trabajar en este apartado. La única forma de ser proactivo frente a los organismos que tienen que, de un modo u otro, legalizarnos y legitimarnos, es mostrar responsabilidad. Si los que somos protagonistas del juego de azar, no demostramos la responsabilidad que debemos asumir frente a la actividad de la cual vivimos, no podemos pretender que un funcionario público, a la hora de legislar, lo haga por nosotros. Por un lado, porque probable-

mente, no conoce la actividad tan bien como la conocemos nosotros hasta pasados muchos años. Y por otro lado, porque el afán sancionador es un eliminador de riesgo político. ¿Qué es más fácil que prohibir para no tener dramas en la vida? lo importante no es prohibir, lo importante es legalizar con responsabilidad, pero nosotros tenemos que ser quienes den los elementos para que quienes tienen esa misión para hacerlo por haber sido elegidos por la sociedad, sepan de lo que están hablando y lo que están haciendo. El primero son los riesgos de uso por los sectores vulnerables (menores, ludópatas, etcétera). Caer en una tentación es la antesala de una adicción. Esto no quiere decir que renunciemos a las tentaciones porque estaría hablando incluso en contra de mí mismo, todos nos hemos dejado tentar alguna vez en la vida. El problema es el camino de vuelta siempre, o los controles para poder hacerlo.

Yo creo que tenemos elementos dentro de las nuevas tecnologías que nos van a permitir prevenir y evitar el acceso. Tenemos que tener la valentía de saber que eso significa un cercenamiento parcial en el mercado. Parcial, que de ninguna manera nadie va a ir a la quiebra porque los ludópatas, o los menores, o los discapacitados dejen de jugar. Es decir, seamos honestos: lo que necesitamos es un mercado responsable, y lo vamos a lograr si somos empresarios y funcionarios responsables. Si pensamos en términos de grupos vulnerables esto no es un negocio, podemos llamarlo de otra manera: es un *crimen*. Por tanto, tenemos que ser nosotros quienes portemos la bandera de la transparencia en este aspecto.

No por el hecho de que esté presente en el seminario Daniel Amoros, Secretario General del gremio<sup>5</sup> en Argentina y Presidente de la Unión Mundial de Juegos de Azar voy al segundo punto, pero sé que es un punto muy grave especialmente para ellos: el desempleo por la automatización de tareas. En la Provincia de Buenos Aires, legislación a la que hice referencia anteriormente, y no porque me parezca la mejor, pero sí porque creo que tiene singularidades importantes que conviene señalar, por cada máquina tragamonedas instalada en las salas de juegos es obligatoria la contratación de un puesto de trabajo. Este es el «problema» de los empresarios y esto ha hecho que toda la actual expansión, no esté apoyada exclusivamente en el afán por conseguir más ganancias, porque crecemos, desde la visión empresarial, cuando tratamos de ganar más, sino que al mismo tiempo, estamos obligados a crear más pues-

5. ALEARA: Sindicato de trabajadores de juegos de azar, entretenimiento, esparcimiento, recreación y afines de la República Argentina. ([www.aleara.com.ar](http://www.aleara.com.ar)). (Nota de los eds.).

tos de trabajo. Y esto, implica ser cada día más sólidos y más aceptados por la sociedad. De tener poco más de mil empleados antes de la legislación, hoy calculo que debemos estar en empleos directos en, aproximadamente, unos 10.000 probablemente, porque es uno por máquina y debe haber aproximadamente unas 10.000 máquinas instaladas dentro del parque operativo. Les estoy hablando de empleo directo. Cada empleo directo implica una familia, y una familia es mucha gente.

Puedo referirme a valores éticos y de estrategia también, ¿por qué no? ya que tampoco estamos entre ingenuos. ¿Se imaginan cómo va a temblar el pulso de aquel que tenga que firmar una prohibición sabiendo que deja sin empleo a 10.000 personas en forma directa, y a 10.000 familias sin el sustento principal?. Si la ética puede ir emparentada con nuestra estrategia es que estamos siendo buenos empresarios. Pero por tener estrategias no debemos perder una ética, y por tener una ética no podemos ser ingenuos.

Otro efecto no deseado es el acceso a diversidad de espacios de modo invasivo. ¿Qué quiero decir con esto? ámbitos del hogar, laborales, medios de transporte, hemos visto experiencias que han salido en los diarios, empresas de aerolíneas donde un pasajero subía con dinero y bajaba empobrecido porque no habían tenido mejor idea que poner una tragamonedas para disfrutar el viaje. No seamos locos, ¡por favor!, tenemos lugares específicos para desarrollar la actividad de forma específica. ¡Cómo vamos a venir a aprovecharnos de una persona que está diez horas en un avión sin nada que hacer con dinero o tarjeta de crédito!: es inmoral. No tengo ningún escrúpulo en decirlo, repetirlo y afirmarlo. Si una persona está trabajando, dejémosla trabajar tranquila. Después de todo, está ganando una mínima parte de lo que luego, a lo mejor, dejará en un ámbito dedicado al juego de azar. Pero no invadamos los ordenadores de aquel que trabaja, ni llevemos el juego al trabajo porque a la hora que se trabaja, no se juega.

La prueba está en la filosofía: el filósofo catalán EUGENIO D'ORS lo definió muy bien, cuando marcó la diferencia entre el trabajo y el juego, uno es obligatorio y otro no. Recuerdo que daba el ejemplo de los leñadores que iban a trabajar por dinero al bosque, a talar árboles, de lunes a sábado, todo el día se pasaban talando árboles, llevando las hachas al hombro. El domingo, ¿saben que hacían? competían a ver quién talaba los árboles más rápido, como diversión. He aquí la diferencia entre lo obligatorio y lo libremente elegido. Creo que con esto no hace falta explicar demasiado cuál es la posición por lo menos personal, y creo que

de muchos, con respecto al acceso a la diversidad de espacios de modo invasivo. No debemos invadir, debemos proponer.

Por último, las reacciones sociales adversas frente a la hiper-estimulación del usuario. Es verdad, el marketing es muy importante. Pero tenemos que tener la responsabilidad en el marketing. Cuando hablo de juego responsable no me estoy refiriendo solamente a no pensar en términos de corrupción. Hay corrupción legal, podemos ser corruptos amparados por la ley cuando la ley está mal hecha. Es decir, no podemos hiper estimular a los sectores que van a ser nuestros mercados. Sabemos muy bien que el apostar va a tener un atractivo natural en sí mismo y que de pronto la comunicación es más estimulante que la hiper estimulación. Porque, ¿qué pasa en aquel que hiper estimulado accede a un lugar de juego y es despojado de algo que necesitaba? Sabemos muy bien que en el fondo nos odia. Y nos odia porque nos hemos aprovechado de su debilidad hiper estimulándolo, para poder despojarlo de algo que probablemente dentro de sus planes, en un estado normal con menos adrenalina, con menos enganche, lo tenía previsto para otra cosa. Creo que una ganancia razonable significa plenamente no caer en «figuras vampirizantes», que puede llevarnos a riesgos graves de los cuales después no hay retorno. Fíjense que no estoy refiriéndome a la conciencia individual, apelo a la *conveniencia individual*. Siempre digo que las cosas se logran mucho más por conveniencia que por convicción. Cuando son por convicción me reconforta muchísimo, pero bueno, no podemos pedir un mundo de gente perfecta. Por lo tanto, pensémoslo en términos de conveniencia que seguramente no nos vamos a equivocar.

Internet, y con esto no quiero sobreabundar en lo que ya se ha indicado en otros capítulos, y muy bien dicho está, pero quiero, y vuelvo a lo que indicaba al principio, subrayar que tenemos que tener un conocimiento no solamente de la tecnología, sino del producto, porque en caso contrario vamos a «hacer agua» y podemos realizar discursos extraordinarios sobre Internet sin llegar a ninguna conclusión importante. Sobre Internet, la única pregunta que me hago es: ¿ámbito virtual o vía de comunicación? La pregunta es básica, porque si no, no definimos qué es y no es excluyente que sea una cosa y la otra, pero puede cumplir en un momento un tipo función, y en otro ser algo distinto. Pero si no me hago esa pregunta, probablemente no llegue a una legislación coherente con nuestro negocio, y nuestro negocio se apoya en nuestro mercado y en nuestros productos. Es decir, la sociedad es lo que la sociedad hace, lo que le proponemos hacer. Esto es muy simple, no hay ningún secreto.

Le propongo jugar, el señor me ha dicho que juega a través de tal objeto que va a usar. Por lo tanto, yo veo en Internet un medio de comunicación, en otros apartados se ha indicado y se ha dado como ejemplo el juego *on-line* por Internet en las apuestas deportivas, puedo hacerlo por teléfono y estoy haciendo el mismo trámite. Es un medio de comunicación, es una vía de comunicación y se va a tener que ajustar a las legislaciones que las jurisdicciones territoriales hayan establecido para los medios de comunicación. Yo envío un mensaje que reflejo que voy a jugar a tal cosa, y tengo un medio de pago que me devuelve si he ganado el premio o me lo cobra, obviamente, si lo he perdido. Por lo tanto, tenemos que disponer de todos los controles necesarios, de todos sin ningún tipo de miramiento. Han visto ustedes el éxito comercial que da un control –me dirijo a los empresarios–, han visto el éxito tributario que da un buen control –ahora me dirijo a los funcionarios–. Tanto funcionarios como empresarios saben muy bien qué les conviene, cuanto más control, más ganan: unos, impuestos y los otros, dividendos. Las cosas son iguales, la diferencia está en los bolsillos, pero las cosas son exactamente igual, el dinero es el mismo.

Si Internet pasa por ser un medio de comunicación, yo creo que a los que conocen el tema no les ofrece ninguna duda cómo se legisla. Y habrá que diseñar dispositivos tecnológicos que prevean todo tipo de fallos en el control del medio de comunicación. Antes de que existiera Internet, el juego clandestino, por lo menos en Argentina, se ejercía básicamente por teléfono, siempre existió juego ilegal o juego clandestino. La diferencia entre ilegal y clandestino, yo la hago por un motivo muy especial: lo clandestino es lo que se hace de modo oculto, y lo ilegal de modo más explícito.

Ahora, viene la segunda pregunta. Tenemos que ser capaces de ver en Internet un ámbito virtual. Debemos ser capaces de entender que *salimos de la galaxia Gutenberg para entrar en la galaxia Gates*. Hoy estamos ingresando en otro mundo, pero no otro mundo en términos físicos, sino otro mundo en términos intangibles, en términos virtuales. Por tanto, tenemos que ser capaces de legislar sobre ese medio virtual. ¿Cómo lo vamos a hacer? En principio, con un conocimiento de lo que estamos haciendo. Porque el señor que fabrica medicamentos tendrá que pensar muy bien que hace con sus medicamentos a la hora de trabajar en Internet y de publicitar su fórmula, y de sugerir o recetar tratamientos o medicamentos, etcétera. Fijense, qué drama tiene ahora la medicina hoy con un mundo virtual. ¿Qué pasa con la persona que ingresa a un *site* donde de pronto adopta ese *site* para tratar su cuerpo, su vida? En todos

los ámbitos hoy la *galaxia Gates* nos ha traído desafíos importantísimos, y el juego no es una excepción. Es una actividad que tiene un desafío nuevo y lo tenemos que afrontar con mucha valentía y con mucha inteligencia. Por lo general van juntas la valentía y la inteligencia. Por lo general, digo. Yo conozco valientes que no son inteligentes y en Argentina decimos «son corajudos», porque el coraje es una valentía que no es inteligente. Y cuando un inteligente no tiene coraje, pobrecito, es un pusilánime. Pero el inteligente que no tiene coraje, puede convertirse en un valiente; hay que darle una mano, es decir, fortalecerlo; no protegerlo porque lo llevo a «más cobarde televisión». Y al corajudo, si no podemos lograr que sea inteligente, lo mandamos a que se aliste en alguna fuerza de seguridad.

Concluyendo el tema: el ámbito virtual en el que podemos entender a Internet, nos propone el desafío, el verdadero desafío. Cuando entramos a una sala virtual de póquer y jugamos al póquer en Internet, ¿quién está jugando?, ¿quién me está dando las cartas?, ¿quién está cobrando?, ¿quién está pagando? ¿Nos hemos hecho estas preguntas?. Ahí, Internet ya no es un medio de comunicación: *es un mundo*. Tiene que tener una legislación diferente y yo no la tengo ahora. No vengo aquí a traer la piedra filosofal donde todo lo hago «pero, mira qué bien, vino Héctor Luna de Argentina a enseñarnos cómo legislar». Al contrario, vine a aprender. Pero ustedes se dan cuenta, que toda clase, toda disertación, merece que salgamos con preguntas nuevas, pero merece también que entremos con preguntas que deben ser respondidas. Es decir, si mis reflexiones han servido para que salgamos con preguntas nuevas, han servido de algo. Nadie tiene la piedra filosofal, nadie tiene la respuesta; la vamos a encontrar juntos. Pero la vamos a encontrar sabiendo muy bien que estamos en un ámbito nuevo, con un producto viejo, que se transforma en nuevo a partir de ingresar a ese ámbito. Dí el ejemplo de la sala de póquer virtual, y les podría dar otros más, que son tan nocivos o tan positivos como queramos hacerlos. No me hace ninguna gracia que todos los cibercafés se conviertan en salas de *slots* de la noche a la mañana, porque sabemos muy bien que sería una competencia indeseable que nadie la quiere. Pero es perfectamente solucionable, pondríamos cibercafés, es decir, tenemos el *know how*, el dinero y el mercado, por lo tanto sería casi lo mismo. Pero no, el problema está en los efectos que van a producir ese tipo de cosas. Entonces, si no conocemos el producto no podemos hablar de legislar, pero tampoco podemos hablar de legislar si no hacemos esta diferencia. ¿Es un ámbito?, ¿es un medio?, ¿es un ámbito virtual?, ¿una nueva *galaxia Gates* a

HÉCTOR LUNA MARTÍN

la que nos enfrentamos?, o ¿es, simplemente, un medio más de comunicación? Si es esto, ya está hecho. Si es aquello, *es el gran desafío*.

## Capítulo 5

### «Globalización y juego: una perspectiva financiera»

ROBERT A. GRAY<sup>1</sup>

Es realmente un privilegio estar el 4 de julio, alejado del calor y ajetreo de Madrid, y de los mercados financieros, pensando que quizás presentarme como Director Financiero de CODERE, empresa multinacional española de juego, y como ciudadano americano, dice mucho del grado de globalización existente en el sector del juego. Creo que este hecho en sí mismo constituye un mensaje. También me gustaría mencionar que es muy satisfactorio no estar hablando a inversores, si cualquiera de ustedes está interesado en invertir en CODERE, le rogaría abandonara la sala, porque de otro modo, los abogados no me dejarían hablar. A pesar de mi formación académica, no hablo en calidad de académico, lo que pretendo es presentarles algunas ideas y observaciones que he desarrollado como profesional financiero. Así es como he pasado gran parte de mi carrera: observando lo que sucede en la industria del juego y analizando cuáles serán los factores que impulsarán el desarrollo del juego. Estos son los temas que voy a tratar aquí.

En primer lugar debemos presentar el contexto de la internacionalización de la industria del juego dentro del conjunto de otros sectores. Esto nos permite observar que el sector del juego se encuentra en situación de retraso significativo con respecto a muchos otros sectores del mundo. En realidad, la globalización del juego acaba de comenzar. No obstante las tendencias recientes muestran que los intereses transfronterizos se están acelerando rápidamente en este apartado y, en mi opinión, esta tendencia se va a intensificar impulsada por una serie de factores:

Ante todo, el encuentro de los diferentes ámbitos en la provisión

---

1. Director Financiero de Codere.

de juegos, es decir, los proveedores de servicios de juegos y los actores de los nuevos mercados, así como los productos y los ingresos derivados de dichos productos. Yo considero, aunque no hablaré hoy de internet, que internet es un acelerador del sector del juego al igual que de otros muchos sectores gracias a la concienciación tanto de los proveedores como de los clientes de la existencia de otros mercados. Por lo tanto, pienso que internet acelerará la fluidez de movimientos entre productos y mercados. Lo que me gustaría transmitir fundamentalmente es que creo que la internacionalización va a verse impulsada por las demandas de los inversores de obtener unos rendimientos competitivos. También considero, al igual que otros intervinientes en este seminario, que una vez que te conviertes en empresa que busca capital a través de inversores, estás sujeto a las fuerzas de los competidores que este hecho engendra, y en este sentido, el negocio del juego impulsará la internacionalización del sector.

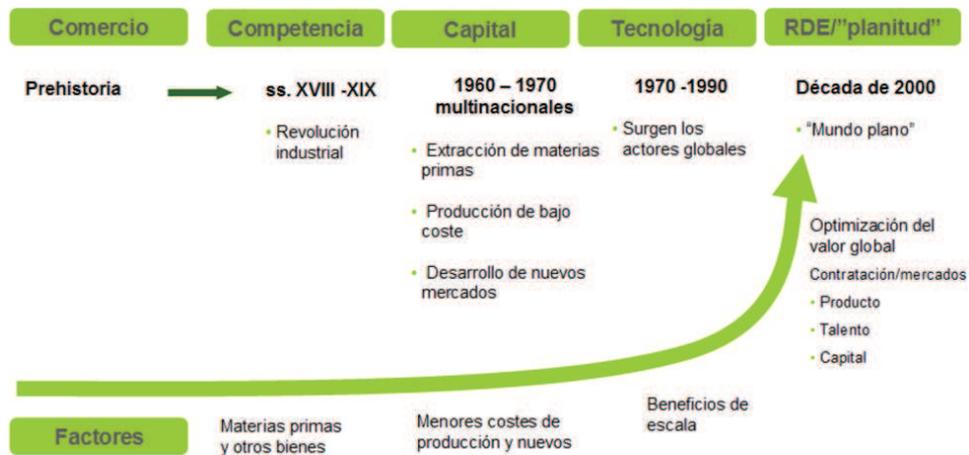
Tras lo expuesto –no pretendo aplicar una perspectiva demasiado académica–, empezaré con algo muy conceptual, que he denominado un *calendario conceptual de la globalización*, porque considero que sería útil definir lo que consideramos como globalización en un escenario sectorial. La globalización realmente comienza con el comercio, no examinaré la situación en detalle, pero es con los fenicios con los que se inicia el comercio en una fecha en torno al 3.000 a. de C., cuando comerciaban con metales, madera de cedro, telas y otros bienes a través de Mesopotamia. El comercio aumentó gradualmente a lo largo del tiempo y considero que las siguientes etapas importantes se produjeron en la revolución industrial, cuando las empresas o los productores empezaron a buscar formas más eficaces y menos caras de obtener materias primas y este progreso se ha acelerado drásticamente a finales del siglo XX, años en los que se desarrollaron las corporaciones multinacionales, cuando estas corporaciones empezaron a buscar materias primas en el extranjero, así como oportunidades para reducir sus costes de producción y eventualmente desarrollar nuevos mercados.

El inicio de esta etapa se produce a finales del siglo XX, observando la emergencia de lo que denominaría *actores verdaderamente globales*, siendo aquellos que consideran de manera flexible todos los factores de producción, así como sus mercados, con el fin de lograr la combinación más eficaz, la manera más rentable de suministrar bienes y servicios, desde una perspectiva muy flexible. La globalización se ha acelerado hasta un punto en el que no existe alternativa posible. Sin embargo, creo que lo que he denominado como beneficios mundiales netos («flat world

benefits») son cada vez más importantes, y otro aspecto de este sector, o de cualquier otro sector o producto, es que se puede digitalizar, que está abierto a la competencia global en todas las economías, que engloban lo que se denominan actualmente Economías de Rápido Desarrollo (RDE-«Rapidly Developing Economies»), que antes se denominaban Economías Menos Desarrolladas (LDE-«Less Developed Economies»), y lo que observamos es la existencia de centros neurálgicos de producción centrados por ejemplo en la India. Actualmente este es un tema de debate, de nuevo el aspecto esencial es que cualquier bien o servicio que pueda ser transmitido por internet y que incluya determinados productos de juego puede ser producido en cualquier lugar y se puede acceder al mismo desde cualquier lugar, casi instantáneamente. También considero que se trata de un importante factor de impulsión de la globalización y que servirá para acelerar ésta en muchos sectores.

Por los motivos que les explicaré más adelante, existen obstáculos asimismo en el sector del juego y en otros sectores que tienen un carácter local y normativo. ¿Por qué existen obstáculos a la globalización? Se trata de un hecho relevante. Una conclusión que podemos extraer de todo lo mencionado es que, aunque durante muchos años el comercio ha sido el núcleo del desarrollo, cuando consideramos la globalización, su verdadero factor de impulsión es la inversión, porque las empresas están realizando inversiones transfronterizas, con el fin de tener acceso a los factores de producción, a los talentos, al capital y a otros bienes, de modo que puedan producir de manera más eficaz y ofrecer dicha producción en otros mercados. Personalmente considero que una empresa global es la empresa que opera de forma muy flexible en una variedad de países y regiones para producir y para abastecerse de materias primas (en este caso hablo de capital como hablé antes de personas, de capital, de materias primas). Y que adopta una estrategia muy flexible en relación con cómo aplica, produce o crea en términos de servicios o bienes en los mercados a los que desea suministrar.

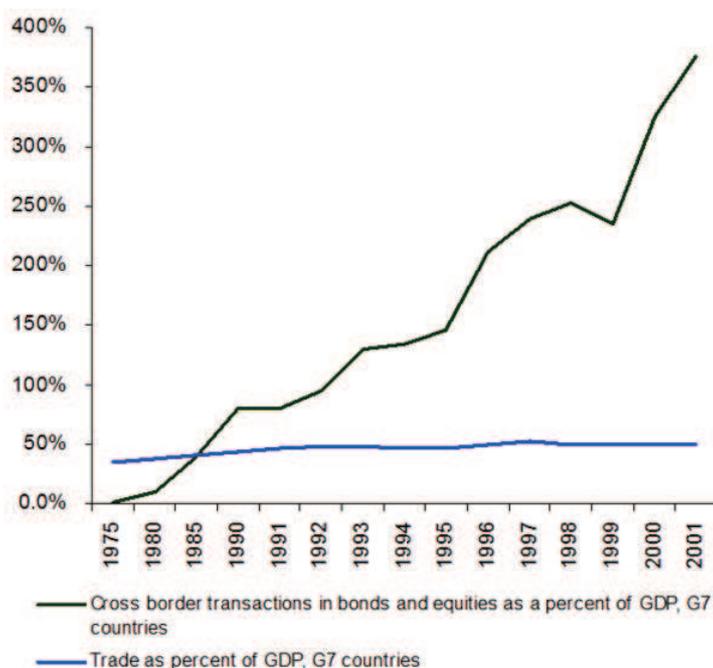
## Cronología conceptual de la globalización



Fuente: Elaboración propia.

La implicación de estos hechos es que la globalización se ve impulsada por la inversión y no por el comercio. En otras palabras, no es la continuación de las tendencias existentes desde los fenicios lo que ha generado los enormes flujos de globalización que observamos actualmente.

Gráfico I  
Flujos comerciales y de inversión



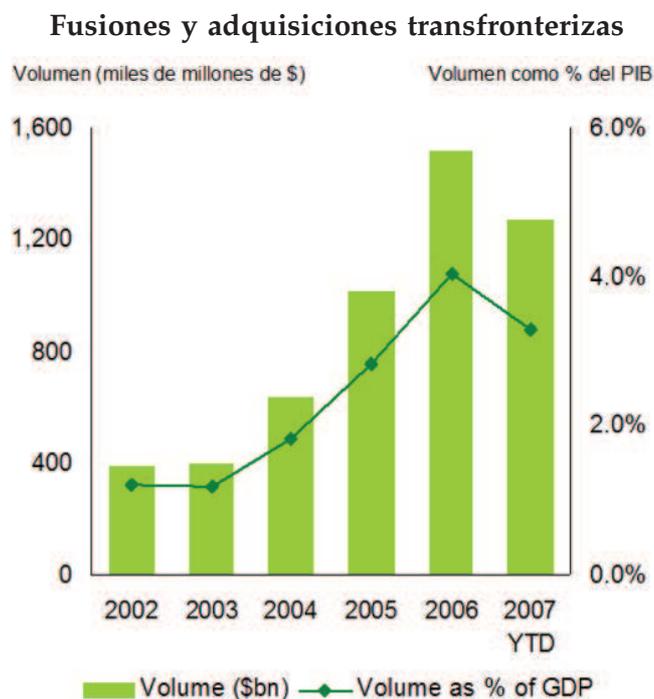
Fuente: Investment Review.

Si observamos el gráfico I (Flujos comerciales y de inversión), por encima de la línea azul que es más o menos recta, en la parte inferior se reseña el porcentaje de comercio con respecto al producto interior bruto para los países del G7 (*Grupo de los Siete*)<sup>2</sup>, y la línea oscura muestra los flujos de inversiones transfronterizas como un porcentaje del PIB (Producto Interior Bruto). De nuevo podría ser más relevante tomar una muestra diferente de países, pero lo que resulta muy claro es que el fenómeno que se ha acelerado drásticamente en los últimos 30 o 40 años es la inversión. Esta inversión transfronteriza es tanto la manifestación como el factor de impulsión de la globalización en el sentido que he mencionado con anterioridad.

2. Se denomina G7, o *Grupo de los Siete*, a un grupo de países industrializados cuyo peso político, económico y militar es muy relevante a escala global. Está conformado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. (Nota de los eds.)

Otro elemento que podemos observar en el gráfico II es el volumen de fusiones y adquisiciones transfronterizas, y aquí no puedo eludir mi formación financiera. Considero las fusiones y las adquisiciones transfronterizas como manifestaciones de empresas que adoptan las decisiones necesarias para internacionalizar sus negocios. Un comentario sobre este gráfico, la última barra a la derecha muestra los valores del año 2007 hasta la fecha. Estos datos en 2007 van a ser, claramente, mucho más elevados a finales de 2007 que en 2006, y el porcentaje del PIB va a ser también más alto en 2007 que en 2006, de modo que tenemos una combinación de una tendencia secular con una mayor actividad transfronteriza. También observamos el hecho de que nos encontramos en un punto muy caliente del ciclo de fusiones y adquisiciones, muy activo en la actualidad, pero creo que debemos volver al tema relativo a los flujos de capital y de inversión que constituyen la búsqueda de mejores rendimientos de inversión que impulsa la globalización y ésta es la idea que pretendo desarrollar a continuación.

**Gráfico II**

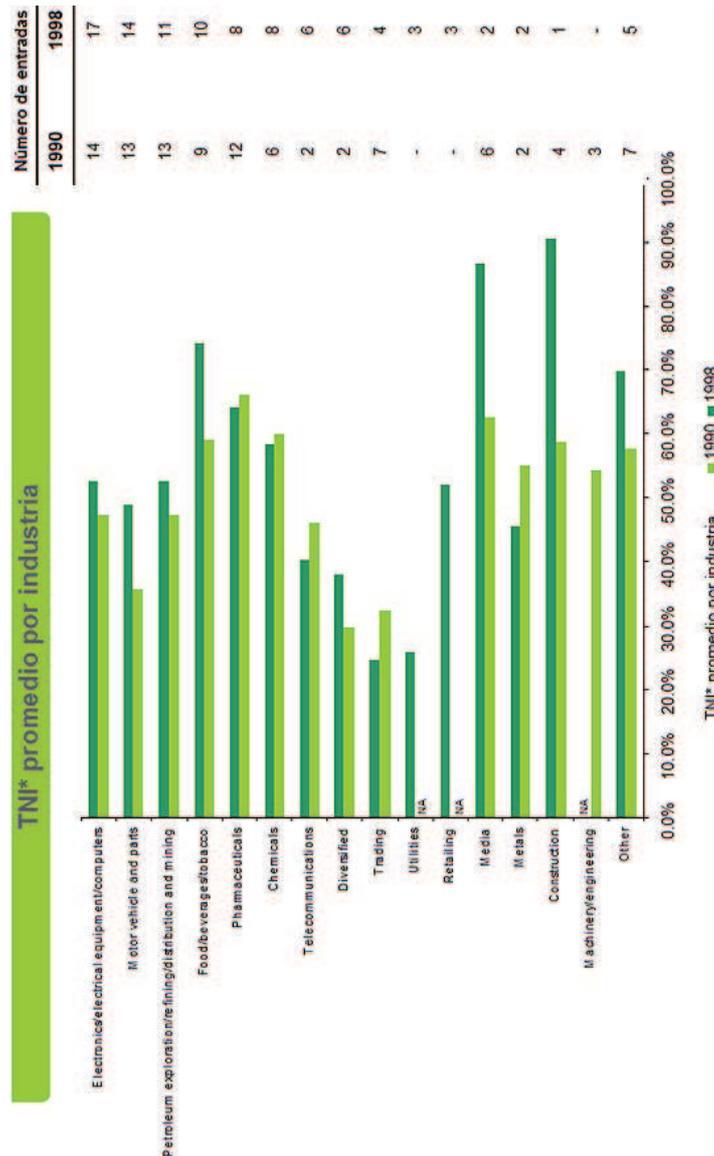


Fuente: Thomson SDC, Unidad de Información Económica.

Mi principal objetivo era cuantificar en qué medida el sector del juego tiene un carácter más o menos internacional con respecto a otros sectores, y descubrí un estudio durante mis investigaciones, y las de mi equipo, elaborado por la Universidad Erasmus sobre la base de datos bastante antiguos, datos de 1998. Lo que muestra el gráfico III es lo que se denomina TNI («Transnational Index»), Índice Transnacional, que sirve para medir el promedio de los siguientes elementos: el porcentaje de ingresos procedentes de fuera del país donde está la sede de la empresa, el porcentaje de activos situados fuera de su propio país, y el porcentaje de puestos de trabajo existentes fuera de su país, de modo que un resultado con porcentaje elevado significa un alto grado de internacionalización. Las barras verde claro muestran estos valores para 1990, y las barras verde oscuro muestran dichos valores para 1998, y considero que la conclusión global es sencillamente que, aunque existen grandes variaciones, los grandes líderes empresariales de estos sectores cuentan con un grado bastante alto de internacionalización, realizando gran parte de su negocio fuera de su país. En términos generales, estos valores han aumentado de forma significativa entre 1990 y 1998. Por lo tanto, se trata del sector en su conjunto y el citado estudio nos enseña una forma de analizar este fenómeno.

Gráfico III

Los líderes industriales son crecientemente multinacionales



Fuentes: UNCTAD, 1993a y base de datos de la Universidad Erasmus.

\* «Índice de transnacionalidad», que se calcula como la media de tres ratios: activos en el extranjero/activos totales, ventas en el extranjero/ventas totales y empleo en el extranjero/empleo total.

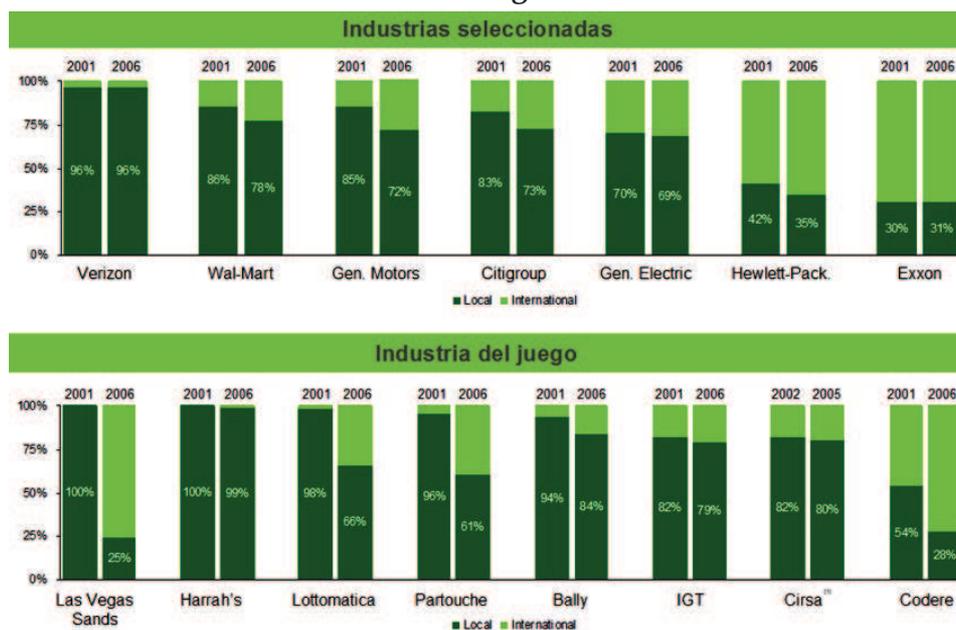
Decidimos examinar a algunos líderes sectoriales que fueron seleccionados de manera más o menos aleatoria. Así en el gráfico IV se reseña la información acerca de empresas en unos pocos sectores y actores seleccionados; en la parte inferior se muestran unos valores de medición similares para el sector del juego. Esta investigación se basó sencillamente en la revisión de la información pública acerca de estas empresas y muestra el porcentaje de ventas de carácter local, a saber, el mercado nacional, y el porcentaje de ventas de carácter internacional. Extraímos algunos datos interesantes, Verizon, que es un proveedor de servicios telefónicos regulados de Estados Unidos se ha hecho más internacional, pero no mucho más; Wal-Mart, el famoso minorista americano, ha experimentado un incremento hasta un 78% - 80%, de modo que su parte doméstica es el 22% y continúa creciendo de manera significativa. También sorprende en qué medida General Motors tenía un carácter internacional, al menos en términos de sus ventas. Pero empresas tales como City Group, General Electric, Hewlett Packard, y en especial, Exxon, que es una empresa que yo englobaría en mi definición de actor global, generan el 70% de sus ventas en el extranjero. Por lo tanto, observamos de nuevo un alto grado de internacionalización entre los actores globales y una tendencia hacia una mayor internacionalización en términos del valor de medición que se muestra aquí, las ventas.

Si observan la parte inferior, pueden ver la comparación con el sector del juego que no se reseña en ningún orden específico. Creo que los cambios más espectaculares se han producido en Las Vegas Sands: esta empresa era un operador de casinos de Estados Unidos exclusivamente nacional en 2001, y actualmente el 75% de sus ingresos es generado en el extranjero. Harrah's tenía un carácter totalmente nacional en 2001 y actualmente genera el 1% de sus ingresos en el extranjero, Lottomatica era totalmente nacional en 2001 y actualmente genera el 34% de sus ingresos en el extranjero gracias a la adquisición de Gtech, que es un proveedor de servicios de lotería de Estados Unidos. Partouche también es significativamente más internacional, y se trata de un caso especial, porque contabiliza como extranjeras sus actividades en Bélgica, y apenas puedo ver la diferencia entre Francia y Bélgica, así que no estoy seguro de cómo se deberían incluir en la contabilidad dichas actividades. Asimismo hemos incluido Bally e IGT porque consideramos que los proveedores de máquinas, que son fabricantes, probablemente desarrollarían un mayor porcentaje de su negocio en el extranjero. Y nos ha sorprendido observar que, aunque experimentan un leve crecimiento, no se trata de grandes cifras. Por ejemplo, IGT, la mayor empresa de las dos,

y la más internacional de las dos, sólo obtiene el 21% de sus ingresos en el extranjero.

Gráfico IV

Evolución de la distribución de ingresos de determinados actores



Fuente: datos de las empresas.

(1) CIRSA: sólo datos disponibles respecto de 2002 y 2005.

Si consideramos las principales empresas españolas de juego, por ejemplo Cirsas, de nuevo tenemos que admitir este hecho con cierta sorpresa cuando examinamos las cifras, porque tendemos a pensar que aunque Cirsas no es comparable en muchos aspectos a CODERE en su «mix» de ingresos, presentaría unas cifras similares, pero es interesante observar que es significativamente menos internacional que CODERE al menos en relación con su generación de ingresos. Considero que el caso de CODERE es un caso extremo en el sector del juego, y en un instante explicaré por qué.

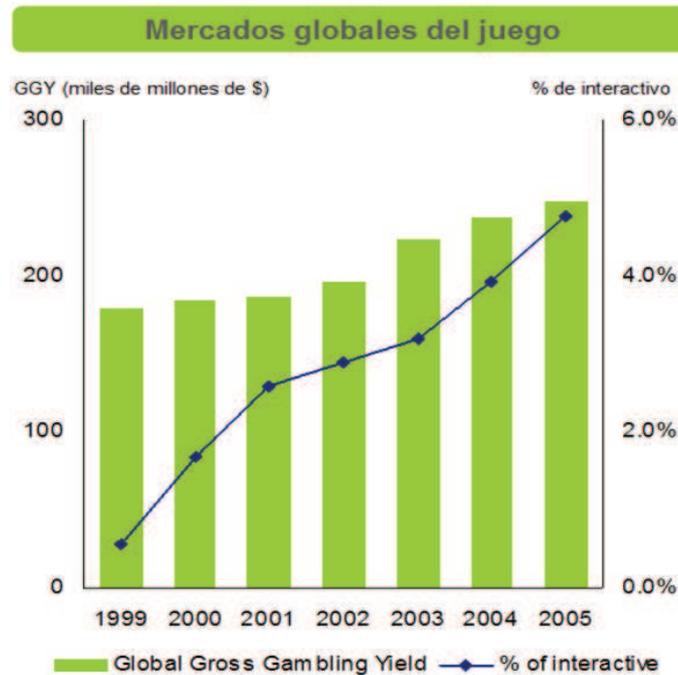
Es interesante observar que sólo recientemente en Estados Unidos, con escasa frecuencia en otros países, y también en España, ha existido un grado más alto de internacionalización por los motivos que voy a reseñar. ¿Cuáles son estos motivos? Los he intentado exponer a través

del gráfico V. Lo que hemos colocado en la parte izquierda del gráfico es un cálculo estimativo del crecimiento del mercado global del juego a lo largo de los últimos años y se puede observar que experimenta un rápido crecimiento. Existen diferentes valores de medición para este tema, nosotros hemos escogido éste porque consideramos que los datos eran fiables, por lo que utilizamos los resultados globales transfronterizos en materia de juego suministrados por uno de los más importantes grupos de consultoría de este sector. La línea de puntos muestra el porcentaje de dicha cantidad, el porcentaje del mercado que actualmente es interactivo, ya sea a través de internet, del teléfono o de otras formas no tradicionales de suministro del servicio, pudiendo observar que está creciendo con gran rapidez. Por lo tanto, uno de los temas en los que me gustaría centrarme es determinar cual es el grado de rapidez de este crecimiento y en qué medida se puede convertir en un factor de cambio en el sector. Pero si nos fijamos en los ejemplos de previsiones de crecimiento, podemos considerar varios extractos de debates procedentes de los informes anuales de las empresas o de otras fuentes sobre oportunidades de mercado nacional.

Está previsto que los ingresos del juego en Estados Unidos crezcan prácticamente el 7%, pasando de 33 mil millones en 2005 a 75 mil millones en 2010. En Italia, las expectativas del mercado, en parte debidas al hecho de que se trata un mercado sujeto a una nueva regulación, suponen un crecimiento de en torno al 64%, 32% o 40%. De forma similar, los actores británicos también están creciendo, en especial con la introducción de las apuestas, a través de terminales de apuestas, y están considerando entrar en un mercado con un crecimiento significativo y todavía esperan más de las licencias de casinos. El tema aquí es sencillo, en el sentido de que estas empresas, todas las empresas, todos los actores nacionales, han participado en mercados que ofrecen un crecimiento sustancial en su propio mercado doméstico, por lo que no ha existido un impulso, una necesidad de ir a buscar los ingresos en el extranjero. No existen razones para ir al extranjero cuando disponen de un crecimiento saludable en su propio mercado doméstico, en especial, cuando en todos estos mercados las normativas te protegen frente a la entrada de otros actores, o protegen la calidad del mercado frente a nuevos actores.

### Gráfico V

Las empresas del juego se han centrado en mercados de origen en rápido crecimiento y regulados



Fuente: Análisis de GBGC.

Nota: «Interactivo» comprende Internet, teléfono/dispositivo móvil e iTV.

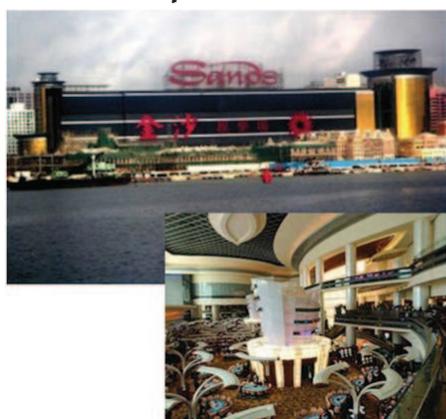
#### Ejemplos de estimación de crecimiento:

- EE.UU. «Los ingresos del juego van a crecer un 6,9% anual, de 33.400 millones de \$ en 2005 a 74.500 en 2010».
- El mercado del juego de Italia «se espera que alcance los 61.000 millones de € en 2011, un 64% más... el mercado minorista, un 32% en TCCA... el juego interactivo crecerá un 40% en TCCA».
- «El sector británico de las apuestas y el juego presenta una atractiva oportunidad de inversión a medio plazo... Ofrece flujos de tesorería fuertes y fiables y una opción sobre el crecimiento en la estela de la plena implantación de la Ley del juego de 2005, en septiembre 2007».

Con el nuevo sistema de licencias, están a punto de licitarse 17 nuevos casinos (1 regional, 8 grandes y 8 pequeños).

¿Qué es lo que ha cambiado? personalmente no infravaloraría el impacto que Macao ha generado sobre la percepción de los inversores con respecto a las oportunidades derivadas de las empresas de juego.

### ¡Caramba con Macao!: un catalizador esencial



Las Vegas Sands Corp.			
(Ingresos, miles de \$)	2004	2005	2006
Las Vegas	800	844	960
Macao	397	897	1,227
Ingr. netos totales	1,197	1,741	2,237

Wynn Resorts, Ltd		
(Ingresos, miles de \$)	2006 1T	2007 1T
Las Vegas	277	331
Macao	-	305
Ingr. netos totales	277	636

Según muestran las imágenes y otros valores los mercados asiáticos parece que están en ebullición. La imagen de la derecha es la inauguración de Macao, pero volviendo a la izquierda, recuerdan lo que indicaba anteriormente, el gráfico IV que reflejaba el crecimiento de los ingresos internacionales de Las Vegas Sands, los ingresos generados por ésta han experimentado un crecimiento de 800 millones de dólares en 2004, 844 en 2005 y 960 millones en 2006, pero observen lo que ha ocurrido con Macao en relación con la misma empresa: empezó entorno a 400, creció hasta una cifra cercana a 900, y ahora Macao es significativamente mayor que Las Vegas. Se trata de un cambio extraordinario y pueden estar seguros de que los inversores están teniendo en cuenta este cambio. En el lado derecho, Wynn Resorts, que es el segundo principal actor estadounidense en relación con su participación en Macao: pueden observar que empezaron en 2006, pero también en este caso sus ingresos de Las Vegas experimentaron un crecimiento del 28% en el primer trimestre de 2007 con respecto al mismo período del año anterior; Macao

no existía para ellos en 2006 y ahora genera aproximadamente los mismos ingresos que Wynn Resorts generaba en Las Vegas, de modo que ha contribuido a duplicar los beneficios. Este tipo de resultados provoca *el interés* de los inversores, *el deseo* de los inversores, *la demanda* de los inversores. Es decir, todos los accionistas de las empresas estadounidenses de casinos se plantean porqué éstas no obtienen un rendimiento similar al de Las Vegas Sands y Harrah's.

¿Cuáles son sus planes internacionales? Observamos repentinamente la emergencia de la globalización como una de las principales tendencias del crecimiento del sector, si no la principal. Les presento unos extractos de prensa procedente de periódicos, en los que Macao supera al sector de Las Vegas en relación con los ingresos del juego. Algo inconcebible para la industria americana del juego hace algunos años. Esta noticia apareció en enero, aquí pueden ver a Harrah's, una empresa de casinos estadounidense bien posicionada y bien operada, que ahora ha anunciado un proyecto para construir un complejo de casinos estilo Las Vegas en Ciudad Real. Y por último observamos a William Hill: todos los corredores de apuestas británicos, William Hill, Ladbrokes y otros, están empezando a buscar oportunidades en el extranjero. Nosotros estamos muy contentos en CODERE de haber formado parte de uno de los primeros pasos que William Hill ha dado para acceder a un crecimiento internacional a través del marco de su sociedad en participación con CODERE, con el fin de desarrollar apuestas deportivas en España e Italia. Pero la cuestión es que se ha convertido en algo muy importante para las empresas el que éstas demuestren su capacidad para desarrollar iniciativas internacionales. Éste es asimismo un factor de impulsión de la actividad de fusiones y adquisiciones y yo considero, quizás desde mi sesgo financiero, que dicha actividad es una de las fuerzas impulsoras de la globalización. Así que cuando observamos que el grupo Gala adquiere Eurobet y lo anuncia, puede que lo más importante sea que dicho acuerdo supone la creación de empresas de juego y de apuestas preeminentes, con unas posiciones de mercado muy sólidas en toda Europa. Por lo tanto, la idea que están intentando transmitir es que ahora son un actor europeo integrado, un actor multinacional. Lottomatica GTech añade una impronta significativamente internacional. Harrah's adquiere London Clubs International, que es otro ejemplo de su compromiso con el crecimiento internacional. Los logotipos resultan difíciles de seguir, pero lo que intentamos mostrar es que el grupo de juego australiano PBL ha realizado recientemente una serie de operaciones importantes: una, la compra de una sub-conce-

sión a Wynn Resorts por 900 millones y también ha adquirido Gateway Casinos que es uno de los mayores operadores de Canadá. También han participado en el desarrollo de propiedades en la zona de Las Vegas, por lo que no sólo observamos a una empresa estadounidense que va al extranjero, sino que también vemos otras empresas internacionales que descubren formas de participar en el mercado estadounidense y en otros mercados internacionales. Por lo tanto, en este caso la tendencia también resulta clara. Además, la dirección de la empresa no sólo debe alcanzar acuerdos, sino que también debe garantizar que los inversores conocen que se van a celebrar dichos acuerdos, de modo que todas las empresas que cuentan con cotización en Bolsa han expresado intensamente su interés por alcanzar una expansión adicional en los mercados internacionales. Muchos actores, MGM Mirage, Wynn, PBL, como ya hemos comentado, junto a otros, han expresado su interés en Macao. Singapur se va a convertir en un nuevo objetivo para dichos actores, Reino Unido es también un objetivo *caliente*, pero las expectativas del sector y lo que se observa en los anuncios de las empresas implican una previsión de crecimiento de la actividad en mercados antes considerados exóticos, ahora no tanto, como Vietnam, Tailandia y Rusia, que se están convirtiendo en un objetivo atractivo para el juego, al igual que Europa Central, China, e incluso España, tal y como se ha comentado.

## La globalización emerge como una tendencia fundamental de crecimiento de la industria...

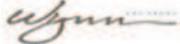
 <b>Bloomberg.com</b>	 <b>USA TODAY</b>	 <b>codere</b> <i>William</i> <b>HILL</b>
<b>Macao supera al Strip de Las Vegas en ingresos por juego</b>	<b>Harrah's construirá un complejo de juego al estilo de Las Vegas en España</b>	<b>William Hill constituye una sociedad conjunta española</b>
<p>Los ingresos por juego de Macao crecieron la friolera del 22 por ciento en 2006, con lo que superó al Strip de Las Vegas como mayor mercado mundial de casinos.</p> <p>La industria del juego ingresó en la ciudad china 6.950 millones de \$, según el sitio web del regulador de la industria. Los analistas calculan que el año pasado el Strip de Las Vegas hizo entre 6.500 y 6.600 millones de \$.</p> <p>23 de enero de 2007</p>	<p>Harrah's Entertainment, empresa explotadora de casinos como el Caesars, anunció su proyecto de construir un complejo de juego y ocio al estilo de Las Vegas en Ciudad Real, a 190 kilómetros al sur de Madrid.</p> <p>La construcción del proyecto, propiedad al 60% de Harrah's y al 40% de El Reino, está prevista que comience a finales de 2006 en un solar de 29 acres, y que concluya en 2008.</p> <p>30 de noviembre de 2005</p>	<p><b>DOWJONES</b> <i>News</i><b>wires</b> <small>AN</small></p> <p>El corredor de apuestas británico William Hill y el grupo español de juego Codere anunciaron la firma de una memoria de acuerdo para constituir una sociedad conjunta que opere en España.</p> <p>La sociedad conjunta propuesta concitaría la competencia de William Hill en apuestas y la posición de liderazgo de Codere en el sector del juego en España: una potente propuesta para el mercado español.</p> <p>1 de agosto de 2006</p>

...y está impulsando la actividad de fusiones y adquisiciones

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra por parte de Gala de Coral Eurobet en octubre de 2005, un corredor de apuestas y operador de juego en Internet, por 2.180 <b>mills</b> de £.</li> <li>• La operación crea una destacada empresa integrada de apuestas y juego en Europa, con sólidas posiciones de mercado en despachos de apuestas con licencia, birrigos y casinos, y una oferta multimedia de alta calidad.</li> <li>• El grupo resultante posee un valor de empresa superior a 4.000 millones de £. Cuenta con 1.450 establecimientos, una plantilla total de 17.000 personas y más de 2,2 <b>mills</b> de clientes activos.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra por parte del Grupo Lottomatica de Gech en enero de 2006 para crear un operador totalmente integrado de lotería y un proveedor de soluciones de tecnología de juego.</li> <li>• La considerable relevancia internacional de Gech ofrecía una oportunidad única para una empresa italiana de crear un líder mundial en su sector.</li> <li>• El grupo resultante es número 1 en loterías con un cuota de mercado del 80% en EE.UU. y un 63% internacionalmente y constituye una plataforma de primer orden para aprovechar oportunidades de crecimiento globales en todas las opciones verticales.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra por parte de Harrah's de la sociedad cotizada británica de explotación de casinos London Clubs International plc en agosto de 2006.</li> <li>• Harrah's Entertainment llevaba tiempo queriendo establecer una presencia de peso en el mercado británico de los casinos.</li> <li>• La sólida posición de LCI en el mercado, su excelente gestión e importantes proyectos de desarrollo ofrecían una excelente base desde la que Harrah's Entertainment sería capaz de expandirse.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PBL's anunció en marzo de 2006 la compra a Wynn Resorts de una subconcesión de juego en Macao por 900 millones de dólares de EE.UU.</li> <li>• Ello daba a la sociedad conjunta Melco-PBL el derecho a explotar casinos en Macao.</li> <li>• En abril de 2007 PBL se unió a Macquarie Bank para comprar Gateway Casinos a través de una sociedad conjunta de nueva creación por 800 <b>mills</b> de dólares canadienses.</li> <li>• Gateway Casinos es una de las mayores empresas de casinos de Canadá occidental.</li> </ul>

### Hoy los principales actores están apostando fuerte por la globalización

- Harrah's Entertainment, MGM Mirage, Las Vegas Sands Corp. y Wynn Resorts, la malaya Genting International, la bahameña Kerzner International, la australiana Public & Broadcasting Ltd. (PBL) y la sudafricana Sun International han anunciado planes de expansión internacional.
- Macao, Singapur y el Reino Unido son los destinos más codiciados. Para el futuro, atentos a Vietnam, quizás Tailandia, Rusia, Europa Central, China y España.

	MGM Mirage	→	• Macao, Singapur, Reino Unido
	Las Vegas Sands Corp.	→	• Singapur, Reino Unido
	Harrah's	→	• Bahamas, España, Singapur
	Wynn Resorts	→	• Macao
	Genting International	→	• Reino Unido, Filipinas
	PBL	→	• Macao, Las Vegas
	Kerzner	→	• Macao, Singapur
	William Hill	→	• España, Italia

Otra fuerza clave que impulsa este cambio son las empresas de Capital Privado («Private Equity companies»). Estoy seguro de que han leído algo sobre la importancia del capital privado –private equity– en los actuales flujos de capital. Se ha producido un fenómeno de gran magnitud en el sentido de que empresas con cotización en Bolsa se han convertido en privadas gracias a las empresas de capital privado. Las empresas de capital privado utilizan el *apalancamiento financiero* para adquirir otras empresas y utilizan asimismo su capital para impulsar cambios estratégicos. De modo que considero que es muy importante analizar cómo el sector se va a desarrollar para reconocer que las empresas de capital privado están muy centradas en la industria del juego y éste es un desarrollo relativamente nuevo. No voy a tratar de forma deta-

llada este apartado, pero Colony Capital, Oaktree Capital y Columbia Sussex son empresas tradicionales y conservadoras de capital privado de Estados Unidos que a lo largo de los últimos 2 ó 3 años han empezado a adquirir activos de juego, por ejemplo, algunos de Harrah's. Se trata principalmente de acuerdos nacionales, por lo que esto no influye en la cuestión de la internacionalización, únicamente en la medida en que las empresas de capital privado actualmente se están interesando por el negocio del juego. Las empresas de capital privado tienden a ser un impulsor agresivo del cambio en sectores, porque se centran exclusivamente en los rendimientos. Más recientemente, otras empresas de capital privado están considerando la promoción, el desarrollo del crecimiento internacional. TPG (Texas Pacific Group) y Apollo acaban de establecer las directrices para la adquisición de una empresa de juego, Harrah's, por la que pagarán 17 mil millones de dólares, y han manifestado explícitamente que pretenden mantener sus planes de desarrollo internacional. Otra adquisición importante en el sector fue la realizada por Permira y Apax, que eran asimismo dos empresas de capital privado bien conocidas, de Sisal, la empresa italiana de juego, por 900 millones, y pretendían financiar no sólo su crecimiento en Italia sino también en el extranjero, así como buscar oportunidades de consolidación de Sisal en otros lugares.

#### **El creciente interés del capital privado está impulsando el cambio**

- El juego también ha atraído un fuerte interés del capital privado debido a la inherente consistencia y estabilidad de los flujos de tesorería, la resistencia a la recesión y, más recientemente, al sólido valor de los activos subyacentes.
  - Colony Capital, Oaktree Capital y Columbia Sussex se encuentran entre los principales comprobadores de activos de juego.
    - Colony Capital compró a Harrah's un grupo de cuatro casinos, el Las Vegas Hilton, una participación en MBO de Kerzner y, más recientemente, se ha asociado con Fertitas para adquirir capital de Station Casinos.
    - Oaktree Capital se hizo con una participación minoritaria tanto en Cannery Casino Resorts como en The Meadows Race Track en Pittsburgh, PA y ha comprometido capital para proyectos en Macao y Singapur (aunque perdió la licitación).
    - Columbia Sussex compró casinos a Argosy y a Harrah's en 2005

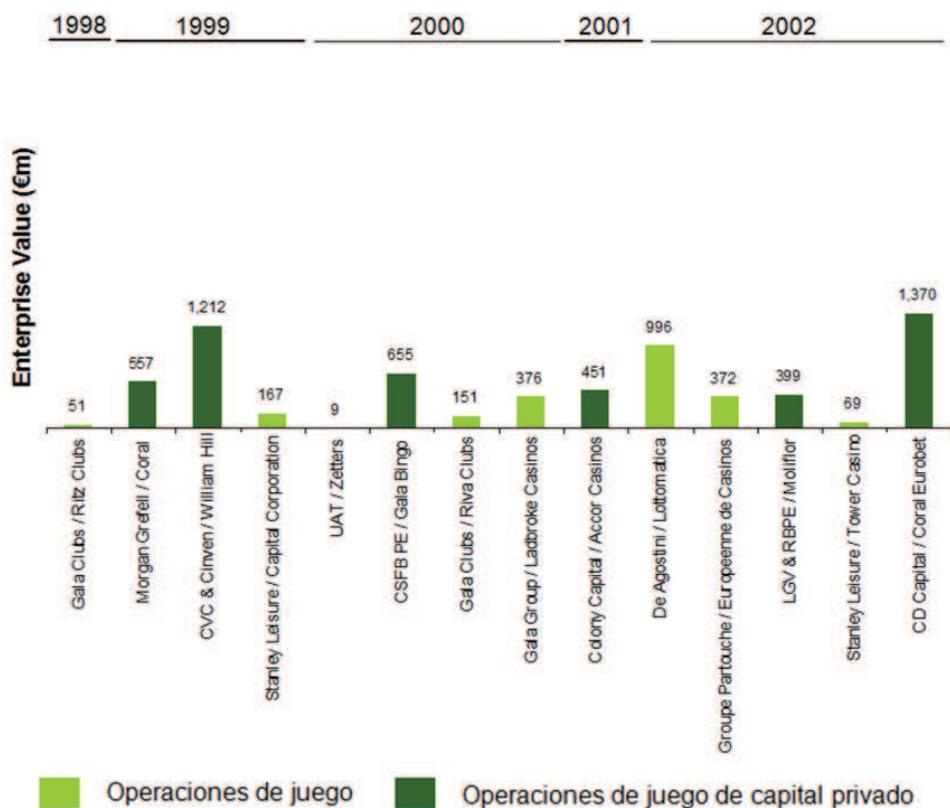
y recientemente culminó la adquisición de Aztar, que deja de cotizar.

- Otras firmas de capital privado están ahora entrando en el escenario del juego mediante transacciones anunciadas o realizadas recientemente, como Kerzner, Harrah's y Sisal.
  - Texas Pacific Group y Apollo Management ha ofrecido 17.000 millones de \$ por Harrah's International, en lo que constituye la mayor operación de capital privado de una sociedad de casinos cotizada (que dejará de hacerlo) y la séptima mayor compra apalancada de una sociedad, sea cual fuere el sector.
  - Los fondos de capital privado que gestionan Permira y Apax Partners compraron Sisal por 900 millones de € en octubre de 2006; nuevos fondos contribuirán a acelerar el crecimiento de los mercados de apuestas deportivas, videojuegos y loterías en Italia y el extranjero.

Éstos son algunos hechos anecdóticos de interés sobre lo que está sucediendo. Si observan el gráfico VI, que es uno de los tipos de gráfico que prefieren los bancos de inversión, y que es complicado de leer, creo que un aspecto significativo es que el tamaño de las barras refleja la magnitud de los acuerdos. Por ejemplo, en la derecha, el *acuerdo Harrah's* que ya he mencionado presenta una magnitud tan grande que no cabe en la página, así que he tenido que interrumpir la línea, éste es el acuerdo por 17 mil millones de dólares; Lottomatica y GTech están reflejadas en la línea verde claro que se encuentra a la izquierda. Me gustaría hacer dos observaciones al respecto: en primer lugar se ha desarrollado una actividad bastante significativa de las empresas de capital privado en el sector, que se ha acelerado en los últimos años, se han producido más acuerdos en los últimos años que en el pasado, y además, los acuerdos son de mayor alcance. Otro punto interesante acerca de este gráfico son las barras en verde oscuro que reflejan la implicación del capital privado, la línea verde claro representa meras compras de una empresa por otra empresa, de modo que se trata de adquisiciones y fusiones tipificadas, la línea verde oscuro representa los casos en los que el capital privado ha invertido en el acuerdo o lo ha liderado, por lo que resulta bastante claro que el capital privado ha sido una fuerza importante en el cambio y en la inversión en el sector.

Gráfico VI

La globalización en el juego: actividad de fusiones y adquisiciones





**El creciente interés del capital privado por los activos del juego ha generado una considerable actividad de fusiones y adquisiciones y ha contribuido a impulsar la globalización del sector**

Ahora voy a centrarme en lo que indiqué cuando explicaba la intensidad de los ingresos o el carácter internacional de diversas empresas y que Codere era diferente; voy a explicar las razones. Como muestra el gráfico VII, y en realidad creo que la parte más interesante del gráfico para nosotros es el período de 1982 y 1983, o 1981 y 1982, en el que pueden observarse un incremento significativo de la carga fiscal. Pueden observar en los diferentes gráficos, si los ponemos en relación, que el número de máquinas que operaba en España se redujo drásticamente, en otras palabras, lo que sucedió fue que los reguladores, al aumentar los impuestos, redujeron el número de máquinas que podía operar de forma rentable y, de repente, se produjo un exceso significativo de capacidad en el mercado español, por lo que los operadores, como Codere, disponían de máquinas que no podían desplegar de forma rentable en el mercado español. Este episodio –el desarrollo de una cartera excedente de máquinas– impulsó a las personas –el capital humano– a la primera expansión internacional de Codere. Ya sé que sin

duda estoy simplificando excesivamente esta historia, pero la forma en la que me gusta considerarla es que la realidad es que existía un excedente de máquinas y que la cuestión era lo que se podría hacer con ellas. Nosotros debíamos encontrar un país atractivo, con un escenario cultural similar, en el que pudiéramos desarrollar nuestro negocio, e instalar allí todas nuestras máquinas. Por lo tanto, Codere llevó las máquinas a Colombia y comenzó a instalarlas, empezando un negocio que acababa de descubrir, de modo que existía una afinidad entre el modelo empresarial de Codere en España y el existente en otros mercados. Y estos elementos sirvieron para iniciar un proceso de exploración de nuevas oportunidades, de nuevas relaciones con los reguladores, de nuevos productos, todo lo cual ha ocasionado el crecimiento y la expansión que la empresa ha experimentado.

Si observan el gráfico VIII, pueden ver el desglose de los ingresos que Codere ha obtenido en los diversos países, en los últimos tres años. Si observan el gráfico en relación con los años anteriores hasta 1982, el crecimiento es todavía más significativo, pero creo que lo que se ha observado en los últimos años en este negocio en España, representado en la parte inferior del cuadro en verde claro, es un gran crecimiento. Dejando a un lado los porcentajes, únicamente observando los cuadros, los ingresos de España han crecido a un ritmo del 8%-10%, lo que constituye un ritmo de crecimiento muy positivo. Como ya he indicado, se trata de un crecimiento similar al de los ritmos de crecimiento observados. El proceso de internacionalización ha comenzado; una vez se empiezan a buscar oportunidades, es casi imposible resistir, o es irresponsable quizás resistir. La tentación radica en continuar buscando mercados con un crecimiento más elevado donde se pueden desplegar nuestros productos. Por lo tanto, en la actualidad Codere presenta unas características muy peculiares. Creo que estamos a punto de ser una empresa globalizada, pero nosotros somos ya una corporación multinacional con operaciones en ocho países en relación con cinco líneas de productos, y estamos operando con gran eficacia en una variedad de países. Por supuesto, existen límites para el crecimiento, no sólo en términos de capital y de capacidad de management, pero las capacidades que Codere ha desarrollado en su mercado nacional están operando en lo que consideramos como el modelo europeo del juego, que es bastante diferente del modelo de juego de Las Vegas, ya que no es necesariamente exportable a todos los mercados, pero existen mercados a los que si se puede exportar y, por supuesto, en ese proceso se aprenden otras capacidades. Lo que esto significa para mí es que tendemos a pensar

que el juego ha sido objeto de una regulación estricta y que tiene dificultades para alcanzar una expansión a nivel internacional, pero yo creo que los mercados son lo suficientemente diversos y grandes y que la mayoría de los actores del sector pueden encontrar una forma de desplegar las capacidades específicas que han desarrollado en otros mercados que probablemente presentarán un crecimiento más rápido que sus mercados nacionales.

Gráfico VII



- El crecimiento del mercado español del juego ronda el 2%, mientras que en otros mercados nacientes las tasas de crecimiento son mucho mayores:
  - Argentina, 20%
  - México, 20%
  - Italia, 30%

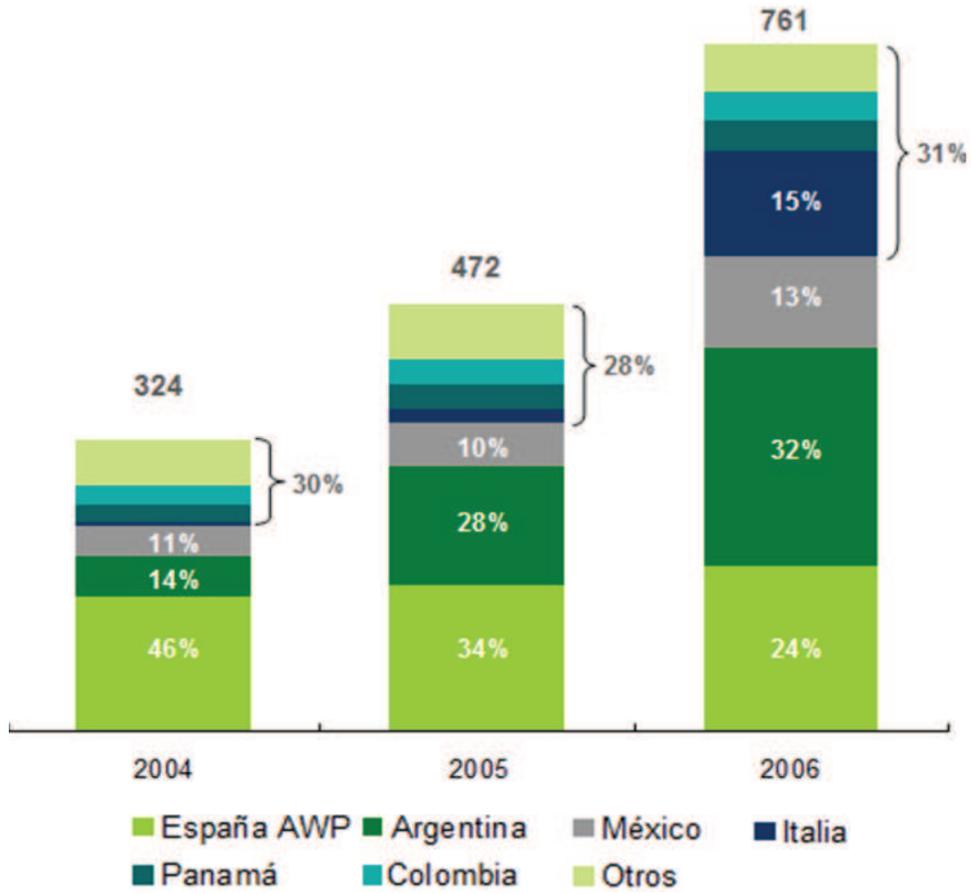
### CODERE: cronología de su expansión<sup>(\*)</sup>



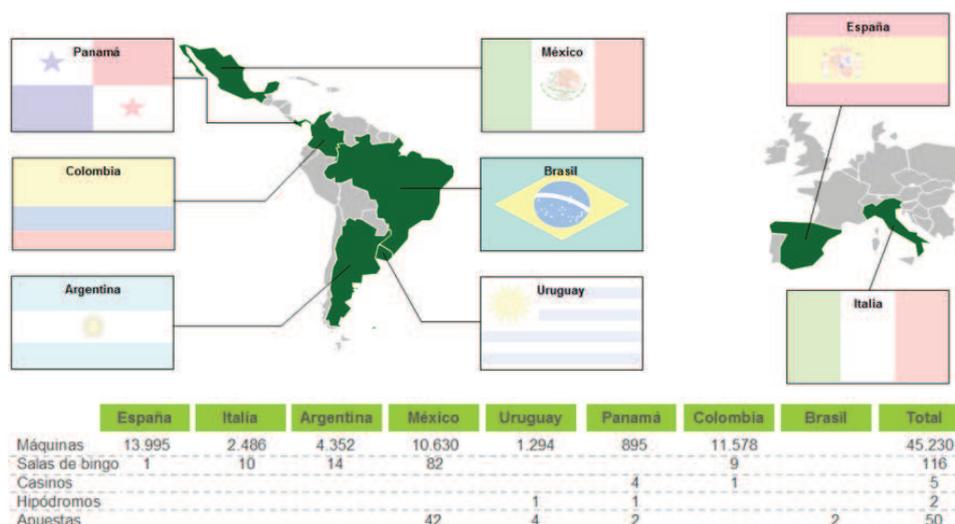
(\*) Hasta principios de 2007.

Gráfico VIII  
CODERE: Ingresos

(En millones de €)



### CODERE hoy: una multinacional del juego

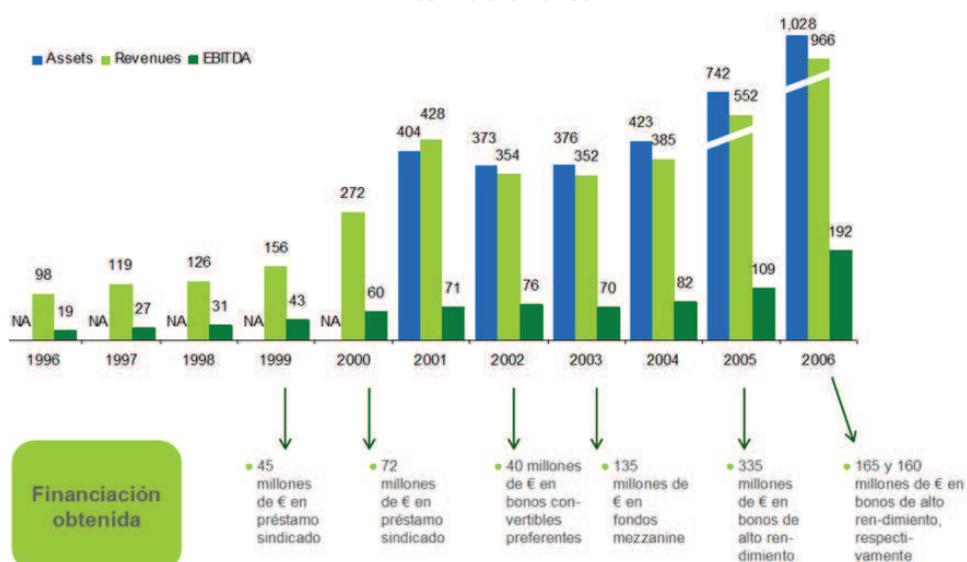


Nota: a 31 de diciembre de 2006.

En el gráfico IX nuevamente se refleja el desarrollo de la empresa en términos de activos, representados en azul, de crecimiento de los ingresos y de los beneficios, de los beneficios de explotación. ¿Pero cómo se ha financiado este desarrollo a lo largo del tiempo? Casi exclusivamente a través de financiación internacional, a partir de los primeros préstamos sindicados realizados y que fueron colocados principalmente en España en torno a 2002-2003. La mayor parte de la financiación y, evidentemente la financiación disponible en los últimos 2 ó 3 años para impulsar el crecimiento de Codere procedía de los mercados internacionales. Además, un aspecto interesante es que la historia de Codere es más apreciada y más fácilmente asimilada por los inversores internacionales que por los inversores locales de España, que no han tomado en consideración el citado fenómeno de crecimiento internacional en nuestro sector.

### Gráfico IX

**Codere ha conseguido exportar su modelo de negocio a mercados locales fuertemente regulados financiada por inversores internacionales**



Nota: por una cuestión de coherencia, hemos utilizado en todo momento las cifras de los PCGA españoles.

Para terminar les presentaré algunas **conclusiones**. La primera es que las empresas de juego han disfrutado de un rápido crecimiento en sus mercados nacionales protegidos y que hasta hace poco tenían relativamente pocos motivos para ir al extranjero. Dichas empresas desarrollan actividades muy diversas en estos mercados, que se encuentran también regulados, lo que crea barreras al crecimiento. No obstante, el enfoque internacional se está intensificando y generará una presión sobre las empresas en favor del crecimiento. No me gustaría infravalorar el valor de Macao y el impacto que ha tenido sobre los dos líderes del sector, y cómo ha actuado como catalizador. Asimismo pienso que el juego *on-line* es otra ventana a través de la cual los inversores, los jugadores y las empresas de juego, pueden ver oportunidades en otros mercados, pero considero también que un factor real de impulso será el interés de los inversores y la búsqueda de altos rendimientos, en especial con la entrada de las empresas de capital privado –private equity–

que supondrá una presión muy fuerte. La regulación limitará el ritmo del cambio; en mi opinión la internacionalización continuará desarrollándose y en 10 años el paisaje del sector global del juego será muy diferente de la situación actual. Creo que, al final, las direcciones de las empresas pueden decidir liderar este proceso y ser las que consoliden, los impulsores y los líderes de la internacionalización, o pueden adoptar una actitud pasiva y dejar que las presiones del capital lo hagan por ellas.



## Capítulo 6

### Observatorio: «Los españoles y el Juego»

JESÚS CALVO SORIA<sup>1</sup>

En primer lugar quiero felicitar públicamente a Codere por haber incluido en la reflexión académica un tema que, aparentemente, no existe. No hay debate en la Universidad y en cierta población es *tabú* pero, sin embargo, es capaz de generar realidades tan crudas como lo que en páginas anteriores ha reconocido el representante de Loterías y Apuestas del Estado –Jacinto Pérez–: sólo en el 2006 el beneficio ascendió a 2.500 millones de euros. Por tanto, creo que esas realidades deben ser objeto de debate. La Universidad debe estar presente a la hora de reflexionar e intentar explicar el *por qué* y el *cómo* es posible llegar a esa realidad económica. Sin embargo, no ha sido la universidad pública quien ha originado el debate, sino que ha sido una empresa privada (Codere) la responsable de que abordemos esta realidad de manera reflexiva.

Y, en segundo lugar, agradecer a Codere, no solamente que me haya seleccionado para hacer el estudio, sino al mismo tiempo que lo haya financiado, ya que tampoco es la universidad pública, a pesar de esos ingresos públicos que reconoce la entidad de Loterías y Apuestas del Estado, 2.500 millones de euros, quien está propiciando este debate y quien está discutiendo sobre este tema. Ha sido una empresa privada, con fondos privados, los que están facilitando que este debate se pueda realizar.

Con el trabajo que presento se trataba de generar un *Observatorio*, o al menos aportar un instrumento permanente que pudiese generar un *Observatorio sobre el Juego en España*, a fin de lograr un instrumento que permita acompañar este proceso de maduración que posee ya la indus-

---

1. Socio Director de Posicionamiento e Imagen, S. L.; Profesor de Marketing Social y Político de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

tria. Evidentemente, una industria que lleva ya casi 30 años de actividad legal (1977-2007), al menos formalmente, y en términos de tiempo, se puede asegurar que ya es una industria que presenta signos de madurez. En esa madurez y en su acompañamiento, conviene que empecemos a reflexionar y que aparezcan datos públicos. Hasta ahora no hay apenas estudios: existe una encuesta realizada a finales del año 99, que no fue tal encuesta, sino que fueron unas preguntas concretas en un barómetro de un mes, cuyo resultado fueron unos pocos datos que no permiten conocer al consumidor, qué es lo que está haciendo, y cómo se está comportando de manera real.

Si bien es cierto, y lo he observado directamente, que algunas de las intervenciones de los profesionales que completan esta publicación, y que me han precedido, revelan un conocimiento sólido del marketing y de alguna de las herramientas del mismo. Es decir, no hay, por lo menos en el sector académico ni tampoco en el sector público encuestas sobre el juego, pero sin embargo, al menos algunas intervenciones sí revelan que el marketing de investigación sí está presente, hay términos, expresiones, datos y comportamientos que revelan que al menos alguien sí se está preocupando.

En todo caso, esa idea de *Observatorio* pretendía acompañar, repito, ese proceso de maduración que parece que la industria está dispuesta a afrontar. Habrá que ver si tiene continuación o no. Lo que pretendíamos hacer, no era una encuesta puntual, sino una encuesta que permitiese una «foto fija» a partir de la cual seguir haciendo «fotografías», y realizar una secuencia con las mismas.

En principio, *¿cuáles eran los objetivos del estudio?* Los siguientes: análisis genéricos de notoriedad espontánea de los juegos de apuestas, valoración de los activos, hábitos de juego, preferencias sobre juego, asociaciones de juego al estilo de vida, beneficios y perjuicios relacionados, valoración y nivel de aceptación social, valoración de las nuevas tecnologías, y demandas manifestadas.

Pues bien, toda esta serie de objetivos genéricos, *¿cómo los podíamos articular sobre esa base de generar un Observatorio?* Lo que hicimos fue analizar o plantear una investigación con dos fases. Inicialmente en la *fase exploratoria*, el objetivo era hacer tres reuniones de grupo que nos permitiesen elaborar o, al menos, prefijar un cuestionario que tuviese un cierto consenso a la hora de conseguir y de plasmar esos objetivos. En nuestro instituto, todas las reuniones de grupo las hacemos sobre la base de captación telefónica aleatoria, nunca recurrimos a captadores

profesionales, y tampoco acudimos a bases de datos de personas que ya han participado con nosotros en otras investigaciones. Pretendemos siempre escoger entre la población una *capa neutra*, población que no presente algún tipo de sesgo que suponga reducir la fiabilidad del dato. Procedimiento habitual en nuestras investigaciones y que, sin embargo, en este caso nos falló. Cuando hacemos la captación telefónica sometemos siempre a los posibles individuos que vamos a analizar a un cuestionario previo para ver si efectivamente cumplen las premisas de investigación que hemos establecido teniendo en cuenta factores tales como los relativos a la edad, el hábitat, la clase social, etcétera. En este caso, cuando les sometíamos al cuestionario e indicábamos a los posibles participantes en los grupos el tema de participación y de debate, la gente se negaba a participar, a pesar de que como en todas nuestras investigaciones, existe una pequeña remuneración por asistir –alrededor de 50 euros por dos horas–, y de que nuestro instituto se encuentra ubicado en un lugar céntrico de Madrid, y sin problemas de accesibilidad. Sin embargo, no fue posible conseguir completar los grupos para realizar la investigación por la vía del procedimiento normalizado, selección aleatoria vía telefónica con cuestionario previo, de tal manera que tuvimos que recurrir a un procedimiento del que somos menos partidarios pero las circunstancias *mandaban*, y fue el de enviar a nuestros encuestadores directamente a puntos de venta de juego, para captar allí a personas interesadas en el juego. Así, hay que reconocer que la propia selección de los participantes les posicionaba como «pro-juego», no constituían «población general», sino que ya tenían un sesgo favorable al juego.

La ejecución de este procedimiento reveló, en esta primera fase de la investigación, la *fase cualitativa*, que efectivamente *el juego no existe como problema*; es decir, a la sociedad española no le preocupa, no es un tema de debate, salvo en aspectos muy puntuales. Por tanto, en principio, el juego no es un problema para la sociedad española, porque el hecho no genera debate y por otra parte, el juego efectivamente tiene connotaciones de *tabú* y prefieren no manifestarse. Forma parte, por lo tanto, de esas realidades que existiendo, –«hombre, pues mire usted, mejor no»–, ningún problema. Ya en esta fase de preparación de la investigación, aparecen rasgos que de alguna manera configuran previamente cuál es la situación del juego en España: no existe como problema y, por otro lado, no es un tema del que guste hablar. Por consiguiente ya podemos anticipar dos conclusiones.

En la fase cuantitativa, el elemento clave no es tanto el número de encuestas que se realizan, sino la fiabilidad y el valor de la muestra, es

decir, hasta qué punto la muestra responde realmente a las estratificaciones de la población general. Para conseguir las 1247 encuestas válidas, que reprodujesen de forma mimética la realidad del país, tuvimos que recurrir a un total de 5279. El nivel de «fracaso» en unas encuestas ordinarias está 1 a 4, una encuesta válida por cada cuatro realizadas. En el momento que se «dispara» ese factor de coste y ese factor de interés, significa que el tema es problemático. Lo descubrimos ya en la fase cualitativa, pero aquí en la *fase cuantitativa* nos lo ratificaron 2884 personas contactadas que se negaron a colaborar. En nuestras encuestas, primero siempre incluimos las frases de «enganche», las que permitan «recoger» al encuestado para que se preocupe por el tema y se interese, –por ejemplo: ¿es usted de Madrid?, o ¿es usted de Zaragoza?, según dónde se realizase la muestra, ¿qué edad tiene?, etcétera–. En cuanto pasábamos de esa fase de «enganche», y exponíamos directamente el tema central, de lo qué íbamos a preguntarle, nos encontramos con 2884 fracasos. Similar porcentaje se produce en las encuestas políticas, por ejemplo, en el País Vasco. La misma o similar opacidad. Y, evidentemente, el juego no tiene nada que ver con la política o la violencia en el País Vasco.

### Metodología

La metodología empleada para la recogida de información en esta primera fase de la investigación ha sido cualitativa, concretamente a través de 3 Grupos de Discusión o Reuniones de Grupo en Madrid.

Nº de participantes: 25

	18-29	30-49	50-65	<b>Total</b>
Hombres	5	3	4	<b>12</b>
Mujeres	2	7	4	<b>13</b>
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>25</b>

Fechas de realización: 22 y 31 de mayo y 6 de junio de 2007.

Las pautas metodológicas que se han seguido son las siguientes:

- Técnica de Investigación: entrevista telefónica asistida por ordenador (C.A.T.I. en sus siglas inglesas).
- Ámbito geográfico: nacional, exceptuando Ceuta y Melilla.

#### 6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

- Universo: población general de 18 y más años residentes en hogares con teléfono en el ámbito geográfico señalado.
- Distribución y tamaño de la muestra: se han realizado un total de 1247 entrevistas válidas, con selección aleatoria de los hogares entre el total de los mismos con teléfono y selección aleatoria del individuo cumplimentando las cuotas de sexo, edad y tamaño de hábitat (con fijación de 600 entrevistas en la Comunidad de Madrid).
- Error de muestreo: para el tamaño muestral realizado de 1247 entrevistas, el error de muestreo es de +/- 2,83%, considerando un nivel de confianza del 95,5% (2 sigma) y  $p=q=50$  (caso más desfavorable).

A esos datos metodológicos, habría que añadir otro tercer elemento que sí me parece que es positivo. La encuesta, y todos los trabajos de la investigación, la hemos realizado en junio (2007), y este mes ha tenido la peculiaridad, y en este caso ha sido suerte, que se han producido dos hechos que son importantes a la hora de determinar la validez del dato. Primer hecho, no ha habido ninguna campaña de promoción de ningún producto vinculado con el juego. Y, segundo hecho, tampoco ha habido ningún hecho relevante del propio juego, ni grandes «botes» ni grandes noticias que pudiesen alterar los datos que estábamos obteniendo. De tal manera que el mes de junio ha sido un mes, desde el punto de vista del juego, «muerto», y eso nos permite creer que los datos que obtuvimos serían los peores de los datos posibles, es decir, cuando el fenómeno no está en actividad «excitado» por fenómenos exógenos, ya sea el «bote», ya sea una campaña de publicidad, de tal manera que lo que vamos a descubrir es un poco, el *suelo del juego*. Es la peor de las circunstancias, lo mínimo del juego en España, la mínima presencia del juego entre los españoles, y eso, evidentemente no es un hecho forzado desde nuestro instituto, pero sin embargo, sí es bueno a los efectos de la investigación, y a los efectos de constituir ese Observatorio permanente para poder observar por dónde «navega», y cómo se percibe el juego entre los españoles.

## INFORME DE CAMPO

Fechas: Briefing y lanzamiento del estudio: 11 de junio de 2007.  
Toma de Información: del 11 al 21 de junio de 2007.

Equipo: 1 Técnico de muestreo.  
1 Supervisor de campo.  
3 Codificadores.  
9 Entrevistadores.

### Control de la Muestra:

Resultados de las llamadas	Teléfonos de contacto
Encuestas realizadas	1247
Entrevistas abortadas	45
Negativas a colaborar	2884
Fuera de cuota	369
Teléfonos mal	317
No contesta	3089
Comunica	417
<b>Total de Contactos</b>	<b>8368</b>

## RESULTADOS OBTENIDOS

El barómetro sobre los juegos de azar y las apuestas se estructura en 9 capítulos:

1. Notoriedad del conocimiento de los juegos de azar y apuestas.
2. Participación.
3. Hábitos de consumo entre los jugadores.
4. La influencia de la publicidad de los juegos de azar en la participación.
5. Valoración de la actual oferta.
6. Nivel de atractivo de los diferentes juegos de azar y apuestas.
7. Emoción.
8. Internet y los juegos de azar.
9. Las Casas de Apuestas.

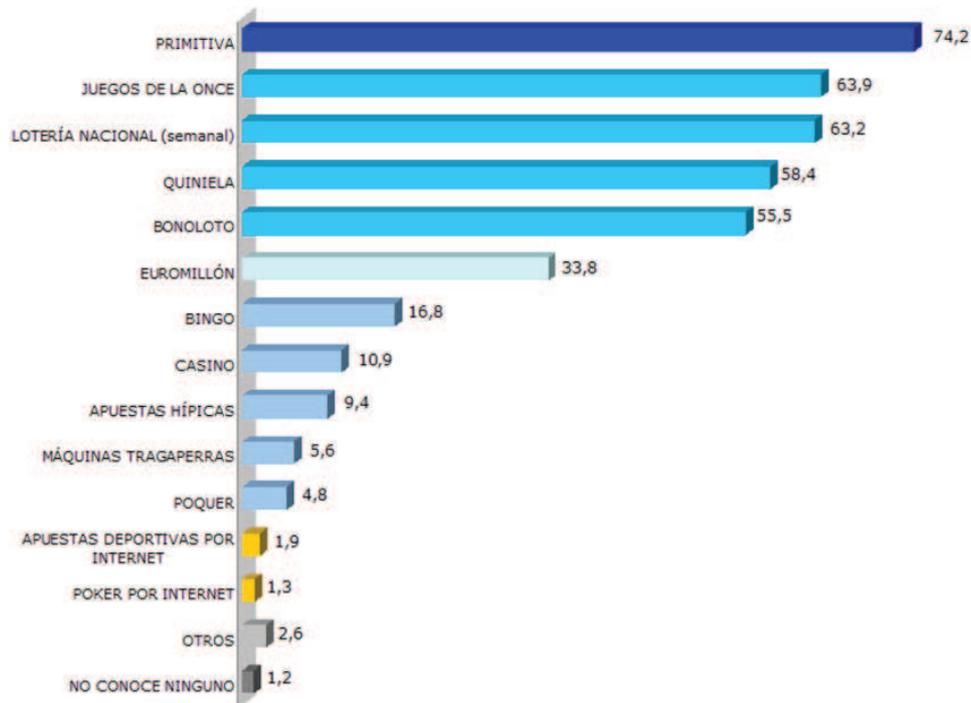
**1º) Notoriedad del conocimiento de los juegos de azar y apuestas**

Entendiendo notoriedad en el sentido de espontáneo, es decir, sin nada que perturbe al encuestado. Los términos de la pregunta eran: «dígame usted ¿qué juegos de azar y loterías conoce, aunque sólo sea de oídas?». ¿Qué se trataba de localizar con esta pregunta? La respuesta es determinar cuál es la presencia inconsciente del juego en la vida de los españoles. El elemento más relevante es que, solamente, el 1,2% de los españoles confiesa que no conoce ningún juego, o al contrario, el juego es una realidad (98,8% sí) para el conjunto de los españoles mayores de 18 años. Todo el mundo conoce algún juego, unos más y otros menos, pero, en principio, el juego es un factor universal, está presente en el inconsciente sin necesidad de campañas publicitarias. Se juega y se reconoce que se conocen juegos; reconocer de manera efectiva su existencia es el paso previo para consumir. Por tanto queda claro que las posibilidades de consumo son altas puesto que, de inicio, todo el mundo reconoce su universalidad.

**Notoriedad de conocimiento de los juegos de azar y apuestas**

*Dígame, por favor ¿qué juegos de azar y lotería conoce aunque sólo sea de oídas?*

(Base: Total, 1247 encuestados)



Un aspecto fundamental es que los juegos más conocidos pertenecen todos al ámbito de lo público: Primitiva; juego de la ONCE –evidentemente es una entidad privada pero que tiene connotaciones claramente públicas–; Lotería Nacional; Quiniela; Bono Loto y Euromillón. Todos ellos juegos de titularidad estatal (más el caso especial de la ONCE); por tanto, si hay algún responsable de que esta sociedad juegue, lo es fundamentalmente el Estado, no los empresarios privados dedicados a la actividad, puesto que a partir del Euromillón (véase el gráfico) que es cuando empiezan los juegos privados la permanencia en los individuos del recuerdo de los juegos desciende notablemente, existe una *caída en picado*. Solamente el 5,6% de los españoles reconocen espontáneamente el juego de las tragamonedas, presente en el recuerdo latente que tiene el ciudadano sobre esa actividad del juego. Y ya nos indica en otro capítulo de esta publicación el representante de Loterías y Apuestas del Estado (LAE) que la lotería es la empresa más antigua de este país y eso evidentemente, al final, se fija en el inconsciente.

Respecto a la presencia de las nuevas tecnologías, las apuestas deportivas por Internet y el póquer por Internet, aparecen en el recuerdo como elementos absolutamente anecdóticos (1,9% y 1,3% respectivamente), prácticamente desconocidos.

Éste sería el cuadro general, pero vamos a presentar todos los cuadros desde una triple perspectiva: comportamiento y diferenciación hombres-mujeres, comportamiento en función de la edad, y comportamientos por comunidades autónomas.

a) Comportamientos hombre-mujeres: Lo primero que muestra (seguramente los empresarios pueden leer los datos de otra manera) valorándolos como investigador son los siguientes:

Notoriedad de conocimientos de los juegos de azar y apuestas						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Primitiva</b>	<b>74,2</b>	<b>76</b>	<b>72,4</b>	<b>68,2</b>	<b>77,7</b>	<b>73,3</b>
<b>Juegos de la ONCE</b>	<b>63,9</b>	<b>63,4</b>	<b>64,4</b>	<b>65,2</b>	<b>63</b>	<b>64,4</b>
<b>Lotería Nac. (semanal)</b>	<b>63,2</b>	<b>61,2</b>	<b>65,2</b>	<b>44,9</b>	<b>67,9</b>	<b>71,4</b>
<b>Quiniela</b>	<b>58,4</b>	<b>68,4</b>	<b>48,6</b>	<b>67,2</b>	<b>58,7</b>	<b>49,8</b>
<b>Bonoloto</b>	<b>55,5</b>	<b>57,6</b>	<b>53,4</b>	<b>52,5</b>	<b>54,8</b>	<b>59,6</b>
<b>Euromillón</b>	<b>33,8</b>	<b>38,6</b>	<b>28,9</b>	<b>46,2</b>	<b>30,7</b>	<b>28</b>

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

Notoriedad de conocimientos de los juegos de azar y apuestas						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Bingo</b>	<b>16,8</b>	<b>17,1</b>	<b>16,6</b>	<b>17</b>	<b>16,3</b>	<b>17,6</b>
<b>Casino</b>	<b>10,9</b>	<b>11,1</b>	<b>10,7</b>	<b>10,8</b>	<b>11,1</b>	<b>8,5</b>
<b>Apuestas Hípicas</b>	<b>9,4</b>	<b>12,2</b>	<b>6,5</b>	<b>8,2</b>	<b>10,4</b>	<b>8,5</b>
<b>Máquinas «tragaperras»</b>	<b>5,6</b>	<b>6,1</b>	<b>5,1</b>	<b>6,9</b>	<b>5,7</b>	<b>4,3</b>
<b>Póquer</b>	<b>4,8</b>	<b>6,1</b>	<b>3,5</b>	<b>5,2</b>	<b>4,9</b>	<b>4,3</b>
<b>Apuestas Deportivas por Internet</b>	<b>1,9</b>	<b>3,1</b>	<b>0,8</b>	<b>3</b>	<b>1,8</b>	<b>1,2</b>
<b>Póquer por Internet</b>	<b>1,3</b>	<b>6,1</b>	<b>0,6</b>	<b>2,3</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>
<b>Otros</b>	<b>2,6</b>	<b>2,9</b>	<b>3,9</b>	<b>3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,4</b>
<b>No conoce ninguno</b>	<b>1,6</b>	<b>1</b>	<b>2,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>3,9</b>

El primer aspecto que se deduce es la *masculinización del juego*, existe mayor recuerdo en el sector de los hombres, con una excepción, la Lotería Nacional que es el juego más femenino, fíjense el 65% de las mujeres frente al 61% de los hombres, es el único juego donde las mujeres tienen una presencia superior.

b) Respecto al comportamiento en función de la edad existen algunas sorpresas: un rasgo a destacar es que si hay alguien que conoce los juegos de Internet son los jóvenes de 18 a 29 años. Es verdad que esta tecnología es nueva, es moderna, pero ya han interiorizado niveles de recuerdo de esa posibilidad de opción de juego en unas cotas muy superiores al resto del colectivo. En los mayores de 50 a 65 años el recuerdo de la Lotería está más presente de la misma manera que el Bono Loto. Entre los jóvenes, también es significativo la fortaleza de la Quiniela, a pesar de ser un juego teóricamente muy *envejecido*: el 67% (de 18 a 29 años) frente al 58% (de 30 a 49 años), y el 49% (de 50 a 65 años), de tal manera que La Quiniela parece que rebrota con fuerza, fundamentalmente en los jóvenes.

c) En cuanto al comportamiento por la zona geográfica: cuatro comunidades autónomas destacan en *la fortaleza del recuerdo*, de tal manera que podríamos hablar de varias comunidades con mayor *fuerza de juego*: Madrid, Castilla-León, Castilla-La Mancha, y Andalucía, y dentro de ésta destaca la fortaleza del juego de la ONCE (76,7%). Podríamos pre-

JESÚS CALVO SORIA

figurar a priori cuáles son los *territorios de juego*, ya que estamos valorando la presencia en el recuerdo de los individuos.

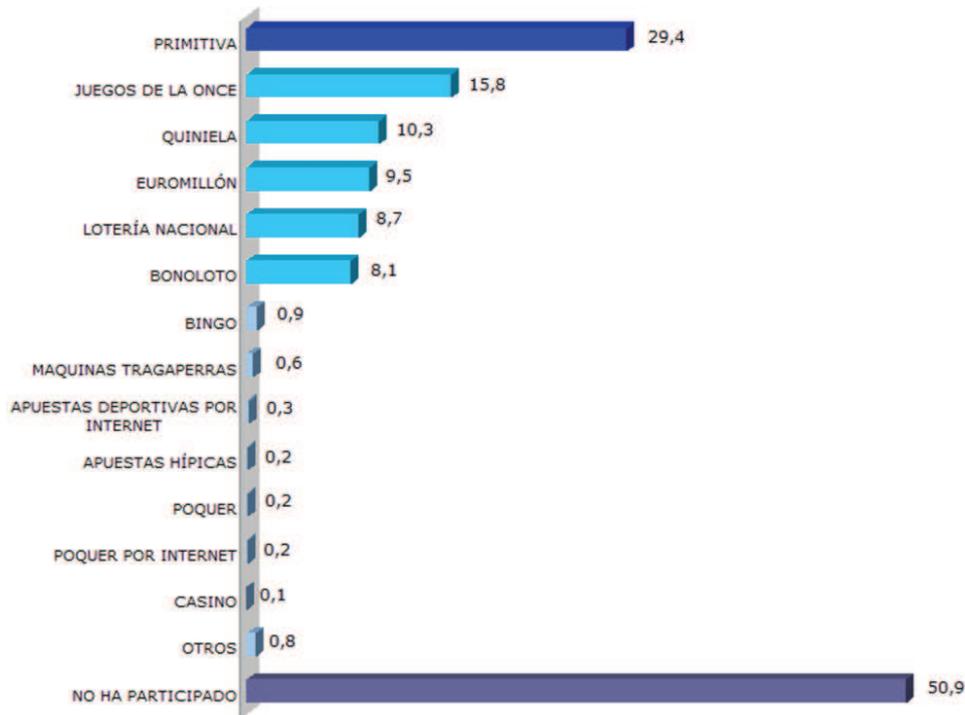
Notoriedad de conocimientos de los juegos de azar y apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Primitiva</b>	74,2	75,5	72,2	67,5	73,3	86,8	71
<b>Juegos de la ONCE</b>	63,9	65	76,7	51,6	62,5	73,7	56,3
<b>Lotería Nac. (sem.)</b>	63,2	66,3	63,2	58,7	51,7	76,3	57,9
<b>Quiniela</b>	58,4	63,2	52,6	57,1	51,7	53,9	54,1
<b>Bonoloto</b>	55,5	60,6	53,4	48,4	42,5	65,8	49,2
<b>Euromillón</b>	33,8	36,9	27,1	27	31,7	43,4	30,1
<b>Bingo</b>	16,8	22,8	6	5,6	8,3	15,8	18,6
<b>Casino</b>	10,9	15,9	2,3	4,8	5,8	7,9	9,3
<b>Apuestas Hípicas</b>	9,4	13,1	9	5,6	3,3	11,8	2,7
<b>Máquinas «tragaperras»</b>	5,6	9,2	0,8	3,2	0,8	2,6	2,7
<b>Póquer</b>	4,8	6,6	5,3	1,6	3,3	5,3	2,2
<b>Apuestas Dep. Internet</b>	1,9	3,3	0,8	0	0,8	2,6	0
<b>Póquer por Internet</b>	1,3	2	2,3	0	0,8	0	0
<b>Otros</b>	2,6	0,8	1,6	1,6	17,5	0	2,6
<b>No conoce ninguno</b>	1,6	0,7	5,3	3,2	0,8	2,2	1,6

## 2º) Participación en los Juegos de azar y Apuestas

### Participación en los juegos de azar y apuestas

*De los juegos que le voy a leer a continuación, dígame si en el último mes ha participado en alguno de ellos*

(Base: Total, 1247 encuestados)



Sobre esta base de recuerdo en el inconsciente, abordaremos el segundo objetivo: hasta ahora sabemos qué juego o juegos están presentes en el recuerdo de los españoles y en qué porcentaje. Ahora bien, respecto a este «reconocimiento de participación» hemos recurrido no a preguntar ¿usted juega?, sino a inquirir la participación en el último mes (que es lo que nos permite fijar hábitos), preguntando: ¿usted ha jugado el último mes? Podemos al menos conocer cuál es el *suelo mínimo* donde se desenvuelve el juego, pues recuerdo que estamos ante la particularidad que fue un mes dónde no hubo acontecimientos relevantes.

Participación en los juegos de azar y apuestas						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Primitiva</b>	<b>29,4</b>	<b>30,1</b>	<b>28,6</b>	<b>18,4</b>	<b>32,3</b>	<b>34</b>
<b>Juegos de la ONCE</b>	<b>15,8</b>	<b>17,2</b>	<b>14,4</b>	<b>10,8</b>	<b>16,5</b>	<b>19,1</b>
<b>Quiniela</b>	<b>10,3</b>	<b>16,6</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>9</b>	<b>6,4</b>
<b>Euromillón</b>	<b>9,5</b>	<b>11,6</b>	<b>7,5</b>	<b>9,5</b>	<b>10,1</b>	<b>8,5</b>
<b>Lotería Nacional</b>	<b>8,7</b>	<b>8,4</b>	<b>9,1</b>	<b>1,3</b>	<b>8,6</b>	<b>15,8</b>
<b>Bonoloto</b>	<b>8,1</b>	<b>9,3</b>	<b>6,9</b>	<b>3,3</b>	<b>9,1</b>	<b>10,6</b>
<b>No ha participado</b>	<b>50,9</b>	<b>48,1</b>	<b>53,7</b>	<b>61</b>	<b>49,9</b>	<b>43,5</b>

Primer rasgo y fundamental: el 50,9% de los españoles reconoce que no ha participado en el último mes en un juego, luego el 49,1% reconoce que sí. Podemos indicar, por tanto, que el 50% de los españoles juega con regularidad, es decir, todos los meses practica alguno de los juegos y en esta participación, se da el mismo fenómeno que en el recuerdo ya que los actos de consumo son una derivada de éste, nos encontramos ante una preeminencia absoluta del Estado con los juegos públicos.

Si comparamos los datos de recuerdo genéricos sobre la base de consumo podemos ver que hay diferencias: efectivamente en lo que más se participa es en La Primitiva, que es también el juego que tiene un mayor índice de recuerdo, pero si en el recuerdo entre La Primitiva y los juegos de la ONCE había tan sólo un diferencial de 9 puntos, sin embargo, en el consumo el diferencial sube a 14 puntos. Es decir, con similar presencia los actos de consumo son menores, pudiendo observar que la ONCE tiene un claro fenómeno de atracción baja. Hay una graduación de atractivo en unos juegos y en otros, siendo lo único que explica, en última instancia, una presencia y un consumo.

Fíjense que La Quiniela aparecía en cuarto lugar en el recuerdo y sin embargo aparece en tercer lugar en el consumo. Se trastocan las jerarquías de uso o consumo frente al recuerdo. No es un problema de publicidad, es un problema de atracción del propio producto.

El diferencial de uso a su vez o de reconocimiento de uso (ya que es lo que nos han dicho que hacen) entre el recuerdo de los juegos privados y el uso es bastante menor. Sobre una base aproximada de recuerdo

en La Primitiva del 75%, consumen el 30%, y sobre una base del recuerdo aproximada del 6% en máquinas «tragaperras», están consumiendo el 0,6%. El efecto del recuerdo por parte del sector privado es más beneficioso ya que tiene un índice de rentabilidad más alta que el sector público. ¿Exceso de inversión por parte del sector público, o por el contrario mayor atractivo o mayor capacidad del sector privado para que sus productos aparezcan más atractivos, siendo el desfase entre conocimiento y consumo menor?.

a) En cuanto a la distribución lo que ya habíamos encontrado en el recuerdo (notoriedad) aparece en la participación: los juegos son un elemento fundamentalmente masculino, el 48,1% reconoce participar, frente al 53,7% de las mujeres que reconocen que no han participado.

b) El uso aumenta con la edad: el 61% de los jóvenes (de 18 a 29 años) reconocen que no han participado en los juegos, frente al 43,5% de los mayores de 50 a 65 años. ¿A que se debe esta situación?, ¿a un problema de ludopatía en la población de mayor edad? o, por el contrario, ¿el juego tiene un factor de entretenimiento que supone un mayor peso en las personas de más edad y que tienen, a priori, más tiempo libre?. ¿El juego es solamente emoción o es también entretenimiento? Este diferencial entre la participación de jóvenes y personas de más de 50 años creo que nos está resaltando, fundamentalmente, tanto el factor entretenimiento, como el factor tiempo libre, y está claro también que hay un factor de envejecimiento en el juego. Fíjense que los jóvenes (de 18 a 29 años) con el 17%, es el grupo de edad con mayor incidencia en las Quinielas, frente al 9% (de 30 a 49 años) y el 6,4% (de 50 a 65 años). Las Quinielas no están envejecidas sino todo lo contrario. Por otro lado, la franja de los 30 a 49 años es la que presenta, en principio, índices de uso bastante consolidados con relación a la franja de 50 a 65.

c) Por zonas geográficas se ratifica lo anterior: las comunidades autónomas que reconocen que no han participado son fundamentalmente Cataluña, comunidades del norte, es decir, Galicia, Asturias, País Vasco y Cantabria, y también Madrid. ¿Es un problema solamente de recuerdo? o ¿es un problema también de accesibilidad? Veremos más adelante qué es lo que ocurre. Por el momento tendríamos una *España jugadora* y otra España que juega menos o que dice jugar menos, porque aquí estamos partiendo de las declaraciones no forzadas de los entrevistados.

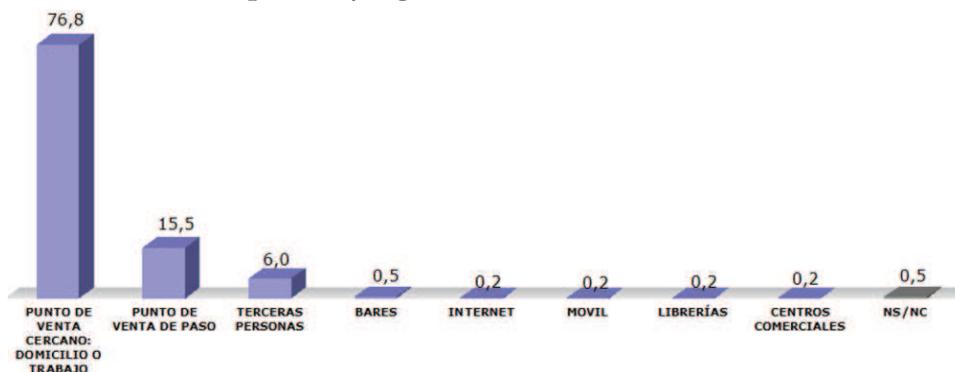
Participación en los juegos de azar y apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
Primitiva	29,4	30,4	29,3	29,4	29,2	31,6	25,1
Juegos de la ONCE	15,8	15,6	18,8	11,1	15	15,8	18
Quiniela	10,3	9,7	12	8,7	8,3	14,5	11,5
Euromillón	9,5	10	6,8	6,3	6,7	11,8	13,1
Lotería Nacional	8,7	8,7	4,5	6,3	12,5	14,5	8,7
Bonoloto	8,1	8,4	7,5	8,7	9,2	7,9	6,6
No ha participado	50,9	53	42,1	54	58,3	40,8	47,5

### 3º) Hábitos de consumo entre los jugadores

#### Hábitos de consumo: I) Lugares de Compra

*Habitualmente, ¿dónde suele usted comprar los boletos o participaciones?*

(Base: Participan en juegos de azar, 612 de los encuestados)



I) Recuerdan y reconocen consumir pero ¿dónde se consume?. Un aspecto esencial es que el 76,8% reconoce como el punto de venta cercano el factor o el lugar fundamental donde consume, el lugar de compra, ya sea porque está cerca del domicilio o porque está cerca del lugar de trabajo. De tal manera que el factor de accesibilidad se convierte en

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

el factor clave de uso: en la medida en que tengo un centro cerca de mi domicilio o cerca de mi trabajo, consumo.

Un segundo punto de venta lo constituye la venta de paso, es decir, la que no está ni cerca de mi trabajo ni cerca del sitio donde vivo; sin embargo entro porque hay algo que me atrae. El factor impulso es determinante, pero ese impulso está activado desde la accesibilidad del lugar de venta. No se producen, en principio, traslados de la población que consume a lugares de consumo sino que el consumo se le ofrece (lo tengo cerca o paso al lado), porque activo el recuerdo y consumo; no hay una búsqueda deliberada del producto, lo que existe es un acceso inmediato al producto.

a) En ese comportamiento prácticamente no hay diferencias significativas, salvo en un punto: hemos visto que el juego es más masculino, la importancia del punto de venta crece en el caso de los hombres frente a las mujeres, porque esa capacidad de atracción que pueden tener los puntos de venta se activan más en los hombres. Si tienen un mayor recuerdo es fácil que ese punto de venta atraiga directamente al consumo con mayor facilidad que quien tiene menor recuerdo.

Lugares de compra						
% Base: Personas que participan en juegos	Total (612)	Sexo		Edad		
		Hombres (322)	Mujeres (290)	De 18 a 29 (119)	De 30 a 49 (307)	De 50 a 65 (182)
<b>Punto de venta cercano (al domicilio o trabajo)</b>	<b>76,8</b>	<b>74,8</b>	<b>79</b>	<b>84</b>	<b>73,9</b>	<b>76,9</b>
<b>Punto de venta de paso</b>	<b>15,5</b>	<b>16,8</b>	<b>14,1</b>	<b>11,8</b>	<b>17,3</b>	<b>15,1</b>
<b>Terceras personas</b>	<b>6</b>	<b>6,2</b>	<b>5,9</b>	<b>1,7</b>	<b>7,8</b>	<b>5,9</b>
<b>Otros</b>	<b>0,8</b>	<b>1,5</b>	<b>0,6</b>	<b>1,6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0</b>	<b>1,1</b>

b) En el apartado relativo a edades: son las personas de 30 a 49 años, es decir, personas muy socializadas, probablemente por el desarrollo del trabajo, las que consumen o sus índices de consumo aumentan, 7,8% en el caso de los mayores de 30 a 49 años, y 5,9% de 50 a 65. Los factores de sociabilidad en el juego y la accesibilidad son fundamentales.

c) Por comunidades o zonas geográficas: existen dos regiones que juegan menos, ¿juegan menos o tienen menos acceso al juego? Podemos observar que en el caso de Cataluña, el 22% corresponde a puntos de

venta de paso, es decir, no tienen tantos puestos de venta al lado de su domicilio, al lado de su trabajo y, sin embargo, su deseo de juego se ve satisfecho porque en el trayecto espontáneo o en trayectos aleatorios descubren un punto de venta. ¿Estamos hablando de una comunidad que juega menos, o que tiene una red de distribución más ineficiente que el resto de las comunidades? Ese porcentaje del 22% a mí me hace pensar que es un problema de accesibilidad, de red de distribución. Y, otro aspecto importante, la sociabilidad andaluza («terceras personas») el 9,1% frente al resto de las comunidades. Bueno, hay aquí un resto de 9,4%, este resto incorpora las islas (Balears, Canarias), Valencia, Murcia, y Aragón.

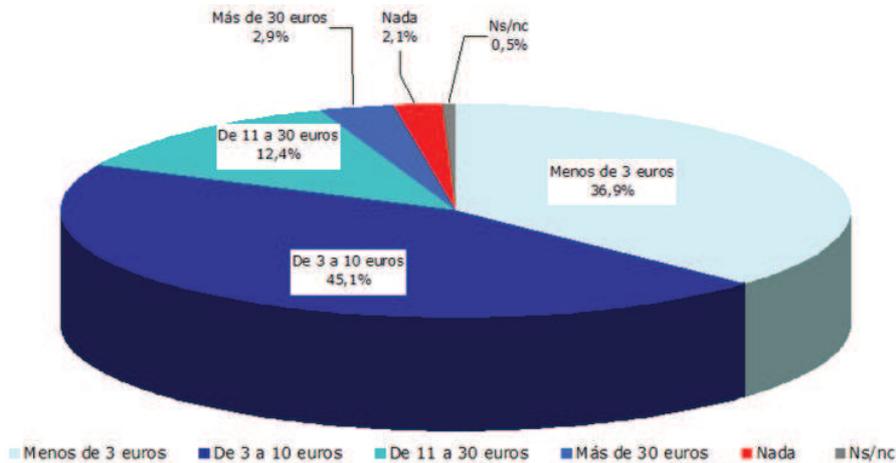
Lugares de compra							
% Base: Personas que participan en juegos	Total (612)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (286)	Andalucía (77)	CC.AA. del Norte (58)	Cataluña (50)	C. León y C. Mancha (45)	Resto (96)
<b>Punto de venta cercano (domicilio o trabajo)</b>	<b>76,8</b>	<b>81,5</b>	<b>71,4</b>	<b>86,2</b>	<b>70</b>	<b>82,2</b>	<b>62,5</b>
<b>Punto de venta de paso</b>	<b>15,5</b>	<b>12,6</b>	<b>13</b>	<b>8,6</b>	<b>22</b>	<b>13,3</b>	<b>28,1</b>
<b>Terceras personas</b>	<b>6</b>	<b>5,2</b>	<b>9,1</b>	<b>5,2</b>	<b>2</b>	<b>4,4</b>	<b>9,4</b>
<b>Otros</b>	<b>0,8</b>	<b>0</b>	<b>6,5</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

II) Sobre el gasto semanal, ¿cuánto se reconoce? El 45,1% de los españoles reconoce entre 3 y 10 euros a la semana. La base la hemos reducido solamente a los que reconocían que jugaban, y no estamos hablando, por tanto, de población general, sino sólo de los que ya habían reconocido que el último mes habían consumido.

### Hábitos de consumo: II) Gasto semanal reconocido

*Aproximadamente, ¿cuánto dinero se gasta a la semana en juegos de azar y lotería?*

(Base: Participan en juegos de azar, 612 de los encuestados)



a) En esta matriz de gastos nuevamente se refleja una masculinización. Las mujeres que gastan de 3 a 10 euros alcanzan un 42,8%, mientras que los hombres son un 47,2%, y un 15,5%, de 11 a 30 euros, aquí se produce un salto importante en el gasto semanal disminuyendo considerablemente, y aún más en el gasto de 30 euros, solo el 4,7% de los jugadores son habituales. Entendemos como jugador habitual el que consume en el último mes.

b) Los jóvenes entre 18 y 29 años y consumiendo entre 3 y 10 euros semanales también son el segmento dominante, 47,9%. En la franja de 30 a 49 años, un 13,7% reconocen gastar más de 11 euros semanales, siendo los mayores de 50 a 65 años, los consumidores más habituales en esta cantidad con un 14,5%. Si multiplicamos esto por cuatro, nos están saliendo casi 200 euros de juego mensual, en aquella población de mayores de 50 años que practica el juego con habitualidad: 14,5% de 11 a 30 euros semanales; 4,3% más de 30 euros, y estas cifras de consumo empiezan a ser muy significativas.

Gasto semanal						
% Base: Personas que participan en juegos	Total (612)	Sexo		Edad		
		Hombres (322)	Mujeres (290)	De 18 a 29 (119)	De 30 a 49 (307)	De 50 a 65 (182)
<b>Menos de 3 euros</b>	<b>36,9</b>	<b>31,7</b>	<b>42,8</b>	<b>46,2</b>	<b>35,8</b>	<b>32,8</b>
<b>De 3 a 10 euros</b>	<b>45,1</b>	<b>47,2</b>	<b>42,8</b>	<b>47,9</b>	<b>45</b>	<b>43,5</b>
<b>De 11 a 30 euros</b>	<b>12,4</b>	<b>15,5</b>	<b>9</b>	<b>5,9</b>	<b>13,7</b>	<b>14,5</b>
<b>Más de 30 euros</b>	<b>2,9</b>	<b>4,7</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>3,3</b>	<b>4,3</b>
<b>Nada</b>	<b>2,1</b>	<b>0,6</b>	<b>3,8</b>	<b>0</b>	<b>1,6</b>	<b>4,3</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>

c) Por comunidades autónomas: La comunidad que reconoce menor consumo es Cataluña con un 48%; pero es también lo que refleja Castilla-León a pesar de que era una comunidad *jugadora*. En esas comunidades autónomas el 6% reconocen más de 30 euros, junto con Castilla-La Mancha (6,7%). La comunidad dominante, en menos de 3 euros de gasto semanal también son Cataluña y las dos Castillas (48% cada una de ellas); entre 3 y 10 euros las comunidades del Norte (50%) y entre 11 y 30 euros es Madrid (16,4%).

Gasto semanal							
% Base: Personas que participan en juegos	Total (612)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (286)	Andalucía (77)	CC.AA. del Norte (58)	Cataluña (50)	C. León y C. Mancha (45)	Resto (96)
<b>Menos de 3 euros</b>	<b>36,9</b>	<b>32,5</b>	<b>42,9</b>	<b>34,5</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>33,3</b>
<b>De 3 a 10 euros</b>	<b>45,1</b>	<b>44,8</b>	<b>44,2</b>	<b>50</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>48,9</b>
<b>De 11 a 30 euros</b>	<b>12,4</b>	<b>16,4</b>	<b>10,4</b>	<b>12,1</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>11,1</b>
<b>Más de 30 euros</b>	<b>2,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>3,4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6,7</b>
<b>Nada</b>	<b>2,1</b>	<b>3,8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>0</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>1,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

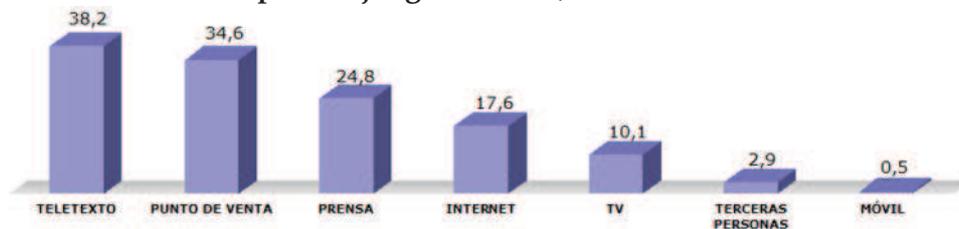
III) Ya sabemos dónde el jugador compra, cuánto dice gastar y ahora vamos a ver dónde obtiene la confirmación de acierto o desacierto con su conducta: el medio por el que conoce los resultados. En este apartado aparecen con fuerza las nuevas tecnologías: el 38,2% reconoce

acudir al teletexto para averiguar si le ha tocado o no un premio; el 34,6% al punto de venta; la prensa la utiliza el 24,8%; y a Internet acude el 17,6%. Cifras que son muy similares al índice de penetración de Internet en los hogares (creo que está 3 o 4 puntos por encima de ese índice), de tal manera que Internet sí es un factor de comunicación, un factor de información que ha entrado de lleno en los juegos, frente a un 1,2% de recuerdo de Internet como uso y un 0,2% de los que reconocían que habían jugado por Internet, y aquí sí que puede aparecer el fenómeno del comercio contextual. Son esos factores de consumo, que no prefiguramos y no pensamos ir a comprar Lotería, sin embargo, pasamos por un puesto de lotería y compramos, o no pensamos comprarnos una corbata pero pasamos por una tienda cuando vamos a comprar un disco y compramos la corbata. Actos de comercio contextual que hacen que los actos de consumo se puedan producir en cualquier momento y para que puedan producirse previamente tiene que haber un contacto, es decir, una posibilidad de que ese consumo se pueda realizar.

### Hábitos de consumo: III) Medios por los que se conocen los resultados

*¿A través de qué medios suele usted enterarse de los resultados o números premiados de los distintos tipos de sorteos?*

(Base: Participan en juegos de azar, 612 de los encuestados)



Las nuevas tecnologías (Internet) han entrado en los comportamientos y en los hábitos de los jugadores, es decir, ya se utiliza Internet para obtener una información –quién han ganado o cuáles han sido los números premiados– y, por tanto, es factible pensar que se pueda producir un giro, por esa mezcla de comercio contextual, hacia el uso de esa herramienta. Otro aspecto será las condiciones en que eso se produzca, pero para que se pueda producir inicialmente tiene que haber un «roce», y aquí ya existe, el 17,6%, significa una posibilidad de que por la vía del comercio contextual si los operadores de red saben eliminar los factores de riesgo, esos consumidores o esas personas que acceden a Internet puedan utilizar Internet como elemento de uso. No solamente como elemento de comunicación sino también como elemento de juego. Y el

comercio contextual cada vez está más al alcance de todos; está claro que primero entramos a Internet a leer los correos, pero hoy ya compramos los billetes de avión, los billetes de RENFE y hoy ya escribimos artículos usando Internet, así pues, ¿qué puede impedir, y por cuánto tiempo se puede impedir, que juguemos en Internet si ya estamos realizando actos de consumo donde usamos nuestra tarjeta bancaria en la red?.

Medios por los que se conocen los resultados						
% Base: Personas que participan en juegos	Total (612)	Sexo		Edad		
		Hombres (322)	Mujeres (290)	De 18 a 29 (119)	De 30 a 49 (307)	De 50 a 65 (182)
<b>Teletexto</b>	<b>38,2</b>	<b>40,1</b>	<b>36,2</b>	<b>50,4</b>	<b>36,8</b>	<b>32,8</b>
<b>Punto de venta</b>	<b>34,6</b>	<b>29,5</b>	<b>40,3</b>	<b>18,5</b>	<b>38,1</b>	<b>39,2</b>
<b>Prensa</b>	<b>24,8</b>	<b>28,9</b>	<b>20,3</b>	<b>19,3</b>	<b>18,9</b>	<b>38,2</b>
<b>Internet</b>	<b>17,6</b>	<b>22,7</b>	<b>12,1</b>	<b>29,4</b>	<b>18,2</b>	<b>9,1</b>
<b>TV</b>	<b>10,1</b>	<b>10,6</b>	<b>9,7</b>	<b>12,6</b>	<b>9,4</b>	<b>9,7</b>
<b>Terceras personas</b>	<b>2,9</b>	<b>1,9</b>	<b>4,1</b>	<b>0</b>	<b>4,9</b>	<b>1,6</b>
<b>Móvil</b>	<b>0,5</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0</b>
<b>Otros</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>

a) Respecto a la distribución hombres-mujeres: tanto el uso de Internet, el 22,7%, como el del teletexto, 40,1%, está más masculinizado, siendo un instrumento utilizado fundamentalmente por los jóvenes, aunque también está muy utilizado por personas de 50 a 65 años por encima claramente de la televisión que son diferentes medios. De tal manera que esas inversiones de algunos operadores de juego en ocupar espacios, o en tener presencia activa, no solamente financiera, sino también en espacios de televisión como un conducto que se suponía que iba a posicionar al juego, no es verdad.

b) La televisión no es un buen canal de información para los resultados del juego: 10,1% en carácter general, y un 9,7% los que son consumidores o mayores consumidores de televisión, que son las personas mayores de 50 años. La televisión no se consolida como un instrumento de comunicación adecuado al día de hoy para los juegos, frente a Internet que ya le ha superado claramente: 29,4% entre los jóvenes; 18,2% de 30 a 49 años; y un 9,1% en mayores de 50 años. Las mujeres son, sin

embargo, las que presentan un nivel de fidelidad más alta (hábito) al punto de venta, con un 40,3% para informarse del resultado.

c) En cuanto a la distribución por zonas geográficas: la presencia de Internet se reconoce significativamente en Andalucía. ¿Es real o es un problema de tamaño de muestra? Puede existir un problema de tamaño de muestra; que en Andalucía pueda tener más uso Internet que en Cataluña me resulta complicado de creer, pero en todo caso los niveles de uso están muy en línea con los niveles de reconocimiento de recuerdo del juego en el inconsciente (notoriedad), prácticamente paralelo. Otro elemento destacable es la pervivencia de la prensa en las comunidades del norte, donde todavía perdura el periódico en los bares y su lectura: un 32,8% en esas regiones; en Cataluña también el 36%, frente a porcentajes menores en el resto. Conclusión, aparece un nuevo medio de comunicación con fuerza frente a la prensa y frente a televisión: Internet.

Medios por los que se conocen los resultados							
% Base: Personas que participan en juegos	Total (612)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (286)	Andalucía (77)	CC.AA. del Norte (58)	Cataluña (50)	C. León y C. Mancha (45)	Resto (96)
<b>Teletexto</b>	<b>38,2</b>	<b>40,2</b>	<b>35,1</b>	<b>34,5</b>	<b>22</b>	<b>64,4</b>	<b>33,3</b>
<b>Punto de venta</b>	<b>34,6</b>	<b>31,5</b>	<b>39</b>	<b>36,2</b>	<b>36</b>	<b>17,8</b>	<b>46,9</b>
<b>Prensa</b>	<b>24,8</b>	<b>22,4</b>	<b>14,3</b>	<b>32,8</b>	<b>36</b>	<b>31,1</b>	<b>27,1</b>
<b>Internet</b>	<b>17,6</b>	<b>17,8</b>	<b>23,4</b>	<b>17,2</b>	<b>14</b>	<b>8,9</b>	<b>18,8</b>
<b>TV</b>	<b>10,1</b>	<b>10,5</b>	<b>11,7</b>	<b>6,9</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>6,3</b>
<b>Terceras personas</b>	<b>2,9</b>	<b>3,5</b>	<b>2,6</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>2,2</b>	<b>3,1</b>
<b>Móvil</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Otros</b>	<b>1,5</b>	<b>2,4</b>	<b>0</b>	<b>1,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>

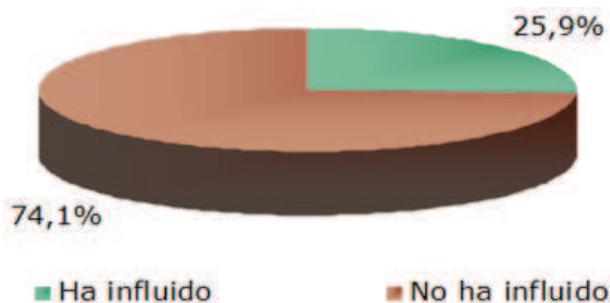
#### 4º) La influencia de la publicidad de los juegos de azar en la participación.

El trabajo lo hemos realizado en un «mes plano», sin acontecimiento relevantes, y además los españoles nunca nos hemos dejado influir por la publicidad. Este rasgo queda ratificado cuando el 74,1% manifiesta que no ha influido la publicidad en sus conceptos del juego ni en su

participación en el mismo. Tan sólo el 25,9% reconoce su influencia. Ahora bien, aquí lo que nos debemos preguntar es que se entiende por publicidad y cuales son los factores encubiertos de publicidad, ya que ¿existe algo más publicitario que los puntos de venta de la Lotería Nacional?. ¿Hay algo que pueda llamar más la atención que esos cubículos blancos, transparentes, nítidos? Además, de vez en cuando te colocan en ellos carteles que ponen: 13 millones de euros, 20 millones de euros, etcétera. Eso, para los españoles, no significa publicidad pero está claro que los puntos de venta, al menos de la lotería, son verdaderos centros de publicidad encubierta. Deberíamos felicitar al Estado porque esta publicidad no se nota y la mejor publicidad es la que no queda en el consciente de los usuarios, ya que el 74,1% reconoce que la publicidad no le influye. Como paradigma de la publicidad «encubierta» conlleva transparencia, claridad, muchísima luz que es lo de que se trata, y es lo que se busca en el juego. El azar existe, es lo desconocido, pero al menos deseo reconocer a los interlocutores, es decir, a los operadores.

*Muchos juegos de azar y lotería hacen anuncios en televisión, radio, prensa e Internet, aunque no juegue habitualmente: ¿en alguna ocasión ha comprado algún boleto o participación influido por la publicidad?*

(Base: Total, 1.247)



Evidentemente, entras en un local de la lotería y es lo más «limpio» que se puede percibir. No hay en este punto diferencias significativas, ni en cuanto a condición de hombre-mujer, ni en cuanto a la condición de edad, los mayores son los que se sienten más reacios a reconocer que la publicidad los puede estar influyendo, casi el 82% dice que no le influye, y por regiones ocurre lo mismo. De tal manera que *¡enhorabuena a la publicidad estatal!*

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

La influencia de la publicidad en la participación en los juegos de azar						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>La publicidad SÍ ha influido en la participación</b>	<b>25,9</b>	<b>28</b>	<b>23,8</b>	<b>26,6</b>	<b>29,5</b>	<b>18,5</b>
<b>La publicidad NO ha influido en la participación</b>	<b>74,1</b>	<b>72</b>	<b>76,2</b>	<b>73,4</b>	<b>70,5</b>	<b>81,5</b>

La influencia de la publicidad en la participación en los juegos de azar							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>La publicidad SÍ ha influido en la participación</b>	<b>25,9</b>	<b>30,9</b>	<b>28,6</b>	<b>19</b>	<b>19,2</b>	<b>17,1</b>	<b>20,2</b>
<b>La publicidad NO ha influido en la participación</b>	<b>74,1</b>	<b>69,1</b>	<b>71,4</b>	<b>81</b>	<b>80,8</b>	<b>82,9</b>	<b>79,8</b>

**5º) Valoración de la actual oferta de juegos de azar y apuestas.**

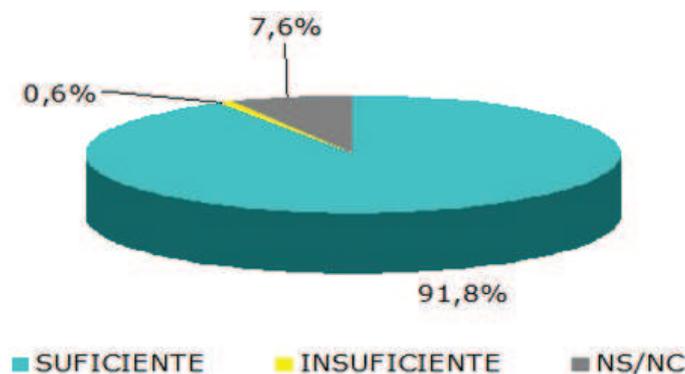
Satisfacción absoluta: prácticamente el 92% de los españoles y aquí volvemos otra vez a la población general, no solamente a los que juegan, reconoce su satisfacción por la oferta existente con respecto al juego. Hay juegos prácticamente todos los días y para casi cada cosa. De tal manera que, en principio, no se vislumbran demandas latentes, la población general se siente satisfecha con lo que existe.

Sin embargo, en el mundo de los juegos, ¿es la demanda lo que genera el producto? o, por el contrario, ¿es el producto lo que genera la demanda? Creo que estamos hablando del segundo caso: son los productos los que generan la demanda si el producto se sabe presentar. Existe un factor permanente de incertidumbre, de reconocimiento del azar, de la búsqueda de emociones y de enriquecimiento en la población, de tal manera que es la habilidad y la capacidad para generar productos que hagan aflorar esos deseos latentes y genéricos y que están compues-

tos de multitud de atributos (no solamente el «quiero ser rico») lo que motiva la acción del juego. Existen otros factores, lo que conduce a que, en principio, no sea un sector donde la demanda condiciona el mercado sino que, por el contrario, es la capacidad de los operadores la que debe activar, de alguna manera, esos deseos latentes. Es el producto lo que puede activar la demanda sobre la base de una demanda permanente o estática.

*En general ¿considera que la actual oferta de juegos de lotería y azar es suficiente o insuficiente?*

(Base: Total, 1.247)



Además, esos productos no tienen porqué desaparecer. Pueden existir productos que durante determinadas etapas, bien por razones de gestión puntual del producto o bien por la presencia de otros factores externos, pueden sufrir momentos de declive y, sin embargo, no han desaparecido. Véase el fenómeno de las quinielas en nuestros días: hace unos pocos años prácticamente todo el mundo la dábamos por muerta. Pues no, actualmente gozan de buena aceptación. ¿Será que la Liga ha sido competitiva? No es solamente un problema de la Liga de fútbol ¿Será que los eventos deportivos están muy presentes en las noticias? Tal vez. Pero, son los jóvenes los que más están tirando de juego: es más un problema de gestión y, por lo tanto, de operadores que un problema de demanda de usuario. De tal manera que a la vista de este cuadro, podríamos pensar que hay que cerrar que ya no hay espacio para más, y es realmente al contrario: cuánto más satisfecha está la demanda más hay que activar los productos, porque en otro caso lo que haremos es que la demanda si se siente totalmente satisfecha decline su presencia, reduciendo el deseo de participación. Si la demanda está más satisfecha

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

resultará más necesario el trabajo por parte de los operadores para que esa demanda se active con mayor intensidad.

Valoración de la actual oferta de juegos de azar y apuestas						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Suficiente</b>	<b>91,8</b>	<b>91,9</b>	<b>91,7</b>	<b>92,1</b>	<b>91,5</b>	<b>92,1</b>
<b>Insuficiente</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>0,6</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>7,6</b>	<b>7,4</b>	<b>7,6</b>	<b>7,5</b>	<b>7,7</b>	<b>7,3</b>

Valoración de la actual oferta de juegos de azar y apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Anda- lucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Suficiente</b>	<b>91,8</b>	<b>92,9</b>	<b>88,7</b>	<b>90,5</b>	<b>90</b>	<b>93,4</b>	<b>91,8</b>
<b>Insuficiente</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>7,6</b>	<b>6,4</b>	<b>10,6</b>	<b>9,5</b>	<b>10</b>	<b>5,2</b>	<b>7,1</b>

a) Respecto a los niveles de satisfacción de la demanda: no hay diferencias significativas hombres-mujeres, 91,9% frente a 91,7% respectivamente. No sabe o no contesta, 7,4% y 7,6%, prácticamente equidistante.

b) Por edad, los jóvenes siempre podrían ser los más insatisfechos, sin embargo, aquí se revelan como muy satisfechos, 92,1%, frente al 91,5% (de 30 a 49 años) y 92,1% (de 50 a 65 años). No sabe o no contesta: 7,5%; 7,7%; y 7,3% respectivamente por franjas de edad no aparecen elementos diferenciadores importantes.

c) Por zonas geográficas: la valoración es suficiente, un 90% en Cataluña; un 88,7% en Andalucía; y aproximadamente un 10% no sabe o no contesta en ambas comunidades. Son las comunidades autónomas que presentan unos niveles de satisfacción más bajos, las más satisfechas son ambas Castillas y Madrid, 93,4% y 92,9% respectivamente.

**6º) Nivel de atractivo de los diferentes juegos de azar y apuestas.**

En este apartado tan sólo hay tres juegos que aprueben, y utilizamos para aprobar no el 5 clásico, sino el aprobado último de la universi-

dad, el de la selectividad que basta con el 4 porque si no aquí no aprueba nadie. Tan sólo tendrían atractivo o aprobaría *per se* las loterías, el resto de los juegos, por lo menos con relación a ese atributo, no llegan al aprobado, y tan sólo aprueban en «términos de selectividad», las combinaciones aleatorias y los boletos. La nomenclatura que hemos utilizado es la que utiliza la comunidad de Madrid a efectos de clasificar los distintos tipos de juego:

Juegos de azar y apuestas: atractivos						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Loterías</b>	51,7	51,7	51,6	48,5	51,7	54,4
<b>Combinaciones aleatorias</b>	47,7	50,9	44,6	46,2	51,2	42,6
<b>Boletos</b>	44,8	53,8	35,9	62,3	41,3	35,3
<b>Juegos de Casino</b>	23,1	25,1	21,2	32,8	18,1	23,7
<b>Bingo</b>	17	12,9	20,9	27,9	11,7	16,5
<b>Póker</b>	16,4	19,8	12,9	29,5	13,5	9,5
<b>Apuestas</b>	14,9	18,8	11,2	27,9	12,2	8,2
<b>Rifas y Tómbolas</b>	14,9	13,5	16,3	23	12,7	11,6
<b>Máquinas «tragaperras»</b>	8	9,3	6,7	15,4	5,7	5,5
<b>Póker por Internet</b>	4,1	4,4	3,8	9,5	2,9	1,2
<b>Casino por Internet</b>	3,6	2,9	4,2	8,2	2,6	0,9

Juegos de azar y apuestas: atractivos							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Loterías</b>	51,7	53,7	48,1	40,5	55	65,8	47
<b>Combinaciones aleatorias</b>	47,7	48,8	43,6	45,2	40	53,9	51,4
<b>Boletos</b>	44,8	46,1	40,6	42,9	53,3	38,2	42,1
<b>Juegos de Casino</b>	23,1	24	15,8	15,9	46,7	13,2	19,7
<b>Bingo</b>	17	20,7	7,5	10,3	26,7	9,2	12,6

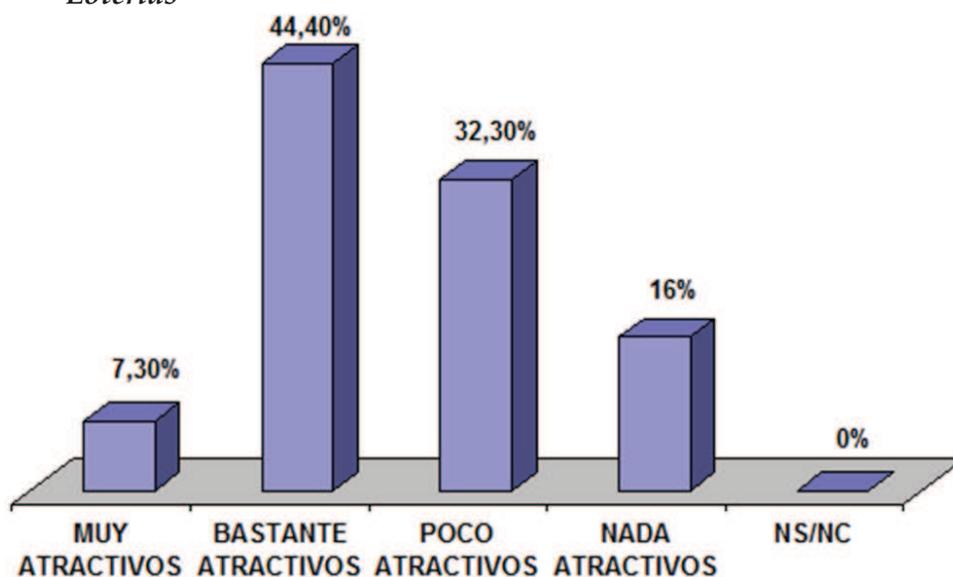
6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

Juegos de azar y apuestas: atractivos							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Póker</b>	<b>16,4</b>	<b>18,6</b>	<b>13,5</b>	<b>10,3</b>	<b>29,2</b>	<b>3,9</b>	<b>12,1</b>
<b>Apuestas</b>	<b>14,9</b>	<b>18,9</b>	<b>13,5</b>	<b>11,1</b>	<b>19,2</b>	<b>7,9</b>	<b>6</b>
<b>Rifas y Tómbolas</b>	<b>14,9</b>	<b>15,6</b>	<b>12</b>	<b>15,1</b>	<b>17,5</b>	<b>21,1</b>	<b>10,4</b>
<b>Máquinas «tragaperras»</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>6,3</b>	<b>12,5</b>	<b>3,9</b>	<b>7,7</b>
<b>Póker por Internet</b>	<b>4,1</b>	<b>5,4</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>9,2</b>	<b>0</b>	<b>1,6</b>
<b>Casino por Internet</b>	<b>3,6</b>	<b>4,3</b>	<b>1,5</b>	<b>0</b>	<b>11,7</b>	<b>0</b>	<b>1,1</b>

Realicemos el análisis juego a juego para observar qué está ocurriendo y cómo es posible que presenten tan poco atractivo:

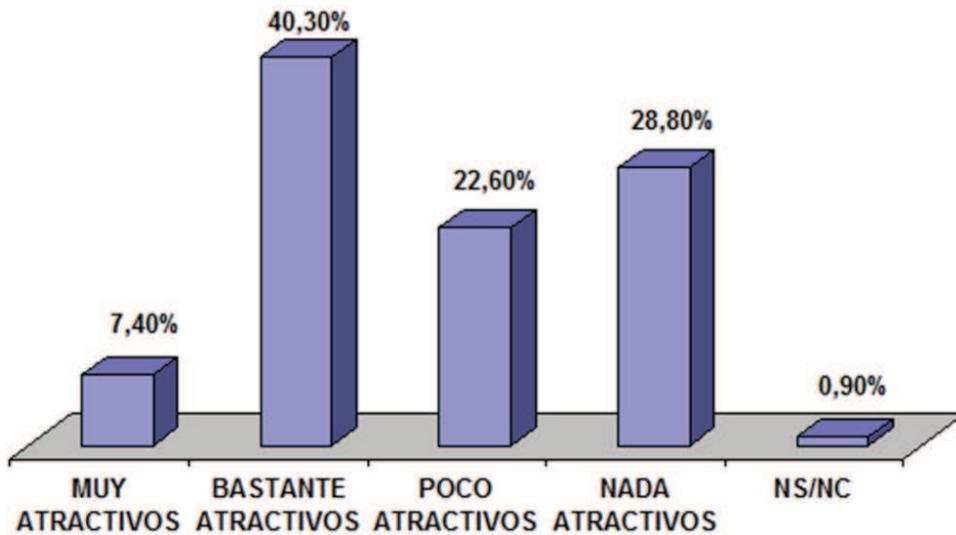
**LOTERÍAS:** la pregunta tenía cinco alternativas posibles: muy atractivos, bastante, poco atractivo, nada atractivos y no sabe-no contesta. Hemos sumado los muy atractivos y los bastante como elementos para el aprobado. La clasificación en el caso de Lotería es: 51,7%. No hay diferencias respecto al atractivo, para hombres-mujeres y, sin embargo, sí hay diferencias en cuanto al factor edad. Los jóvenes son los que encuentran menos atractiva esta modalidad de juego, el 48,5% frente a la población de más edad –50 a 65 años– que son los que consideran más atractivo este tipo de juego. Por zona geográfica, las comunidades que encuentran más atractivo este juego son Castilla-León y Castilla-La Mancha, seguidas de Madrid.

*Loterías*



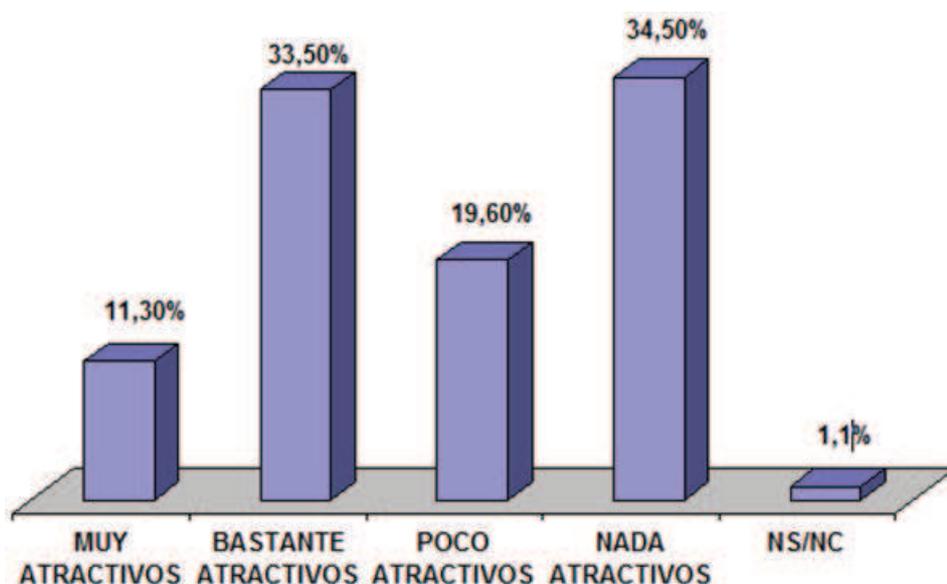
LAS COMBINACIONES ALEATORIAS: Entramos ya en el ámbito del suspenso académico, aunque quepa un aprobado de selectividad pues un 47,7% lo consideran atractivo. Es un juego más atractivo para los hombres de mediana edad –30 a 49 años–, pero las personas mayores y los jóvenes no lo consideran así y lo suspenden, y, son las personas mayores las que utilizan el factor de juego como entretenimiento, está claro que los juegos de azar no resultan atractivos a priori a aquellas personas que tienen más tiempo libre. Por comunidades, aprueba fundamentalmente en Castilla-León y Castilla- La Mancha.

*Combinaciones aleatorias*



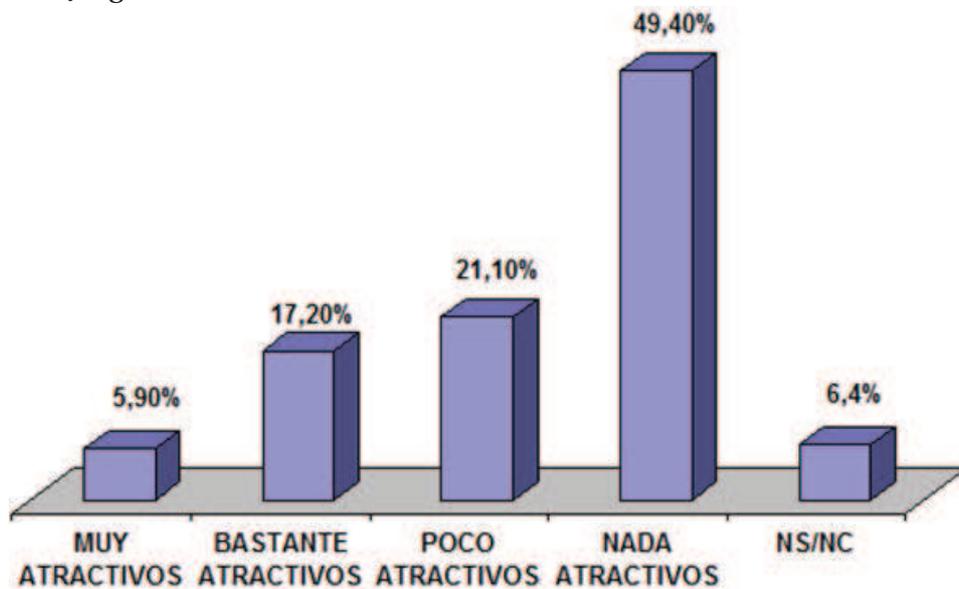
**LOS BOLETOS:** es el último juego que disfruta de un aprobado, fundamentalmente por hombres, y el diferencial entre hombres y mujeres y el nivel de atractivo para esos colectivos ya es significativo. Así como hasta ahora se mantenían casi equilibrados, sin embargo en los boletos, existe un 53,8% frente a un 35,9%. Y, por edades, son los jóvenes precisamente los que lo consideran más atractivo. Entre los boletos evidentemente está la Quiniela, con el 62,3% atractivo. Este es un juego que resulta fundamentalmente juvenil a día de hoy, y prácticamente no atractivo para los mayores de 50 a 65 años. Por comunidades autónomas es un juego donde el mayor atractivo lo tienen en Cataluña seguida de Madrid.

*Boletos*



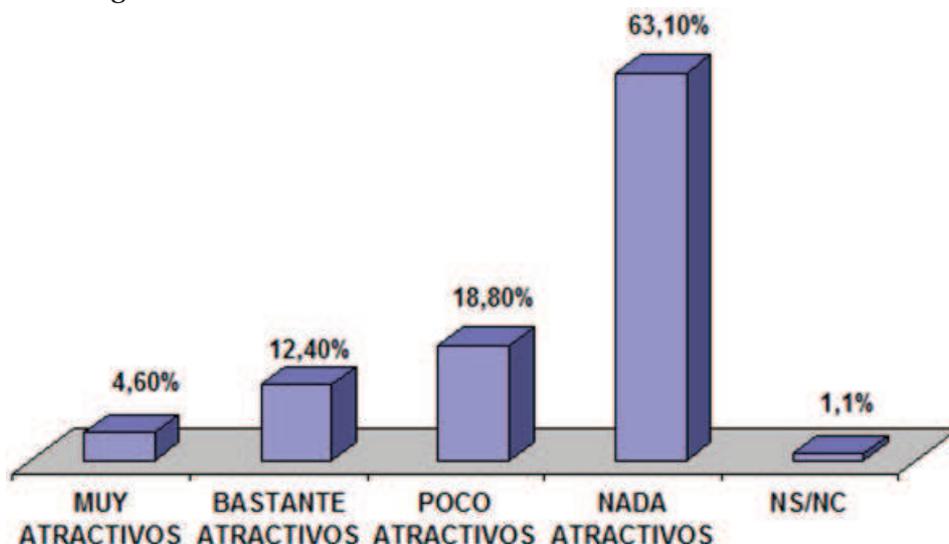
**JUEGOS DE CASINO:** ingresamos en el campo del suspenso, aunque teniendo en cuenta que es el suspenso más alto; es un juego que tan sólo tiene atractivo para el 23,1% de la población española, de tal manera que ese sería su techo de usuarios, y dentro de ese rasgo, es un juego que, sin embargo, no presenta diferencias significativas hombre-mujer, ya que el índice de aceptación es prácticamente similar, 25% frente al 21%, y sí tiene un fuerte atractivo para los jóvenes, 32,8%. Se presenta como un juego con fuerza entre los jóvenes y no tanto para la gente que se encuentra más activa –las poblaciones entre 30 y 49 años– que en principio sería el usuario predeterminado para este tipo de juego, y resulta asimismo medianamente atractivo para los mayores de 50 a 65 años. Por lo tanto, es un juego que si el sector lo sabe cuidar, en principio, gozaría de buena salud para el futuro, teniendo en cuenta que los jóvenes que son siempre el futuro lo encuentran atractivo, sin embargo, ¿cuál es su capacidad de gasto? y ¿hasta qué punto pueden llegar a ser rentables económicamente teniendo como elemento fijo en el consumo a los jóvenes?

*Juegos de Casino*



**BINGO:** sólo resulta atractivo para el 17% de la población; existen datos de recaudación –que supongo están suministrados por el sector– pero como aquí lo que se trata es de analizar el cliente, no tenemos datos históricos de la evolución de este tipo de juego con relación a la aceptación por parte de los clientes. En principio, refleja un suspenso nítido pues tan sólo el 17% lo encuentran atractivo, resultando significativamente más atractivo entre las mujeres, el 21% frente al 12% de los hombres. Es un juego claramente feminizado en cuanto a atractivo. Los jóvenes vuelven a ser los que demuestran también un mayor nivel de interés por este juego: aproximadamente el 28%, frente al 11% y a 16% respectivamente en las diferentes franjas de edad. Puede ser por el factor de socialización y también, seguramente, en el caso de las mujeres. Por comunidades autónomas: Madrid y Cataluña son las regiones donde el bingo dispone de mayor capacidad de atracción, y en Andalucía donde dispone de menor atractivo.

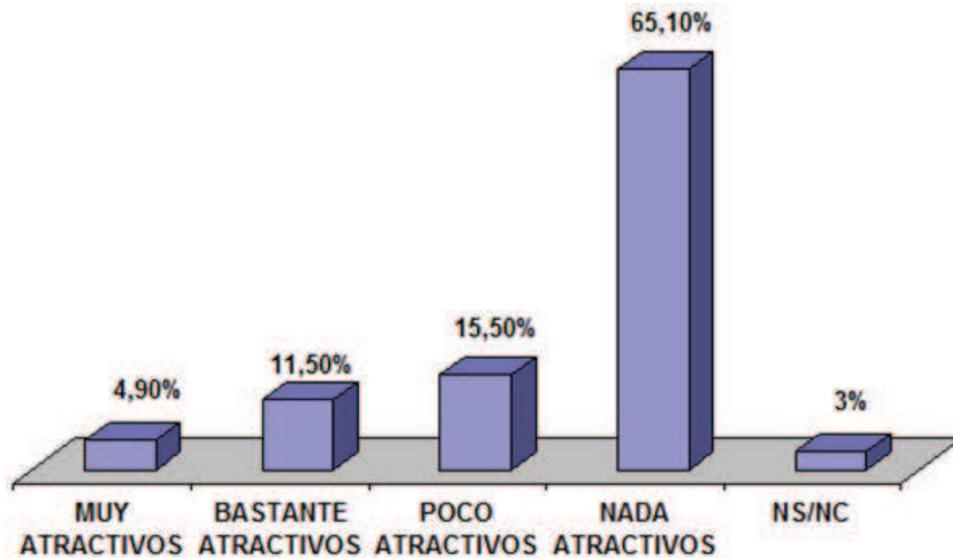
*Bingo*



**PÓQUER:** Los índices de atracción evidentemente son claramente de suspenso pues sólo alcanzan un 16,4%. Es un juego claramente masculinizado, el 19% frente al 12% de mujeres, y muy rejuvenecido. En el aspecto del atractivo hay un factor que es constante en todos los juegos y es que los mayores índices de atracción se refieren a los jóvenes, lo cual al final

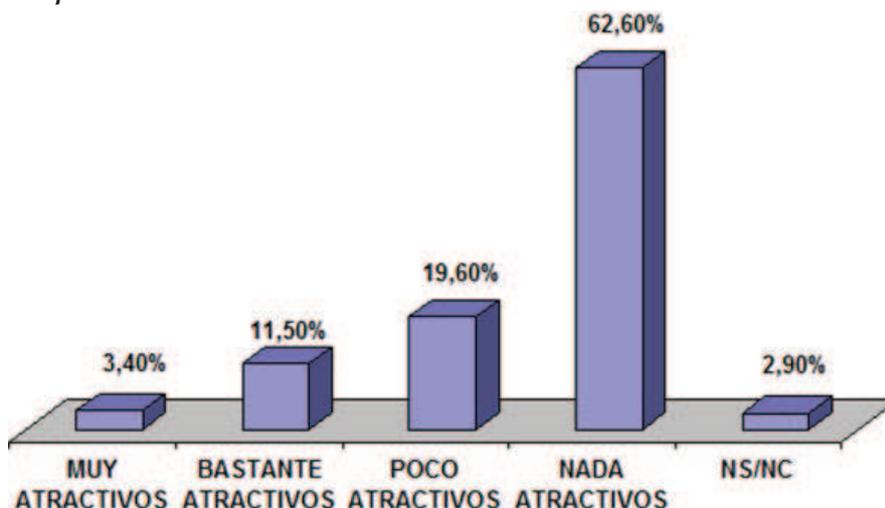
nos puede hacer llegar a pensar que, tal vez, esos juegos tienen atractivo para los jóvenes, porque los jóvenes pueden ser atraídos con mayor facilidad ante impulsos externos. Pienso que hay algo de ambas explicaciones y que, efectivamente, los jóvenes como personas que todavía no tienen absolutamente consolidados sus niveles de valores pueden verse atraídos con mayor facilidad ante un fenómeno de la publicidad o fenómenos nuevos y que les toca por vivir, de tal manera que su propia necesidad de vivencia les haga ver atractivos en lugares o en actividades donde otros colectivos por edad ya los han rechazado o abandonado. Quizá debamos matizar todas las cifras que tenemos sobre el atractivo para los jóvenes contrastándolo, puesto que no tenemos barómetros históricos que nos permitan ver la evolución de la población con el factor de la edad para ver hasta qué punto siguen siendo atractivos para los mayores, es decir, para aquellos colectivos que han podido disfrutar de ese juego durante más tiempo, de tal manera que la presencia o el mayor realce del atractivo para los jóvenes de este tipo de juegos quizá tenga que ver más con un componente de experimentación: cuando están experimentando las cosas a priori les resultan más atractivas. Tampoco olvidemos la fortaleza de los jóvenes respecto a los juegos. Ese tamiz tampoco excluye mi apreciación sobre el rejuvenecimiento de las quinielas, ya que ahí no tiene nada que ver porque es claramente disonante. La comunidad que reconoce más atracción por el póquer es Cataluña.

*Póquer*



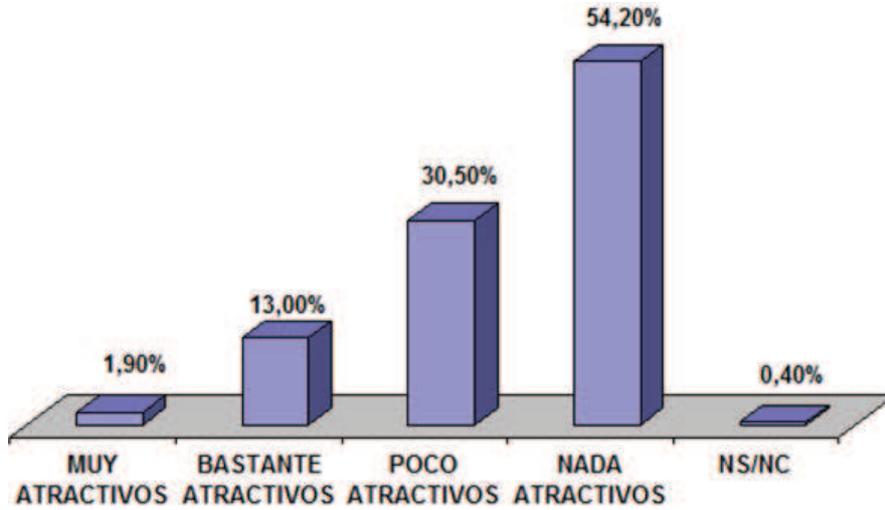
LAS APUESTAS: alcanzan un 14,9%. En principio no resulta muy atractivo y aparecen como un juego muy masculino: para el 19% de los hombres sí tiene atractivo. Los jóvenes de nuevo resultan ser los más atraídos, frente al 12,2% y 8,2% respecto de las otras franjas de edad. Suelo por tanto en el colectivo de mayores de 50 años, colectivo jugador, casi el 9% de la población, y el 13% de la población ocupable. Por comunidades autónomas: las dos comunidades con mayor potencia de atracción por este juego son Cataluña y Madrid. Por otra parte, Castilla-La Mancha y Castilla-León que eran las comunidades más jugadoras, sin embargo, ofrecen índices de atracción muy bajos.

*Apuestas*



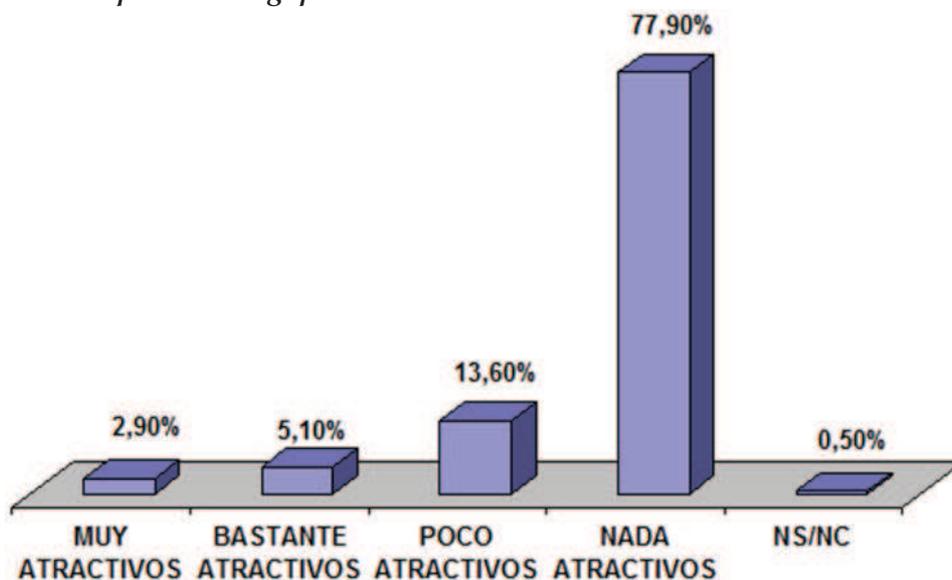
**RIFAS Y TÓMBOLAS:** alcanza un 15% de capacidad de atracción; es un juego más femenino –16,3% frente al 13,5% de los hombres–; y joven ya que alcanza un 23%. Por comunidades, aquí sí que se dispara: Castilla-León y Castilla-La Mancha, alcanzando un 21,1% debido principalmente a la supervivencia de las rifas y las tómbolas en los pueblos. La cesta de Navidad y otros fenómenos sociales similares forman parte de los paisajes urbanos de algunos barrios, y desde luego de los paisajes rurales.

*Rifas y Tómbolas*



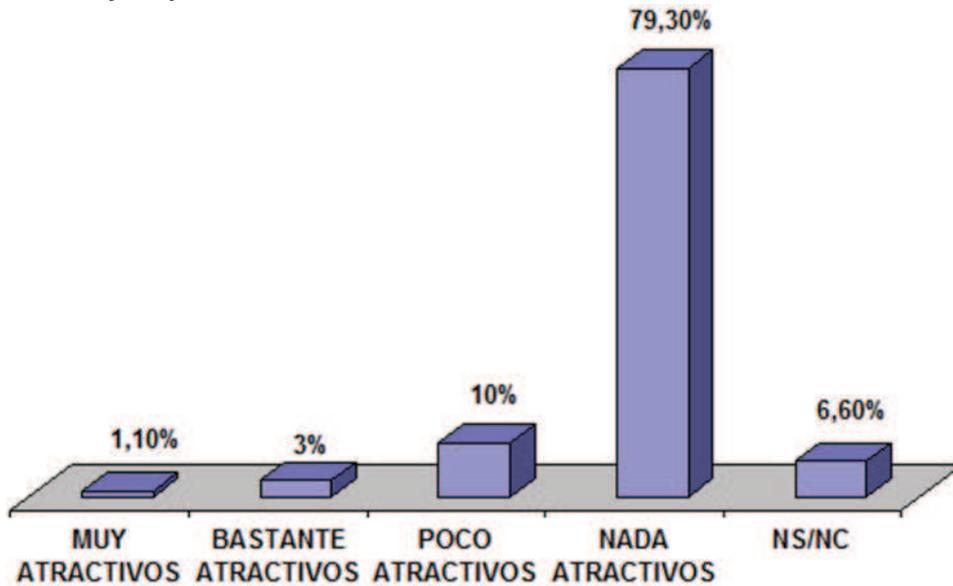
MÁQUINAS «TRAGAPERRAS»: el nivel de atracción que presenta actualmente el juego es bajo, un 8%; es un sector masculino, juvenil sí, pero relativicémoslo, y un 6% de suelo en la población que ya lleva más tiempo de ejercicio en este juego. Por áreas geográficas nuevamente destacan Cataluña y Madrid.

*Máquinas «Tragaperras»*



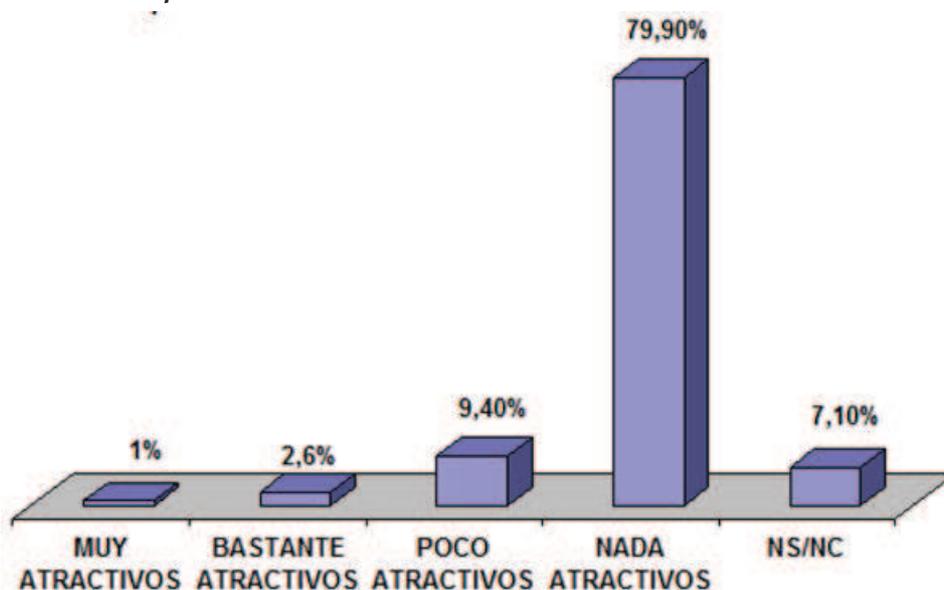
**PÓQUER POR INTERNET:** tan sólo el 4,1% de la población lo reconoce como bastante o muy atractivos. Nuevamente los jóvenes, hombres y mujeres prácticamente equilibrados (pero recordemos que estamos hablando de datos realmente ínfimos): el 9,5% de los jóvenes, el 2,9% y el 1,2% en las otras dos franjas de edad respectivamente. Realmente el suelo operativo o el atractivo operativo de este juego es bastante bajo. Las dos comunidades de nuevo con mayor capacidad de atracción: Madrid y Cataluña.

*Póquer por Internet*



CASINO POR INTERNET: alcanza su atracción a un 3,6% de la población, presentándose como un juego extrañamente feminizado, con mayor incidencia entre los jóvenes, y entre la población de 30 a 49 años. Aquí ya el uso de Internet es un factor determinante. Por áreas geográficas: nuevamente Cataluña y Madrid.

*Casino por Internet*



**7º) Emoción de los juegos de azar y apuestas**

Un referente es el atractivo que demuestre un juego y otro aspecto distinto es la emoción que proporcione que es otro de los atributos que se buscan o que se desean en los juegos.

¿Qué juegos transmiten emoción? Significativamente, para casi el 29% de la población española ningún juego le parece emocionante. Por lo tanto, ya han quedado excluidos este 29% de los posibles usuarios o consumidores de los diferentes productos de juego. Respecto a los nuevos soportes no aportan tampoco emoción: casino por Internet, 0,6%; rifas y tómbolas, 0,4%; máquinas «tragaperras», 0,2%; y combinaciones aleatorias, un 6,4%.

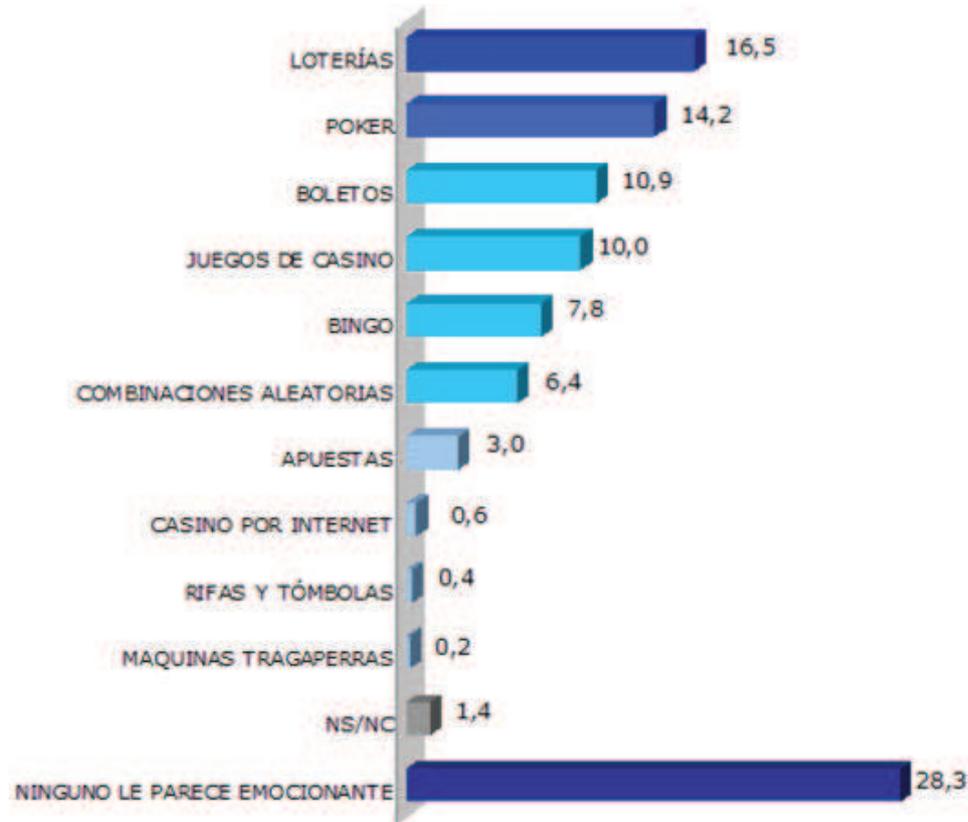
a) Analizando este atributo de emoción con relación hombre-mujer: las mujeres encuentran menos emociones que los hombres en los juegos,

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

ya que el 31,2% no encuentra ninguna emoción, frente al 25,3%. Las mujeres encuentran fundamentalmente emoción en las loterías, un 19,2% frente al 13,9% los hombres, y en el bingo, que son los dos juegos más feminizados, de tal manera que sí existe claramente una correlación entre el factor emoción y el consumo o uso de ese juego. Se juega no solamente para socializar sino porque, además, se encuentra emocionante. Los hombres, por el contrario, son líderes respecto a la emoción en póquer, boletos, combinaciones aleatorias y apuestas.

*De todos los tipos de juego que le he leído hace un momento ¿cuál de ellos le parece el más emocionante?*

(Base: Total, 1.247)



b) En cuanto al factor edad: el 11,5% de los jóvenes no encuentra ningún tipo de emoción. Hemos dicho que el 28,3% de la población se auto-descartaba en relación a este valor, de tal manera que no se iban a conver-

tir en usuarios de este servicio en la medida en que no encontraban emoción, sin embargo los jóvenes, tan sólo el 11,5% no encuentra emoción en los juegos, frente a la población más envejecida dónde se alcanza el 39,3%. A este segmento de población, si lo queremos activar como usuario tendremos que recurrir a otro tipo de incentivos, y aquí me refiero otra vez al factor tiempo, a considerar el juego como entretenimiento, porque la búsqueda de emoción como activador del consumo de juego en los mayores de 50 a 65 años está claro que no sirve. Y en la población de mediana edad también el 30,7% no los considera emocionante.

Los jóvenes encuentran más emocionante el póquer, los boletos, los juegos del Casino, el Bingo; a la población de 30 a 49 años les parece más emocionante las combinaciones aleatorias, un 8,5%. Y a los mayores de 50 años, fundamentalmente las loterías.

c) Por zonas geográficas: las comunidades autónomas que encuentran menos emocionante el juego son precisamente Andalucía y lo que denominamos «el resto», es decir, todo el país excepto la cornisa cantábrica. Sin embargo, en Cataluña el índice de no-emoción es muy bajo, el 24,2%, frente al 28,3% del país, por debajo por lo tanto de Madrid con un 27,4%, aunque el índice más bajo de no-emoción si sitúa, como ya se ha dicho, en las comunidades del Norte con un 20,6%.

Emoción de los juegos de azar y apuestas						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Loterías</b>	<b>16,5</b>	<b>13,9</b>	<b>19,2</b>	<b>8,2</b>	<b>17,6</b>	<b>22,3</b>
<b>Póker</b>	<b>14,2</b>	<b>16,3</b>	<b>12,1</b>	<b>25,2</b>	<b>12,1</b>	<b>7,9</b>
<b>Boletos</b>	<b>10,9</b>	<b>16,5</b>	<b>5,4</b>	<b>18</b>	<b>10,6</b>	<b>4,9</b>
<b>Juegos de Casino</b>	<b>10</b>	<b>9,7</b>	<b>10,2</b>	<b>14,8</b>	<b>8,5</b>	<b>8,2</b>
<b>Bingo</b>	<b>7,8</b>	<b>5,3</b>	<b>10,2</b>	<b>11,8</b>	<b>5,9</b>	<b>7,6</b>
<b>Combinaciones aleatorias</b>	<b>6,4</b>	<b>7,1</b>	<b>5,8</b>	<b>2,6</b>	<b>8,5</b>	<b>6,1</b>
<b>Apuestas</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1,9</b>	<b>5,2</b>	<b>3,1</b>	<b>0,6</b>
<b>Casino por Internet</b>	<b>0,6</b>	<b>0</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>
<b>Rifas y Tómbolas</b>	<b>0,4</b>	<b>0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0</b>
<b>Máquinas «tragaperras»</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0</b>	<b>0,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>0,3</b>	<b>2</b>	<b>1,2</b>
<b>Ninguno le parece emocionante</b>	<b>28,3</b>	<b>25,3</b>	<b>31,2</b>	<b>11,5</b>	<b>30,7</b>	<b>39,3</b>

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

Emoción de los juegos de azar y apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Loterías</b>	16,5	13,8	23,3	18,3	5,8	42,1	15,9
<b>Póker</b>	14,2	15,6	9	16,7	18,3	6,6	12,1
<b>Boletos</b>	10,9	11,7	10,5	11,1	8,3	10,5	10,4
<b>Juegos de Casino</b>	10	11,3	6	9,5	20	0	6
<b>Bingo</b>	7,8	7,9	3,8	7,1	12,5	3,9	9,3
<b>Combinaciones aleatorias</b>	6,4	6,9	6	6,3	5	0	8,8
<b>Apuestas</b>	3	2,5	3	7,9	2,5	2,6	1,6
<b>Casino por Internet</b>	0,6	0,8	0	0	2,5	0	0
<b>Rifas y Tómbolas</b>	0,4	0,2	0,8	0,8	0	0	1,1
<b>Máquinas «tragaperras»</b>	0,2	0,3	0	0	0	0	0
<b>Ns/Nc</b>	1,4	1,1	2,3	1,6	0	2,6	1,6
<b>Ninguno le parece emocionante</b>	28,3	27,4	34,6	20,6	24,2	31,6	33

8º) Internet y los juegos de azar.

La cuestión fundamental es dilucidar si Internet absorberá la mayor parte de las modalidades de juego y, en ese caso, hasta cuándo sobrevivirá el juego tradicional. Además, no podemos olvidar la realidad del descontrol de los operadores virtuales por parte de la Administración. A priori, prácticamente el 98% de la población reconoce que no ha apostado por Internet, sin embargo hay que tener muy presente el fenómeno del comercio interactivo: si el 17% de los jugadores acuden a Internet para recabar información sobre el juego que practican, es decir, tiene un hábito, ¿cuánto se tardará en que el acceso a ese medio como elemento de comunicación se convierta también en un elemento de actuación? En este aspecto la habilidad de los operadores que estén presentes en Internet será esencial, y evidentemente Internet es un mundo abierto donde pueden estar todos, ¿no habrá en cualquier momento alguien que sea capaz de encontrar la piedra filosofal que conlleve el cambio? La historia dice que siempre aparece alguien que lo descubre. Actualmente existen

desfases altos: tan sólo un 2,3% lo usa para jugar frente a un 17% que accede habitualmente, y en torno a un 24% que está comenzando a usarlo. Sin embargo, los vacíos no existen en el consumo, al final tienden a cubrirse pero, hoy por hoy la sociedad española reconoce que tan sólo el 2,3% ha utilizado Internet para jugar.

*Como usted probablemente sabe, en la actualidad se pueden realizar apuestas por Internet y otros juegos como el póker, casino o bingo ¿en alguna ocasión ha participado en este tipo de juegos?*

(Base: Total, 1.247)



Para profundizar en el análisis se ha preguntado a las personas que alguna vez han jugado a través de Internet (2,3%, equivalente a 30 personas de los 1247 que componen la Base Total) cuáles son los aspectos positivos y cuáles los negativos de este medio telemático para realizar apuestas. Respecto a los aspectos positivos que reconocen los que han usado Internet, que les resultan atractivos y que, por lo tanto, pueden ser útiles para motivar o activar cambios de conducta están: la interacción con otros jugadores sin necesidad de contacto físico; el fenómeno del aislamiento que provoca Internet y la profundización, al menos en las sociedades desarrolladas, en la individualización, pero individualización que no significa rechazo del contrario, sino tan sólo rechazo de su presencia física, buscando ese juego colectivo a través de instrumentos «más fríos». No nos comunicamos, pero nuestros consumos de Internet y de teléfonos aumentan considerablemente, nunca se ha hablado tanto por teléfono como hasta ahora y, sin embargo, teóricamente estamos en la sociedad de la «incomunicación», ese fenómeno de *aislamiento versus búsqueda de comunicación* a través de diferentes medios o instrumentos ya aparece también en el juego, y es el factor determinante para jugar: «juego con otros sin verlos».

Con relación al factor premios, ¿cuál es el elemento de información? ¿Los medios de comunicación o el propio Internet? Ese factor de premios puede hacer reducir el acceso al juego, si en medios de comunicación o en Internet tan sólo los que entren pueden llegar a jugar. No es necesario jugar con dinero, de momento, hay juegos que no necesitan dinero pero, ¿cuánto se tarda en trasladar esa frontera del juego sin dinero?

Los aspectos positivos que hacen que apostar y jugar a través de Internet sea atractivo son los siguientes:

- la interacción con otros jugadores sin necesidad de contacto físico: 13,8%;
- no es necesario jugar con dinero: 10,3%;
- los premios: 13,8%;
- el riesgo: 6,9%;
- la variedad: 6,9%;
- la comodidad: 6,9%;
- la emoción: 6,9%;
- la diversión: 3,4%;
- el juego en sí mismo: 3,4%;
- y la esperanza de ganar: 3,4%.

En cuanto a los aspectos negativos, inicialmente casi el 35% de los encuestados y de la población general no ha sabido encontrar ninguno. Pero existen factores de riesgo, y son los siguientes:

- pierde el atractivo del directo: 17,2%;
- se pierde dinero y es difícil cobrar los premios: 17,2%;
- no hay nada negativo: 10,3%;
- la desconfianza e inseguridad del medio: 10,3%;
- puede crear adicción: 6,9%;
- es poco atractivo: 3,4%.

Por tanto, el factor de inseguridad –el factor de inseguridad y el factor desconfianza– hoy por hoy es el único freno a los juegos a través de Internet.

Si nos referimos a los motivos por los que no se ha apostado: el 65,6% reconoce que el tipo de juego no le atrae, una excusa, digamos,

políticamente correcta. Sin embargo, el 21,4% lo que afirma es que Internet no es seguro a pesar de que, sin embargo, y ahí interviene el factor riesgo, sí lo están utilizando para otro tipo de transacciones económicas (por ejemplo la compra de billetes). Por otro lado, un 5,3% desconoce la existencia de los juegos por Internet; el 4,3% no tiene acceso a la red y un 1,8% no juegan por otras razones.

Fundamentalmente lo perciben como no seguro los hombres, que eran a su vez la parte de la población más dispuesta a entrar en Internet. A su vez los usuarios más interesados en los juegos de Internet son los jóvenes pero, casi el 29% de la población de jóvenes no se siente seguro, y recordemos que si hay alguien o hay un colectivo que no percibe la inseguridad como un factor de riesgo son precisamente los jóvenes. Evidentemente, cuando eres joven, el coche no te parece peligroso, la excursión no te parece peligrosa, nada es peligroso y, sin embargo, Internet sí, siendo en principio ellos los usuarios potenciales más claros.

Motivos por los que no se ha apostado o jugado por internet						
% Base: No han jugado/ apostado nunca a través de Internet	Total (1217) *	Sexo		Edad		
		Hombres (596)	Mujeres (621)	De 18 a 29 (287)	De 30 a 49 (606)	De 50 a 65 (324)
<b>El tipo de juego no atrae</b>	<b>65,6</b>	<b>63,8</b>	<b>67,3</b>	<b>63,4</b>	<b>65,3</b>	<b>67,9</b>
<b>Internet no es seguro</b>	<b>21,4</b>	<b>24,8</b>	<b>18</b>	<b>28,6</b>	<b>22,1</b>	<b>13,6</b>
<b>Desconocía este tipo de juegos</b>	<b>5,3</b>	<b>3,4</b>	<b>7,1</b>	<b>1,7</b>	<b>6,6</b>	<b>5,9</b>
<b>No tiene acceso a Internet</b>	<b>4,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>2,1</b>	<b>3,1</b>	<b>8,3</b>
<b>Otros motivos</b>	<b>1,8</b>	<b>2,5</b>	<b>1,1</b>	<b>3,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,9</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>2,3</b>	<b>1</b>	<b>1,7</b>	<b>2,5</b>

(\*) Personas que manifiestan no haber jugado o apostado por Internet: 97,7% de la Base Total (1247).

De tal manera que mientras persista y perviva esta conciencia de riesgo posiblemente no se producirá ese giro hacia esta nueva modalidad para operar en los juegos de azar ya que, actualmente, esa percepción de inseguridad que transmite Internet es lo que está frenando el uso de ese medio. El riesgo, por ejemplo, tan sólo es percibido por el 13,6% de la población de 50 a 65 años que, en principio, cuando se habla de inseguridad es la población de mayor edad la que es más proclive a evitarlo. Sin embargo, en este apartado el riesgo lo perciben, precisamente, los usuarios más numerosos, que son los jóvenes, siendo éstos

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

los que más conocen el medio, ya que tienen una percepción más clara de cómo funciona, son los que, hoy por hoy, lo consideran como un medio no seguro.

Motivos por los que no se ha apostado o jugado por internet							
% Base: No han jugado/apostado nunca a través de Internet	Total (1217) *	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (594)	Andalucía (131)	CC.AA. del Norte (125)	Cataluña (113)	C. León y C. Mancha (74)	Resto (180)
<b>El tipo de juego no atrae</b>	65,6	65,2	64,1	73,6	55,8	67,6	67,8
<b>Internet no es seguro</b>	21,4	20,4	18,3	16,8	32,7	29,7	19,4
<b>Desconocía este tipo de juegos</b>	5,3	6,9	5,3	2,4	1,8	0	6,1
<b>No tiene acceso a Internet</b>	4,3	4	6,1	5,6	5,3	1,4	3,3
<b>Otros motivos</b>	1,8	1,5	4,6	0	3,5	0	1,7
<b>Ns/Nc</b>	1,7	2	1,5	1,6	0,9	1,4	1,7

(\*) Personas que manifiestan no haber jugado o apostado por Internet: 97,7% de la Base Total (1247).

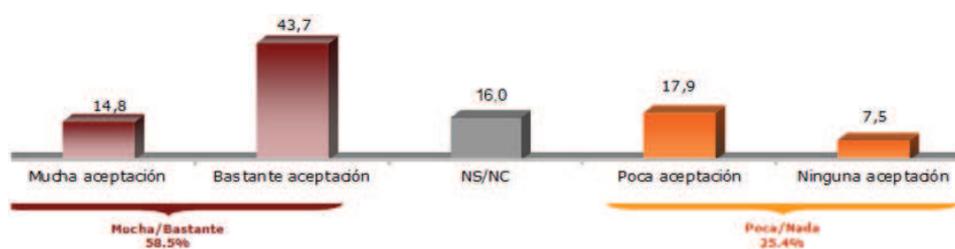
### 9º) Las Casas de Apuestas

En principio, al menos en los encuentros cualitativos que hemos celebrado, la gente encuentra elementos de rechazo a la denominación, no al hecho de las apuestas: *Casa de Apuesta* puede conllevar connotaciones del pasado cinematográfico, locales y antros de vicio y corrupción y, por lo tanto, si se pretende vender ese juego deberíamos valorar eliminar el término «casa» ya que éste conlleva una connotación negativa: no es precisamente mi hogar lo que recuerda, sino otras connotaciones que no son demasiado bien recibidas.

### Las casas de apuestas: Aceptación social

*En otros países de nuestro entorno, existen locales específicos donde se realizan apuestas sobre cualquier acontecimiento ya sea político, social o deportivo. En el caso de que en España se abriesen este tipo de locales, ¿cree usted que tendrían Mucha Aceptación, Bastante Aceptación, Poca Aceptación o Ninguna Aceptación?*

(Base: Total, 1.247)



Pero hablamos del nombre, no de la actividad. La actividad en este momento puede gozar de satisfacción general: el 92% lo reconoce satisfactorio, aparece un producto nuevo que es capaz de o puede encontrar una demanda insatisfecha clara. Casi el 59% lo encuentran muy o bastante atractivo y, teniendo en cuenta cuál era el nivel de aprobado y de atractivo del resto de los juegos, esto va a ser un *boom* en el mundo de los juegos. Y, ¿quiénes o qué sector de la población lo va a considerar más atractivo? Fundamentalmente hombres, más que las mujeres, y jóvenes, aunque siempre hay que reducir el vector de jóvenes por la mayor capacidad de aceptación que tienen de cualquier cosa que suponga novedad.

Pero, ojo, entre los mayores de 50 a 65 años, que en principio es la población ya más curtida, más hecha –que ha probado ya de casi todo– su nivel de atracción es significativamente alto: prácticamente el 54% lo consideran con mucha o bastante aceptación, de tal manera que nos encontramos con un suelo muy alto, en todos los sectores de población.

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

Aceptación social de las casas de apuestas						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Mucha aceptación</b>	<b>14,8</b>	<b>15,6</b>	<b>13,3</b>	<b>15,4</b>	<b>14,8</b>	<b>12,8</b>
<b>Bastante aceptación</b>	<b>43,7</b>	<b>47,4</b>	<b>42,8</b>	<b>52,1</b>	<b>43,7</b>	<b>41,2</b>
<b>Poca aceptación</b>	<b>17,9</b>	<b>15,3</b>	<b>17,4</b>	<b>19,7</b>	<b>17,9</b>	<b>10,4</b>
<b>Ninguna aceptación</b>	<b>7,5</b>	<b>5,2</b>	<b>8,1</b>	<b>4,9</b>	<b>7,5</b>	<b>6,7</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>16</b>	<b>16,5</b>	<b>18,4</b>	<b>7,9</b>	<b>16</b>	<b>29</b>

Por comunidades autónomas resulta fundamentalmente atractivo en Madrid, Cataluña y comunidades del Norte, no en las teóricas comunidades jugadoras, léase Castilla-León y Castilla-La Mancha, o Andalucía. En las comunidades del Norte sí existe una fuerte tradición de las apuestas, eso sí con otras versiones, desde el juego de la taba a miles de juegos locales, rurales, que hasta que no estás allí y vives la cultura local, no comprendes.

Aceptación social de las casas de apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Anda- lucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Mucha aceptación</b>	<b>14,8</b>	<b>16,9</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>2,5</b>	<b>6,6</b>	<b>18,1</b>
<b>Bastante aceptación</b>	<b>43,7</b>	<b>44</b>	<b>39,8</b>	<b>48,4</b>	<b>56,7</b>	<b>47,4</b>	<b>41,8</b>
<b>Poca aceptación</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>21,1</b>	<b>10,3</b>	<b>17,5</b>	<b>10,5</b>	<b>13,7</b>
<b>Ninguna aceptación</b>	<b>7,5</b>	<b>7,4</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>11,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>16</b>	<b>13,8</b>	<b>24,1</b>	<b>18,3</b>	<b>11,7</b>	<b>31,6</b>	<b>22</b>

Motivos de aceptación y rechazo. El 71,8% de la población considera que las Casas de Apuestas van a obtener satisfacción porque somos una sociedad que le gusta jugar. No nos gusta hablar del juego, o nos cuesta que hablen del juego. Pero, sin embargo, la verdad es que somos muy poco cínicos, casi un 72% de los españoles reconoce que somos una sociedad jugadora, y esa sería por lo tanto la población que, a priori, nos auto-reconocemos como mercado potencial para ese producto concreto: el juego. Estos potenciales usuarios consideran que esas Casas de

Apuestas van a ser un éxito porque somos una sociedad que le gusta jugar (otra cuestión es la inconsciencia sobre si se está jugando, que se da en muchas situaciones). El resto consideran que no van a tener éxito porque ese tipo de juego no resulta atractivo.

Las razones por las que los entrevistados consideran que estos locales y este tipo de juego tendrían éxito son los siguientes:

- por la novedad: 4,7%;
- el atractivo de ganar dinero: 3,8%;
- «hay gente para todo»: 3,2%;
- si triunfan en otros sitios aquí también: 1,2%;
- por la tradición: 1,1%;
- culturalmente encajarían: 0,9%;
- es atractivo: 0,8%;
- por la emoción: 0,8%;
- funcionarían igual que los Bingos, Casinos y otros: 0,8%;
- abre el abanico de la oferta de juegos: 0,8%;
- serían como las «porras»: 0,7%;
- actividad en grupo que resulta lúdica: 0,7%;
- por los deportes de moda: 0,5%;
- ofrece más confianza que Internet: 0,5%;
- por el morbo: 0,5%;
- con moderación resulta atractivo: 0,4%;
- somos una sociedad consumista: 0,3%;
- por necesidad de obtener dinero, cuanto más pobre eres más se juega: 0,3%;
- por el aumento de población extranjera que le gusta este juego: 0,3%;
- este tipo de locales ya existen: 0,1%;
- ya está en Internet y funciona: 0,1%;
- lo fomentaría el propio Estado para recaudar: 0,1%;
- otros motivos: 2,8%;
- NS/NC: 2,8%.

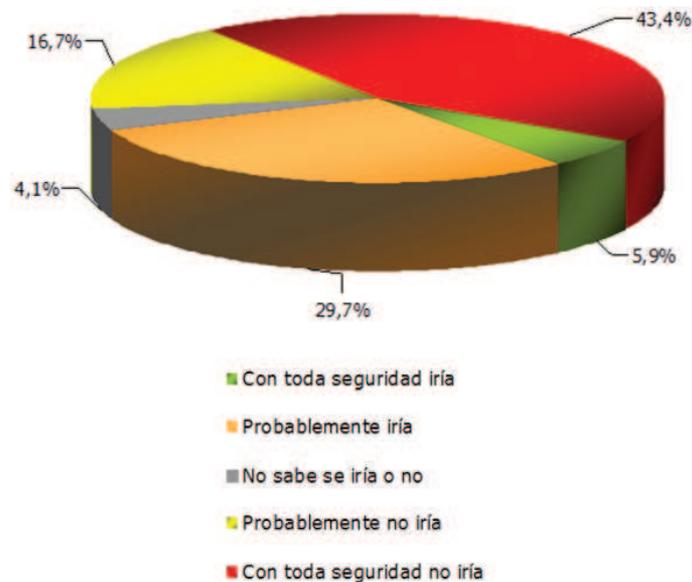
## 6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

Ahora bien, si se da esta oportunidad que a usted le parece atractiva, ¿cuál es la intención de acudir? Y la respuesta a este punto, muestra que el *suelo* no es bajo, ya que un 35,6% de la población reconoce que sin que todavía haya habido ninguna campaña de publicidad que dé a conocer y ponga de manifiesto los atractivos, sin embargo, a priori, prácticamente el 36% de la población –sumando los que te dicen con toda seguridad que irá y los que probablemente irá– tiene intención de acudir. No es mal *suelo de consumo*: ya le gustaría a cualquier fabricante poder disponer de un 36% de mercado potencial para su producto, ya sean libros o detergentes.

### Las casas de apuestas: Intención de acudir

*Y en el caso de que se abriesen este tipo de locales ¿con qué probabilidad diría usted que acudiría aunque solo fuese por curiosidad?*

(Base: Total, 1.247)



Intención de acudir a una casa de apuestas						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Con toda seguridad iría</b>	5,9	6,6	5,3	11,8	4,7	2,7
<b>Probablemente SÍ iría</b>	29,5	33,2	25,7	41,6	27,2	22,3
<b>No sabe si iría o no</b>	4,1	3,9	4,3	3,3	3,9	5,2
<b>Probablemente NO iría</b>	17,4	17,6	17,3	17,7	16,6	18,6
<b>Con toda seguridad NO iría</b>	42,1	38,7	47,4	25,6	47,5	51,2

En principio, pues, casi el 36% de la población demuestra intención de acudir sin publicidad y sin incentivar con elementos endógenos a este nuevo producto. Concretemos, ¿dónde se produce? y ¿cuáles son los rasgos a su vez de esa intención de acudir? Fundamentalmente entre los hombres, el 39,8% iría o probablemente iría, frente a un 31% de las mujeres; en cuanto a los jóvenes, el 53,4% van a ir. ¿Cuántos podrán retener los operadores una vez que acudan? Esa es la asignatura pendiente de los operadores. Pero, las personas con más tiempo libre pero al mismo tiempo menos susceptibles de movilización, las de 50 a 65 años, al menos, el 25% reconocen que van a ir. Y de la población con mayor capacidad de gasto, de 30 a 49 años, es decir, la población fundamentalmente activa, el 31,9% también lo hace. La presencia de los jóvenes es muy importante pero, con su relativa capacidad adquisitiva ¿puede asentar el sector? Creo que casi el 32% de la población con mayor capacidad adquisitiva (de 30 a 49 años) es suficiente base como para lanzarse como operador a esta nueva modalidad de juego.

Intención de acudir a una casa de apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Con toda seguridad iría</b>	5,9	5,3	5,3	4,8	6,7	11,8	6,6
<b>Probablemente SÍ iría</b>	29,5	31,9	26,3	30,2	19,2	35,5	27,5

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

Intención de acudir a una casa de apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>No sabe si iría o no</b>	<b>4,1</b>	<b>2,8</b>	<b>9</b>	<b>2,4</b>	<b>2,5</b>	<b>7,9</b>	<b>5,5</b>
<b>Probablemente NO iría</b>	<b>17,4</b>	<b>17,9</b>	<b>18</b>	<b>12,7</b>	<b>19,2</b>	<b>23,7</b>	<b>14,8</b>
<b>Con toda seguridad NO iría</b>	<b>43,1</b>	<b>42,2</b>	<b>41</b>	<b>50</b>	<b>52,2</b>	<b>21,1</b>	<b>45,6</b>

Por comunidades autónomas: Cataluña expresaba que sí lo encontraba atractivo y, sin embargo, su nivel de «prueba» para acudir está en el 25,9%; Castilla y León y Castilla-La Mancha, que eran las comunidades a las que, en principio, les resultaba menos atractivo, sin embargo reconocen que el 47,3% sí tiene intención, si es que les dan acceso, porque en principio al estar transferidas a las comunidades autónomas las competencias son éstas las que tienen que decidir su autorización. En el caso de Madrid se está sumando atractivo más intención de acudir, por lo tanto existen ya los dos elementos: el 37,2% de los habitantes reconoce la intención de acudir y probar.

¿, ya apostar sobre qué? También hemos establecido un ranking de apuestas: las mujeres eran las que decían que menos irían a apostar pero, sin embargo, los temas del «corazón» (la denominada «prensa rosa», el «cotilleo») sí tienen atractivo (un 16%) y puede ser un elemento dinamizador importante. En estos temas habrá que seleccionar a los expertos que sean capaces de formular la apuesta, pero en principio el factor del corazón sí se muestra como un elemento de atracción y dinamizador. Respecto a los hombres el máximo exponente de atracción es el fútbol (16,3%). En cuanto al tema político relativo a las elecciones, está más equiparado, pero más mujeres que hombres, un 10,2% frente a un 9,7% respectivamente. El baloncesto, evidentemente mucho más hombres, un 8,9% frente a un 5% de las mujeres. Respecto a preguntas de carácter social, la cuestión empieza a declinar. Por edades, prácticamente el ranking se repite y no aparecen diferencias significativas.

JESÚS CALVO SORIA

Temas de interés social para realizar apuestas						
% Base: Total	Total (1247)	Sexo		Edad		
		Hombres (621)	Mujeres (626)	De 18 a 29 (305)	De 30 a 49 (613)	De 50 a 65 (329)
<b>Del corazón</b>	<b>13,2</b>	<b>10,3</b>	<b>16</b>	<b>15,1</b>	<b>13,7</b>	<b>10,3</b>
<b>Fútbol</b>	<b>12</b>	<b>16,3</b>	<b>7,8</b>	<b>15,7</b>	<b>12,7</b>	<b>7,3</b>
<b>Sobre elecciones</b>	<b>9,9</b>	<b>9,7</b>	<b>10,2</b>	<b>15,1</b>	<b>9,3</b>	<b>6,4</b>
<b>Baloncesto</b>	<b>6,9</b>	<b>8,9</b>	<b>5</b>	<b>11,5</b>	<b>6</b>	<b>4,3</b>
<b>De carácter social</b>	<b>5,2</b>	<b>4,2</b>	<b>6,2</b>	<b>7,9</b>	<b>3,6</b>	<b>5,8</b>
<b>Deportivos</b>	<b>5,1</b>	<b>6,4</b>	<b>3,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>4,3</b>
<b>Automovilismo/Motoci- clismo</b>	<b>4,9</b>	<b>6,4</b>	<b>3,4</b>	<b>7,9</b>	<b>4,6</b>	<b>2,7</b>
<b>De carácter político</b>	<b>2,6</b>	<b>2,1</b>	<b>3</b>	<b>3,3</b>	<b>2,8</b>	<b>1,5</b>
<b>Carreras de caballos/ani- males</b>	<b>2,2</b>	<b>2,7</b>	<b>1,6</b>	<b>1</b>	<b>2,4</b>	<b>2,7</b>
<b>Tenis</b>	<b>2,1</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2</b>	<b>2,1</b>
<b>Económicos</b>	<b>1,8</b>	<b>1,3</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>1,1</b>	<b>2,1</b>
<b>Deportes minoritarios</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1</b>	<b>0,8</b>	<b>2,1</b>
<b>Otros</b>	<b>0,5</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>
<b>Ningún tema de interés</b>	<b>1,5</b>	<b>1</b>	<b>2,1</b>	<b>0,7</b>	<b>1,6</b>	<b>2,1</b>
<b>Ns/Nc</b>	<b>38</b>	<b>34</b>	<b>42</b>	<b>22,6</b>	<b>40,3</b>	<b>48</b>

Temas de interés social para realizar apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Anda- lucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Del corazón</b>	<b>13,2</b>	<b>14,4</b>	<b>10,5</b>	<b>12,7</b>	<b>11,7</b>	<b>13,2</b>	<b>12</b>
<b>Fútbol</b>	<b>12</b>	<b>14,3</b>	<b>12,8</b>	<b>8,7</b>	<b>9,2</b>	<b>13,2</b>	<b>7,7</b>
<b>Sobre elecciones</b>	<b>9,9</b>	<b>12,6</b>	<b>6</b>	<b>7,1</b>	<b>8,3</b>	<b>2,6</b>	<b>9,8</b>
<b>Baloncesto</b>	<b>6,9</b>	<b>6,9</b>	<b>7,5</b>	<b>6,3</b>	<b>8,3</b>	<b>7,9</b>	<b>5,5</b>
<b>De carácter social</b>	<b>5,2</b>	<b>4,9</b>	<b>3</b>	<b>6,3</b>	<b>5</b>	<b>6,6</b>	<b>6,6</b>
<b>Deportivos</b>	<b>5,1</b>	<b>4,4</b>	<b>6</b>	<b>7,1</b>	<b>1,7</b>	<b>7,9</b>	<b>6,6</b>

6. OBSERVATORIO: «LOS ESPAÑOLES Y EL JUEGO»

Temas de interés social para realizar apuestas							
% Base: Total	Total (1247)	Zona geográfica, comunidades					
		Madrid (609)	Andalucía (133)	CC.AA. del Norte (126)	Cataluña (120)	C. León y C. Mancha (76)	Resto (183)
<b>Automovilismo/Motociclismo</b>	4,9	2,8	6,8	7,1	6,7	13,2	4,4
<b>De carácter político</b>	2,6	1,8	3,8	2,4	3,3	3,9	3,3
<b>Carreras de caballos/animales</b>	2,2	3,3	3	1,6	0,8	0	0
<b>Tenis</b>	2,1	2	2,3	1,6	5	0	1,6
<b>Económicos</b>	1,8	1	0,8	6,3	0,8	2,6	2,2
<b>Deportes minoritarios</b>	1,2	1	0	4	2,5	0	0,5
<b>Otros</b>	0,5	0,8	0	0	0	0	0,5
<b>Ningún tema de interés</b>	1,5	1,3	0	0	3,3	0	3,8
<b>Ns/Nc</b>	38	35,3	43,6	43,7	33,3	31,6	44,8

### Conclusiones

A modo de conclusiones, y con todas las cautelas, me atrevería como mínimo a establecer las siguientes:

- √ El juego goza de una aceptación generalizada dentro de la sociedad española. Diferente es que sea un factor o un fenómeno social sobre el que no nos guste hablar y sobre el que no nos gusta decir ni lo que pensamos ni lo que hacemos, o al menos eso expresan los datos que aparecen en la encuesta.
- √ El factor económico es un elemento decisivo que activa la participación; sin embargo, la presencia y la seguridad que puede aportar el Estado es el aval necesario para su generalización. De alguna manera se percibe al Estado como presente en todas las actividades del juego y es eso lo que aporta seguridad al usuario: se acude a los bingos o se juega a las máquinas tragamonedas porque de alguna manera los jugadores entienden que el Estado está presente y, si se les preguntase quién creen que es el dueño, se dispararían las respuestas a favor del Estado. La presencia de los operadores privados siendo una realidad significativa en tér-

minos de recaudación y en términos de beneficio, sin embargo, se ha mostrado –y es lo que salía en el estudio cualitativo– muy hábil desde el punto de vista de su presencia en la sociedad, porque actualmente el mayor protagonismo es del sector público y eso es bueno para la industria privada del juego porque es precisamente esa presencia del Estado lo que aporta seguridad al usuario y lo que hace que el usuario consuma. Este factor va a ser lo que haga difícil o pueda convertirse en un elemento barrera a la entrada de los juegos realizados a través de Internet. ¿Quién se encuentra detrás de Internet? Ese vacío existencial es lo que puede retraer al posible usuario.

- √ Otro elemento fundamental y determinante, no ya para el uso sino para la operatividad, es la accesibilidad: la red de ventas es lo que asegura dinamizar más el juego o realizar el salto cualitativo entre pensar en jugar y efectivamente hacerlo. Puedo querer jugar pero es la facilidad de acceso lo que me permite llevarlo a cabo y, en esa facilidad de acceso, la publicidad subliminal es determinante e incluso la directa. Evidentemente cuando se anuncian por ejemplo: 23 millones o 50 millones de euros en premios, lo que en realidad se está diciendo es que esos 23 o 50 millones son tuyos o que pueden serlo casi de inmediato. El factor dinamizador es la suma del elemento económico, la publicidad subliminal y el no-reconocimiento de la publicidad clásica; agrupados constituyen las causas determinantes de las conductas.
- √ Existen factores que son inherentes al juego pero que no están suficientemente activados, de tal manera que podemos pensar que el juego tiene todavía recorrido a pesar de esa aparente satisfacción de la demanda. Factores de riesgo, emoción, entretenimiento, u otros complementos de la oferta de ocio que están claramente infrautilizados pueden ayudar a incrementar la oferta.
- √ El juego es una industria. A pesar de realidades económicas (2.500 millones de euros de beneficios el año pasado 2006, para un solo operador como es el Estado), sigue habiendo elementos que permiten pensar que el juego podría tener un mayor crecimiento. En este aspecto también hay que considerar otros elementos que completen la oferta de ocio. La opción de este país por los grandes parques temáticos ha sido un fracaso y existían algunas condiciones que posiblemente anticipaban las causas del fracaso: empeñarnos en hacer parques para niños en un momento

en el que en la sociedad española estaban naciendo menos niños que nunca, muestra una contradicción de planteamiento. Sin embargo, seguimos siendo un país de visitantes, receptor de casi 54 millones de turistas, ¿hasta qué punto nuestra oferta de atención a esos visitantes está suficientemente atendida?, ¿sol y playa? Eso es bastante anacrónico, seguramente muy utilizado y, además, muy generalizable. Por lo tanto, aquí hay factores de entretenimiento y complemento del ocio que yo creo que tienen un porvenir importante, a pesar de la desconfianza de algunas experiencias que se pretenden lanzar como el proyecto de la Ciudad del Quijote en Castilla-La Mancha, concretamente en la provincia de Ciudad Real.

Este país puede ser receptor europeo o mundial del juego, teniendo en cuenta que la revolución real de nuestros días es la revolución de las comunicaciones, que lo que realmente ha cambiado al mundo es la facilidad con la que nos podemos comunicar, ya no solamente de forma virtual (teléfono, Internet,...) sino también en términos reales (en infraestructuras y en transporte; por ejemplo, con alrededor de 35 euros, o menos, viajas a Edimburgo desde Madrid), sobre esa revolución, si las vías de accesibilidad mejoran, ¿por qué este país no va a completar adecuadamente el ocio con el factor de entretenimiento que el juego produce?. Posiblemente desde el propio Estado sería un error no hacerlo. En nuestros días el factor determinante, junto a la revolución de las comunicaciones, es el envejecimiento de la población, el alargamiento de los períodos vitales. Ahora hay más gente con más horas libres que nunca y la industria del ocio es la industria dominante, por tanto, tenemos que producir fundamentalmente ocio y entretenimiento: ¿el juego privado debe desaprovechar esa opción de ampliación de los espacios vitales y la ampliación de las horas de disponibilidad? Sería un contrasentido y el Estado tampoco podría o no debería.

- √ Existe una presencia escasa de las nuevas tecnologías y mientras el Estado no aparezca como avalista del uso del juego virtual, o al menos, el usuario no lo perciba así, no se producirá ese giro radical.
- √ Y, por último, pese a la suficiencia de oferta, está el nuevo juego: las Casas de Apuestas. Esta es una industria, en principio, que incorpora bien los nuevos productos, a la vista, al menos, del análisis que hemos hecho sobre esta nueva modalidad de juego.

### Resumen

- **El juego goza de aceptación generalizada en la sociedad española.** (El 49,1% de los españoles de 18 a 65 años ha participado en algún juego de azar en el último mes).
- **El factor económico es el elemento decisivo que activa el deseo de participar y la presencia del Estado es el aval necesario para su generalización.**
- **La accesibilidad de los puntos de venta es el elemento determinante para la participación.** (El 76,8% de los jugadores compra los boletos o participaciones en puntos de venta cercanos al domicilio o lugar de trabajo y el 15,5% lo hace en puntos de venta de paso).
- **Existen factores de riesgo, emoción, entretenimiento, complemento de la oferta de ocio que están infrautilizados como factores desencadenantes en la participación de juegos.**
- **Pese a la suficiencia de la oferta, la aparición de nuevos formatos como “las casas de apuestas” con otros nombres serían bien recibidas.** (El 58,5% de los españoles considera que tendrían aceptación social).
- **El uso de Internet en los juegos de azar y apuestas es reducido entre la población española.** (Tan sólo el 2,3% reconoce haber participado a través de este medio).

## «Juego privado e ingresos públicos»

ENGRACIA HIDALGO TENA<sup>1</sup>

### Introducción

A lo largo de estas páginas se ha realizado un análisis completo del sector de los Juegos de Azar en España, atendiendo, principalmente, a su futuro más inmediato que pasa irremediamente por el uso de las nuevas tecnologías y el juego *on-line*, como bien exponía don Alberto Dorrego de Carlos en la inauguración de las jornadas y ha desarrollado en su capítulo, así como el resto de los ponentes posteriormente, prestando especial atención a la protección de los potenciales consumidores de esta forma de ocio en España.

Dentro de mis responsabilidades, y en mi condición de consejera de Hacienda, se encuentra la ordenación del Juego privado en la Comunidad de Madrid. Esta tarea la he desempeñado con menor o mayor acierto, siendo el sector del Juego y los ciudadanos los que juzguen, pero siempre bajo la premisa de convertir y entender el Juego Privado en la Comunidad de Madrid como una forma de ocio moderna, abierta a los nuevos tiempos y los nuevos cambios y, como no podría ser de otra manera, a las nuevas tecnologías. Tres han sido los frentes en los que hemos actuado en los últimos 4 años<sup>2</sup>:

- El primero de ellos nos ha llevado a reformar y adaptar los diferentes desarrollos normativos en materia de Juego para adecuarlos a los nuevos tiempos y las nuevas realidades del sector del juego.
- En segundo lugar, hemos procurado la modernización del sector, al facilitar e impulsar el uso de las Nuevas Tecnologías y de otros

---

1. Consejera de Hacienda de la Comunidad de Madrid desde el año 2003.

2. Esta conferencia fue desarrollada el día 6 de julio de 2007. (Nota de los eds.).

aspectos como la Publicidad hasta ahora vetada inexplicablemente para el juego privado.

- Y finalmente, desde el ámbito fiscal, bajando los impuestos para hacer viables nuevos desarrollos y líneas de negocio en la industria del Juego.

Como es conocido, hasta la legalización del juego privado en 1977, su ejercicio únicamente se había desarrollado por entidades públicas con la modalidad de Loterías y Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas. Fuera de estas modalidades, el juego sólo se movía en la esfera familiar o amistosa o estaba reducido, como en las películas que recrean los años treinta o cuarenta, a la clandestinidad.

La incorporación de la iniciativa privada a la explotación de las diversas modalidades de juego rompió de alguna manera el monopolio estatal que existía en la materia. Así, hoy en día se entiende por juegos privados aquellas modalidades del juego gestionadas por empresas privadas: concretamente estamos hablando de los casinos, bingos, máquinas recreativas, y las apuestas, exceptuando la modalidad de apuestas mutuas deportivo-benéficas.

La intervención de las comunidades autónomas como garantes de la ordenación del sector tiene su punto de arranque, como no podía ser de otra manera, en nuestra Carta Magna de 1978; si bien presenta ciertas particularidades, pues al no figurar la competencia en materia de juego en los listados, que con carácter exclusivo, recogen los artículos 148 y 149 del texto legal, hemos sido las propias comunidades autónomas las que hemos asumido las competencias sobre los juegos y apuestas, a través del mecanismo recogido en el artículo 149.<sup>3</sup>

En el caso de la Comunidad de Madrid, su Estatuto de Autonomía, tras las reformas operadas en el texto original, le atribuye competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas. La materialización de este hecho tuvo lugar mediante el Real Decreto 2370/1994, de 9 de diciembre, por el que se lleva a cabo el traspaso de funciones y servicios

---

3. Constitución Española de 1978, Título VIII de la Organización Territorial del Estado, Cap. III de las Comunidades Autónomas, art. 149.3: «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas». (Nota de los eds.).

de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en esta materia.

Quiero matizar que estas competencias que las administraciones autonómicas se han atribuido no suponen un vacío de las mismas por parte de la Administración General del Estado, ya que mantiene su competencia sobre el juego de carácter público de ámbito nacional. Sin embargo, ésta no impide que las comunidades autónomas puedan implantar, si así lo desean, juegos de titularidad pública como ha sido el caso de Cataluña.

Sin lugar a dudas, y sin que esto suponga una declaración de intenciones por mi parte, las loterías regionales son uno de los posibles recorridos que nos queda a las comunidades autónomas para explorar nuevas líneas de actuación en este ámbito.

### **Cifras de la Industria del Juego**

Aunque pueda resultar obvio en pleno siglo XXI, aún hoy debemos esforzarnos por transmitir el Juego como una forma más de ocio y una industria con una relevancia muy significativa en la Economía madrileña. No puede ser de otra forma si tenemos en cuenta que la llamada industria del Juego en la Comunidad de Madrid contribuye notablemente a la creación y sostenimiento del empleo, aportando más de 9.500 puestos de trabajo directos y unos 22.000 indirectos.

Sólo en nuestra Comunidad<sup>4</sup> se encuentran instalados 2 casinos de juego, 69 bingos, 34 salones recreativos, 178 salones de juego, y actúan 1.352 empresas operadoras de máquinas de juego, que explotan un total de 36.061 máquinas instaladas, entre otros, en 20.588 establecimientos de hostelería. Cifras estas, que reflejan la dimensión que alcanza esta industria, a las que habrá que añadir las derivadas de la explotación de las apuestas hípcas en el Hipódromo de La Zarzuela y, en breve, de las apuestas deportivas<sup>5</sup>.

Y desde luego, no son desdeñables los ingresos tributarios que tal actividad produce y que en el ejercicio pasado ascendieron a casi 337 millones de euros. Sobre este asunto volveré más adelante cuando me refiera a los ingresos públicos. No podemos olvidar que el juego, sobre todo, es un negocio, y por lo tanto su repercusión en la economía es

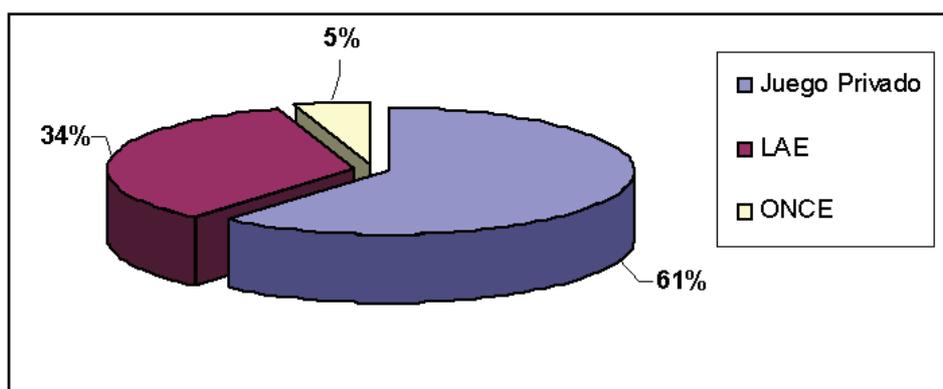
4. Datos a julio de 2007. (Nota de los eds.).

5. A la fecha de la publicación de estas conferencias se encuentra reguladas en varias comunidades autónomas, siendo pioneras en este sector Madrid y País Vasco. (Nota de los eds.).

importante. En el Informe Anual del Juego en España<sup>6</sup> la cantidad jugada ascendió a 28.335 millones de euros en 2005 y un gasto efectivo de 9.017 millones, una vez descontadas las cantidades devueltas en premios. Para que se den cuenta de la magnitud de estas cantidades los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2006 fueron de 18.169 millones de euros.

En nuestro caso concreto y, volviendo a recurrir a los datos ofrecidos por el último Informe Anual del Juego en España, la Comunidad de Madrid ocupa el tercer lugar entre las comunidades autónomas, tras Cataluña y Andalucía, con respecto a las cantidades jugadas. En total, ascendieron a 4.285 millones de euros, lo que representa un 15% del conjunto nacional.

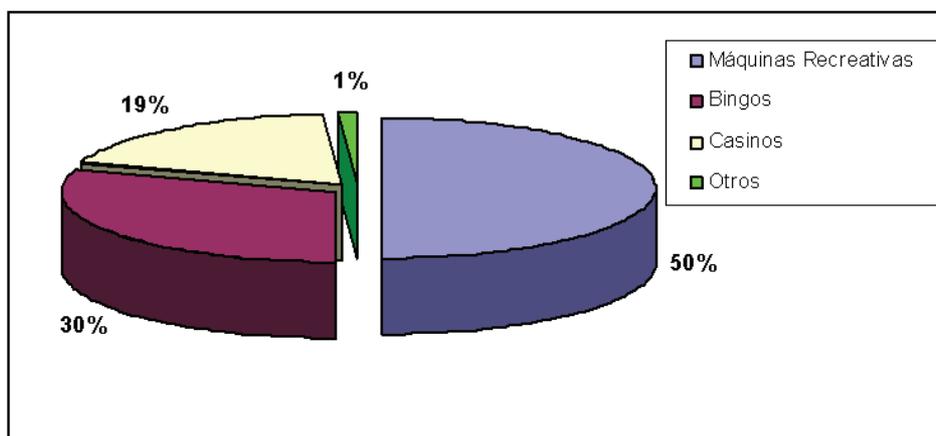
Atendiendo a su distribución, en la Comunidad de Madrid el 61% de las cantidades jugadas lo fueron en los juegos privados, el 34% en juegos de titularidad pública y el 5% a la ONCE.



En relación con el juego privado, el que se desarrolla a través de las máquinas recreativas con premio programado es el que absorbe el mayor porcentaje de cantidades jugadas, con más del 50%. Le siguen el juego del bingo con un 30% y los juegos de Casinos con un 19%.

6. Información accesible en el Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica en el área de Juego, elaborada anualmente por la Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales: [http://www.mir.es/SGCAVT/juegosyespec/juego/memorias\\_de\\_juego/](http://www.mir.es/SGCAVT/juegosyespec/juego/memorias_de_juego/). (Nota de los eds.).

## 7. «JUEGO PRIVADO E INGRESOS PÚBLICOS»



Llegados a este punto, me gustaría poner de manifiesto un dato relevante que no siempre es conocido por todos y que puede despejar algunos tópicos importantes: el juego privado ofrece unas *tasas de retorno* en premios de las cantidades jugadas generalmente muy superior a lo que ofrecen los juegos de titularidad pública. A título de ejemplo, se puede indicar que el bingo devuelve en premios hasta el 64% del importe de los cartones vendidos; el juego desarrollado mediante máquinas de juego no menos del 75% o del 80% del valor de las partidas efectuadas, según se trate de máquinas recreativas con premio programado o de azar; y las apuestas hípicas deben destinar a premios un porcentaje no inferior al 78% de las cantidades jugadas, una vez deducidas las reembolsos o las deducciones legalmente establecidas.

En el caso de determinados juegos públicos, los premios alcanzan porcentajes más reducidos: La Quiniela, la Lotería Primitiva o la Bono-Loto distribuyen en premios el 55% de la recaudación obtenida, mientras que el sorteo de Euromillones reparte el 50% de dicha recaudación.

### Desarrollo normativo

De esta forma, una vez conocidas las cifras que ponen de manifiesto la relevancia de esta industria en la economía madrileña y en la sociedad, el Gobierno regional ha sido muy consciente de los nuevos retos y de sus nuevas necesidades. Es por ello que nos hemos preocupado, y ocupado, en recoger el sentir mayoritario de los empresarios del sector, ejerciendo una labor continua de actualización y desarrollo normativo en el ámbito del juego de gestión privada.

El dinamismo propio de la industria del Juego le hace o debería

hacerle proclive a la incorporación de nuevos productos y modalidades de juego y estar siempre atenta a las innovaciones tecnológicas que permiten mantener un proceso de modernización permanente. A este respecto, no se puede dejar de aludir a algunas de las actuaciones desarrolladas en la Comunidad de Madrid que han resultado decisivas para el sostenimiento, en algunos casos, y fortalecimiento, en otros, de las actividades de juego. Me refiero al nuevo catálogo parcial de Juegos y Apuestas, el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar, el Reglamento de Apuestas Hípicas, el Reglamento de Casinos, el Reglamento de Apuestas y el próximo Reglamento de Máquinas.

Entre las principales posibilidades que han introducido las diferentes modificaciones normativas, me gustaría destacar algunas de ellas que pretenden modernizar una industria en un mundo cada día más global y que combinan el uso de la informática y las telecomunicaciones:

- En primer lugar, podemos citar al *Bingo Simultáneo*, que posibilita a través de su interconexión el juego de partidas simultáneas en distintas salas.
- Además, hemos incorporado el nuevo juego del *Bingo Electrónico*, a través de nuevos sistemas técnicos y tecnológicos con los que pretendemos potenciar un sector, ahora en *horas bajas*, y hacerlo atractivo para las nuevas generaciones y los tiempos modernos.
- La autorización de las nuevas máquinas «B3» para el juego del bingo introduce, también, diseños tecnológicamente avanzados que las hacen atractivas en la era de la imagen.
- También, hemos posibilitado la realización de apuestas hasta instantes antes del comienzo de las carreras de caballos, a través de los diversos sistemas informáticos. La oportunidad y el acierto de los cambios operados han quedado patentes con el hecho de que el hipódromo haya cerrado su segundo año de carreras presentando una oferta atractiva que permite hablar de la progresiva consolidación de un espacio y una actividad tan relevantes. Como dato destacado, cabe mencionar que en 2006 las cantidades jugadas en las apuestas hípicas internas ascendieron a 6 millones de euros.
- En cuanto al Reglamento de Apuestas, posibilita la realización de los juegos y apuestas a través de medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, lo que ha supuesto una revolución en nuestra normativa.

- Y, en esta misma línea, el futuro Reglamento de máquinas, permitirá la utilización de pantallas de vídeo o similares en las máquinas recreativas y de juego.
- Además, se permitirá la interconexión de máquinas dentro de los recintos específicos de juego (Casinos, Bingos, Salones de Juego), así como entre los distintos establecimientos.

No quisiera olvidar otros aspectos como los que siguen:

- la utilización de medios tecnológicos avanzados para la lectura independiente de los contadores de máquinas de juego (rayos infrarrojos),
- la incorporación del nuevo sistema de registro de interdicción de acceso al juego a través de una conexión informática en tiempo real entre las diferentes salas de juego y la propia administración,
- la incorporación de nuevas conexiones de las diversas empresas de juegos colectivos de dinero y azar y de apuestas con la propia Dirección General de Ordenación y Gestión del Juego y la Dirección General de Tributos, con la finalidad de optimizar los controles administrativos.
- Además, en la pasada Legislatura, la Comunidad de Madrid habilitó el pago telemático de los impuestos del juego a través de Internet.

### **Nuevas Tecnologías**

Estas medidas son los primeros pasos que hemos comenzado a dar la Administración y la industria del Juego, industria donde la implantación de las nuevas tecnologías y el empleo de nuevos canales de comunicación son ya una creciente realidad, lo que está provocando que desde el punto de vista jurídico haya que procurar, también, nuevos tratamientos de la actividad. El caso más notorio lo constituye la utilización de Internet, un medio abierto con una capacidad de expansión sin límites geográficos que viene a cuestionar sin duda el tradicional principio de territorialidad.

Su amplio desarrollo convierte este sistema en un vehículo fundamental de transmisión e intercambio de todo tipo de información, así como en un instrumento que facilita la realización de toda clase de actividades económicas, entre ellas la de juego. En este sector, la irrupción de las nuevas tecnologías ha permitido multiplicar la oferta hasta el

punto de que es frecuente hablar de la existencia de un juego virtual, «online» o interactivo.

Sin lugar a dudas, con la expansión del Juego a través de la Red, la protección de los derechos de los jugadores habrá de ser también más amplia. A este respecto y adelantándose a esta exigencia, la Comunidad de Madrid modificó en diciembre del año pasado la Ley del Juego, a través de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, para aplicar el sistema del Registro de Interdicciones de Acceso al Juego a los juegos y apuestas cuando se desarrollen por medios telemáticos, interactivos o de comunicación a distancia, con el objetivo de contribuir a hacer efectivo el derecho subjetivo de los ciudadanos a que les sea prohibida la entrada en los establecimientos de juego, aunque éstos sean virtuales.

Esta medida no resulta incompatible, sino más bien al contrario, con la profundización en programas de atención social dirigidos a quienes presenten patologías derivadas del juego y, fundamentalmente, en programas preventivos que traten de evitar conductas adictivas. Ahora bien, la veloz implantación de Internet, no ha ido acompañada de una regulación en materia de juego que tenga en cuenta las peculiaridades del canal, hallándose los diversos ordenamientos jurídicos aún enfocados a unas prácticas más tradicionales enmarcadas en ámbitos territoriales concretos.

En el panorama de la Unión Europea, tanto la Directiva relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información, en particular el comercio electrónico en el mercado interior, conocida como Directiva sobre el comercio electrónico (Directiva 2000/31/CE, de 8 de junio de 2000), como la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006) excluyen de sus respectivos ámbitos de aplicación la actividad de juegos de azar que implique apuestas de valor monetario, incluidas las loterías, juego en los casinos y apuestas.

Cabe hacer notar, sin embargo, que la posición de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, manifestada a través de diversos fallos suficientemente conocidos (Asuntos Gambelli, Placanica), se muestra sensible al examen de las regulaciones sobre el juego de los Estados miembros y de las restricciones o limitaciones impuestas desde el punto de vista del respeto a las libertades de establecimiento y de libre prestación de servicios. En España, no se ha abordado decididamente y de forma extensa el desarrollo normativo al respecto, a excepción hecha de la regulación estatal sobre comercialización y ex-

plotación por Loterías y Apuestas del Estado (LAE) de sus productos a través de Internet o de otros sistemas interactivos, y de algunas previsiones realizadas por determinadas comunidades autónomas (Asturias, Cataluña, País Vasco y la propia Comunidad de Madrid).

No obstante, la Ley de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico de 2002, que tiene por objeto la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva sobre el comercio electrónico, extiende la aplicación de sus disposiciones a los servicios de la sociedad de la información relativos a juegos de azar que impliquen apuestas de valor económico, si bien establece la cautela de exceptuar la aplicación de las previsiones contenidas en la ley sobre el principio de libre prestación de servicios y deja a salvo lo que la específica legislación estatal o autonómica disponga.

En todo caso, las iniciativas de regulación de los juegos y apuestas que puedan practicarse por Internet se encaminan a establecer un marco general en el que se recojan los principios básicos o directrices que hayan de regir dicha actividad, garantizando, entre otros aspectos, la seguridad y fiabilidad de los procesos y el cumplimiento efectivo de la prohibición de participación de los menores de edad y de aquellas personas que tienen limitado el acceso al juego, bien de forma voluntaria o por decisión judicial.

Pero sin lugar a dudas, la reciente norma autonómica madrileña sobre apuestas<sup>7</sup> constituye un avance en la regulación del juego remoto en línea con lo expresado y abre la posibilidad de su ejercicio a todas las modalidades de juego, sin perjuicio de los ulteriores desarrollos normativos que resulten necesarios.

Se debe poner de manifiesto además que, a pesar de la complejidad de la materia y de las paradojas que produce la globalización de servicios y la utilización de nuevas tecnologías respecto al estricto marco territorial, ha existido por parte de la Comunidad de Madrid un escrupuloso respeto del cuadro competencial. De esta forma, nos hemos limitado expresamente al ámbito de desarrollo, celebración o comercialización de los juegos y apuestas desarrollados por procedimientos informáticos, interactivos o de comunicación a distancia al territorio de la Comunidad de Madrid, a través de la exigencia a las empresas de dotación de los mecanismos técnicos precisos en el sistema informático

7. Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas en la Comunidad de Madrid. BOCM núm. 300, de 18 de diciembre de 2006. (Nota de los eds.).

que gestione las apuestas que garantice que no se va a producir ningún exceso competencial por razón del territorio.

Por tanto, la organización y el desarrollo de la industria privada de las apuestas por Internet encuentra en la Comunidad de Madrid su primer respaldo normativo que le proporciona la necesaria seguridad jurídica, propiciando las herramientas que puedan atajar la intervención fraudulenta de otros operadores desprovistos de autorización y proporcionando, además, unas garantías mayores a los usuarios del servicio.

A todo lo expuesto se une el nada desdeñable hecho de fomentar el desarrollo de una actividad económica con enormes potencialidades de crecimiento y creación de empleo que hasta ahora se ha visto obligada a localizarse en otros países o a moverse en la *alegalidad* más absoluta.

En este repaso de actuaciones y proyectos no puede faltar la referencia al Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego, que actualmente se encuentra en elaboración y que muy pronto, no les quepa la menor duda, será una realidad en la Comunidad de Madrid<sup>8</sup>. Básicamente el texto obedece a la finalidad de actualizar el marco normativo en el que se desarrolla esta modalidad de juego bajo el prisma de la modernización del sector, la incorporación de innovaciones tecnológicas y la adaptación a la propia evolución de los productos o servicios ofrecidos a los clientes, sin menoscabo de la protección de los derechos de los jugadores. La norma pretende, además, eliminar rigideces y burocracias inútiles, introduciendo mejoras en la gestión administrativa, al tiempo que permite mayores posibilidades de autoorganización y dirección de las actividades a las empresas titulares de las autorizaciones correspondientes.

Una vez cumplimentado el trámite de audiencia, que en este caso se ha caracterizado por la abundante participación del sector que ha formulado interesantes alegaciones al texto, se dará continuación a la tramitación del proyecto.

Finalmente, quisiera mencionar también que, conscientes de las dificultades que en general atraviesa el sector del bingo, se está trabajando junto con las asociaciones más representativas en la concreción de nue-

---

8. Decreto 73/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid y se modifican otras normas en materia de juego. BOCM núm. 191 de 13 de agosto de 2009. (Corrección de errores BOCM. núm. 226 de 23 de septiembre de 2009). (Nota de los eds.).

vas modalidades de juego que lo revitalicen y garanticen la continuidad de los proyectos empresariales y la del empleo que generan. Con este objetivo, la Comunidad de Madrid, a través de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, ha introducido ciertas novedades en la tributación, a las que más adelante aludiré, que pueden contribuir al sostenimiento de la actividad. Al tiempo, nuevas ofertas de juego, como la del bingo electrónico, deben ser objeto de maduración en los próximos meses. A este respecto, la Administración autonómica será receptiva a las propuestas que en tal sentido se puedan formular desde el sector, incorporando nuevas concepciones del juego a partir de la aplicación de avances tecnológicos y teniendo en cuenta el carácter mutuo que ha de presentar cualquier modalidad de juego colectivo de dinero y azar.

### **La Publicidad**

La publicidad es otro de los pilares controvertidos del juego privado, y también ha sido objeto de atención por parte de la Administración autonómica. La norma que ha aprobado las apuestas se ha ocupado asimismo de esta materia, flexibilizando el régimen de la publicidad sobre las actividades de juego a partir del cumplimiento de las previsiones legales. No se puede olvidar que la Ley del Juego establece, con carácter general, la prohibición de la publicidad, si bien permite que por vía reglamentaria se establezcan los supuestos y condiciones en que se pueda exceptuar. El alcance de la publicidad de las actividades de juego que la citada norma ha introducido en la Comunidad de Madrid amplía las posibilidades de anuncio e información con carácter general para todos los juegos y apuestas, realizado a través de cualquier medio de comunicación.

El contenido publicitario gira principalmente alrededor de la mención de las empresas y establecimientos autorizados, de los juegos y modalidades practicados u ofrecidos, y de los servicios complementarios que se presten. No obstante, y aunque la apertura sobre los medios utilizables es considerable, se debe recalcar que la publicidad en radio o televisión no se podrá realizar durante la emisión de programas o espacios especialmente destinados al público infantil, precisamente para proteger a los menores y en razón de la función tuitiva que corresponde a la Administración.

En este apartado, incluso cuando pudiera apreciarse diferencia en la naturaleza de los juegos de gestión pública y privada, una cierta convergencia en los planteamientos y en el tratamiento de la misma parece razonable. Mientras que para los juegos de gestión pública, o asimila-

dos, los soportes publicitarios empleados se manifiestan con notable generosidad, en el juego privado el espacio de actuación publicitaria es hoy más restrictivo, a pesar de las modificaciones normativas introducidas en el caso de la Comunidad de Madrid.

Salvaguardando la protección de colectivos sensibles, como menores o afectados por patologías del juego, y tratando de evitar la incitación a la práctica de juegos y apuestas y al gasto excesivo en ellos, parece adecuado proceder a completar la regulación de la publicidad, de forma que, buscando un equilibrio entre la extensión incondicionada de la prohibición y la permisibilidad ilimitada, se flexibilice el anuncio, la divulgación o las comunicaciones de la oferta responsable de juego.

### **Juego Privado e Ingresos Públicos**

No quisiera finalizar mi intervención sin referirme expresamente a los ingresos públicos del juego privado. Como seguramente conocen, los ingresos que las Administraciones recaban del sector del juego proceden de tiempo atrás, pudiéndose realizar dos distinciones dependiendo del tipo de gravamen:

- una primera, referida a las tasas sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, que se encontraban reguladas en el Real Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre, a través del cual se aprobó el texto refundido de las tasas fiscales;
- y otra, la que viene recogida en el Real Decreto-Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales del juego, que introdujo la tasa fiscal estatal sobre juegos de suerte, envite y azar, despenalizándolo parcialmente.

Es curioso observar la naturaleza jurídica de estos tributos, puesto que han generado posiciones encontradas en la doctrina: por un lado, están quienes consideran que la autorización administrativa juega un papel relevante para calificar este tributo como tasa y, por el otro, aquellos que defienden la naturaleza impositiva de este tributo, y para ello se basan no en la autorización administrativa para que se produzca el hecho imponible, sino en la forma en la que se determina el montante de la deuda tributaria.

Es por tanto un tributo de naturaleza impositiva, independientemente del nombre que el legislador le haya dado, y que se configura como un tributo variable, en el que la base imponible está constituida en algunos casos por los ingresos brutos de la entidad organizadora o

por las cantidades que dediquen los jugadores en el juego y, por otra parte, como un tributo fijo que se debe pagar cada año para cada máquina o aparato instalado.

Así, tenemos incluidos en una sola tres figuras tributarias: el tributo sobre casinos, el tributo sobre el juego del bingo, y el tributo sobre las máquinas recreativas y de azar. Estos tributos fueron objeto de cesión a la Comunidad de Madrid tras la entrada en vigor de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatutos de Autonomía (LOFCA), siendo la Ley 30/2002, de 1 de julio, la que estableció el régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid, y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

En cuanto a las competencias normativas que pueden asumir las comunidades autónomas de estos impuestos, el artículo 19 de la Ley citada relaciona los siguientes: la determinación de las exenciones, base imponible, tipos de gravamen, cuotas fijas, bonificaciones y devengo, así como la regulación, gestión, recaudación e inspección.

Pero no sólo se nutre de impuestos cedidos, las comunidades tienen libertad normativa en los juegos de gestión privada; así por ejemplo, la Comunidad de Madrid estableció un impuesto sobre los premios de bingo y sobre la modalidad de juegos colectivos de dinero y azar simultáneos mediante la Ley 12/1994, de 27 de diciembre. Desde entonces, la Comunidad de Madrid ha venido legislando sobre la materia para adecuar la normativa tributaria a las distintas modalidades de juego que se han ido produciendo.

Así, la recaudación en el año 2006 alcanzó los 337 millones euros, el 90% de los cuales provenían de los tributos. De esta cantidad, casi el 55% del total proviene del Juego del Bingo, seguido del de máquinas con el 34%, y el de casinos con un 11%. Esta nada desdeñable cifra de 337 millones, aunque sólo supone algo más del 2% del presupuesto de ingresos de la Comunidad de Madrid, coadyuva, no lo olvidemos, a financiar los servicios públicos de los madrileños, como la sanidad, la educación o los servicios sociales.

### **Bajada de Impuestos**

La rebaja selectiva y ordenada de impuestos ha sido una de las piedras angulares de la política económica del Gobierno autonómico madrileño de Esperanza Aguirre. Y en este ámbito, también hemos ac-

tuado sobre la fiscalidad del juego con medidas tendentes a dinamizar el sector o adaptarnos a las nuevas realidades de las comunidades limítrofes a la nuestra. De esta manera y a través de las Leyes de Medidas Fiscales y Administrativas de los últimos 3 años (2004, 2005, y 2006), distintos tipos impositivos se han visto rebajados; así, por ejemplo, los tipos de las tasas de las apuestas hípcas se rebajó del 13% al 3% con el objeto de favorecer la puesta en funcionamiento del Hipódromo de la Zarzuela. Además, en 2006 el Gobierno regional siguió con su política fiscal con la rebaja de los tipos marginales de la tarifa aplicable a los juegos celebrados en casinos. El último beneficiario de esta rebaja fiscal ha sido la tributación del bingo electrónico, un sector que necesitaba una reforma que lo modernizase equiparándolo a las formas de juego del siglo XXI.

### **Conclusión**

En definitiva, están surgiendo nuevos escenarios para el juego, de forma que al reto de adaptarse a las nuevas realidades que nos sitúen en la vanguardia de la actividad están convocados todos aquellos que con espíritu emprendedor participan de la industria del juego. Inmersos en pleno siglo XXI, las nuevas tecnologías nos han sobrepasado, lo que tan sólo unos años antes nos parecía ciencia ficción hoy es completamente habitual, y por ello debemos adaptarnos al momento en que vivimos: por un lado los empresarios, explorando nuevos retos y escenarios que aglutinen frescura y novedad en la búsqueda de nuevos productos que ofrecer a los consumidores, así como de fórmulas que conlleven la implantación de nuevas tecnologías, la definición de nuevas formas de ocio y la diversificación, en general, de la actividad y de los establecimientos de juego. Y por otra parte, la Administración, que debe continuar en el esfuerzo de actualizar su ordenamiento jurídico, adaptándolo a las nuevas fórmulas de juego y al uso de las nuevas tecnologías.

# Programa del Seminario

PROGRAMA DEL SEMINARIO

**DIRECTOR ACADÉMICO:** José Ignacio Cases Méndez  
Universidad Carlos III de Madrid  
**SECRETARIO ACADÉMICO:** Germán Gusano Serrano  
Abogado  
**COORDINADOR:** Ramón Ramos Torre  
Universidad Complutense de Madrid

**LUNES, 2 DE JULIO**

- 10.30 h.** Inauguración  
**Alberto Dorrego de Carlos**  
Miembro del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales.  
Socio Director del Despacho EIUS Abogados.  
Las nuevas tecnologías
- 12.00 h.** **I. Nelson Rose**  
Professor of Law. Whittier Law School.  
El juego on line
- 16.30 h.** **Mesa redonda:** Las nuevas tecnologías a debate  
Participan: **Eduardo Antoja Giralt**, director de Desarrollo  
Corporativo Grupo CIRSA; **Alberto Dorrego de Carlos e I.  
Nelson Rose**.

**MARTES, 3 DE JULIO**

- 10.00 h.** **Jacinto Pérez Herrero**  
Director Comercial de Loterías y Apuestas del Estado  
(LAE).  
Loterías, Apuestas y otros Juegos del Estado
- 12.00 h.** **Héctor Luna Martín**  
Profesor de la Universidad Argentina de Ciencias Sociales.  
La intervención estatal en Latinoamérica: Argentina
- 16.30 h.** **Mesa redonda:** Los juegos públicos  
Participan: **José Ignacio Rodríguez Rodríguez**, abogado;  
**Jacinto Pérez Herrero y Héctor Luna Martín**.

**MIÉRCOLES, 4 DE JULIO**

- 10.00 h.** **Robert A. Gray**  
Director Corporativo Económico Financiero, CODERE S.A.;  
Dartmouth College (EE.UU.); MBA Harvard Graduate  
School of Business Administration.  
Gambling y finanzas

PROGRAMA DEL SEMINARIO

- 16.30 h. **Mesa redonda:** Las empresas ante la globalización  
Participan: **José Antonio Martínez Sampedro**, presidente y Consejero Delegado de CODERE S.A., **Juan Lao Hernández**, presidente CONEI Corporación y **Robert A. Gray**.

**JUEVES, 5 DE JULIO**

- 10.00 h. **Jesús Calvo Soria**  
Socio Director de Posicionamiento e Imagen S.L.; Profesor de Marketing Social y Político de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.  
Presentación del *Observatorio: Los españoles y el juego*
- 12.00 h. **Jerónimo Saiz Ruiz**  
Catedrático de Psiquiatría, Universidad Alcalá. Jefe de Psiquiatría, Hospital Ramón y Cajal.  
Juego no responsable
- 16.30 h. **Mesa redonda:** Los consumidores de los juegos de azar.  
Participan: **Juan Manuel Ortega**, editor revista *Azar*; **Gonzalo García Pelayo**, director de empresa de juego; **Esther Tusquets Guillén**, escritora; **Jesús Calvo Soria** y **Jerónimo Saiz Ruiz**.

**VIERNES, 6 DE JULIO**

- 10.00 h. **Engracia Hidalgo Tena**  
Consejera de Hacienda de la Comunidad de Madrid.  
Juego privado e ingresos públicos
- 12.00 h. Clausura y entrega de diplomas.

