Las seis cuestiones que aquí se abordan se refieren a diversos aspectos fundamentales que una política pública sobre juego de azar, caso de haber existido, hubiera debido tener presente. Cuestiones relativas al comportamiento moral y ético de la sociedad frente al juego de azar, la valoración de los posibles daños que éste pueda producir y las acciones dirigidas a conseguir por parte de las empresas, mediante lobbies, determinadas regulaciones favorables, método mucho más beneficioso que utilizar mecanismos tradicionales como el limit pricing o la creación de barreras de entrada.

Además, las cuestiones tratadas están alcanzando mayor importancia social a partir de ahora por mor de la generalización del juego on line, que no sólo ha puesto el juego de azar al alcance de un mayor número de personas, sino porque en España la actividad ilegal de éste durante más de diez años ha roto multitud de esquemas de actuación administrativa, violentando las leyes y dulcificando el rigor en su cumplimiento.

C.M.: 10453
ISBN 978-84-9059-417-9
9 788490 594179

José Ignacio Cases Méndez (Director)

Seis cuestiones sobre el Juego de Azar
Negocio, Ética y Corrupción

THOMSON REUTERS ARANZADI

José Ignacio Cases Méndez
(Director)

Seis cuestiones sobre el Juego de Azar

Negocio, Ética y Corrupción

Mariano Chóliz Montañés
José Antonio Gómez Yáñez
Germán Gusano Serrano
Stella Magistro
Ruth Martinón Quintero
Alberto Palomar Olmeda
Isabel Wences Simon

FUNDACIÓN codere

THOMSON REUTERS ARANZADI

SEIS CUESTIONES SOBRE EL JUEGO DE AZAR

Negocio, Ética y Corrupción

José Ignacio Cases Méndez
Director

SEIS CUESTIONES SOBRE EL JUEGO DE AZAR

Negocio, Ética y Corrupción

Mariano Chóliz Montañés
José Antonio Gómez Yáñez
Germán Gusano Serrano
Stella Magistro
Ruth Martinón Quintero
Alberto Palomar Olmeda
Isabel Wences Simon

FUNDACIÓN codere
THOMSON REUTERS ARANZADI

Primera edición, 2014

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

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

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

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

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

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

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

Depósito legal: NA 343/2014

ISBN: 978-84-9059-417-9

Printed in Spain. Impreso en España

Sumario

Página

INTRODUCCIÓN 13
José Ignacio Cases Méndez

CAPÍTULO I

POLÍTICAS MORALES Y JUEGOS DE AZAR
Ruth Martinón Quintero - Isabel Wences Simon

I. Debate teórico sobre los fundamentos de la naturaleza humana, la sociedad y la política. A manera de introducción 34

II. Lo justo como bien *versus* lo justo como lo correcto 38

III. El análisis de políticas públicas de las políticas morales 41

IV. Políticas morales y teoría política 45

V. Juego: políticas morales y políticas instrumentales 49

VI. Reflexiones finales 54

BIBLIOGRAFÍA 56

CAPÍTULO II

¿DE QUIÉN ES LA RESPONSABILIDAD DEL JUEGO RESPONSABLE?
Mariano Chóliz Montañés

Introducción 60

I. El juego y los programas de Juego responsable 61

II. Implementación de programas de Juego Responsable 63

Página

a. Regulación de la publicidad y de las estrategias promocionales 64

b. Información y sensibilización 66

c. Medidas específicas 67

III. Evaluación de los programas de Juego Responsable 70

BIBLIOGRAFÍA 73

CAPÍTULO III

EL BLANQUEO DE DINERO Y EL JUEGO DE AZAR: EL CASO DE ITALIA

STELLA MAGISTRO

I. Introducción 78

II. Infiltración del crimen organizado en el negocio del juego del azar 80

III. Fraude y blanqueo de capitales en el juego *on line* legal 83

IV. Los juegos *on line* ilegales 85

V. Blanqueo de capitales a través de las máquinas AWP 88

VI. El juego del bingo y los riesgos ocultos 89

VII. La realidad border-line de los CTD/CED 91

VIII. Conclusión 94

BIBLIOGRAFÍA 95

CAPÍTULO IV

LA INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD DEL JUEGO EN LA NORMATIVA SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO: UNA PRIMERA PROYECCIÓN

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

Introducción. La normativa de juego y la incidencia de la normativa sobre la unidad de mercado 97

Página

1. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado 100

1.1. Consideraciones generales 100

1.2. Alcance concreto de la norma 103

A) Delimitación del concepto de unidad de mercado 103

B) Principios para la articulación de la unidad de mercado 104

C) Sistema de garantías 106

2. El fundamento esencial: la libertad de acceso a las actividades económicas. Su regulación legal 108

A) Técnicas permitidas de limitación y justificación de su admisión 108

B) Concepto de obstáculo o barrera a la unidad de mercado 110

3. El efecto básico: el reconocimiento recíproco de los efectos 114

4. Mecanismos de protección de los operadores económicos . . . 117

A) De oficio 117

B) A instancia de parte 120

C) Los denominados mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados 122

5. El complejo marco autorizatorio de la normativa de juego . . . 123

5.1. Breve análisis de la situación preexistente 123

5.2. La proyección sobre la unidad de mercado 125

A) Necesidad de autorización para el ejercicio de la actividad de juego 125

B) Las normativas de juego y la eventual limitación de libertad de establecimiento y de circulación 126

C) El principio de eficacia general de las autorizaciones . . . 128

Página

6. A modo de primera conclusión 129

ANEXO LEGISLATIVO

LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO 132

CAPÍTULO V

LA RELACIÓN DEL SECTOR PRIVADO DEL JUEGO CON LAS ADMINISTRACIONES Y LA POLÍTICA
José Antonio Gómez Yáñez

1. Las administraciones 174

1.1. El sustrato ideológico de las administraciones sobre el juego 174

1.2. La entropía legislativa, normativa y administrativa. 179

1.2.1. Los motores de la pasión normativa en el estado autonómico 179

1.2.2. Inercia del aparato administrativo 181

1.3. La dirección política del aparato administrativo 182

1.4. La «mecánica» de las decisiones sobre regulación y fiscalidad 185

2. El sector privado del Juego 187

2.1. Las empresas 187

2.2. La influencia del sector en las administraciones y la política 190

3. Conclusiones. Las consecuencias de la debilidad corporativa. . 193

3.1. La capacidad de presión política de las empresas *on line* y de los grandes inversores multinacionales 193

3.2. Las consecuencias de no dominar el arte de la influencia 195

Página

3.3. La ausencia de una política de juego. 196

4. Las relaciones peligrosas 198

4.1. Andalucía: las relaciones con el PSOE 200

4.2. Cataluña: las intersecciones con Convergencia 203

4.3. Galicia 206

4.4. Valencia 208

BIBLIOGRAFÍA. 210

CAPÍTULO VI

ENTRETENIMIENTO, FÚTBOL, *LOBBIES* Y JUEGO DE AZAR

GERMÁN GUSANO SERRANO

Introducción. 214

1. Los grupos de presión: su actuación a través del *lobbying*. 215

2. El Poder y la Ley 219

3. El fútbol como entretenimiento y su interés público 222

4. El fútbol como palanca social y política 224

5. Grupos de interés frente a Igualdad ante la ley. 229

6. Los *lobbies* futbolísticos: actores colectivos 230

7. Medios de comunicación y opinión pública. 235

8. El juego de las sinergias entre el fútbol y las apuestas: poder político 238

9. La transparente opacidad 246

10. Conclusiones 258

BIBLIOGRAFÍA. 263

INTRODUCCIÓN

José Ignacio Cases
Profesor Emérito de la Universidad Carlos III de Madrid
Vicepresidente de la Fundación CODERE

I

A finales del pasado año 2013 y con motivo del sorteo del Gordo de Navidad que, por si mismo constituye un juego distinto del resto de las loterías que explota la entidad LAE y al hilo de la controversia sobre si en tiempos de crisis los españoles juegan más o menos, el filósofo Gabriel Albiac definía el juego «como el combate contra el tiempo» y zanjaba de este modo la discusión establecida alrededor de si el juego es consustancial al ser humano o bien constituye una desviación de su conducta.

Nos estamos refiriendo, no solo al «hombre que juega» de Huizinga, sino, más específicamente, al hombre que desarrolla juegos de riesgo entre los cuales se encuentran los juegos de azar. La fantasía que nos embarga a todos con ocasión del Gordo de Navidad conlleva la casi certeza de que no lo vamos a obtener nunca («no nos tocará») pero necesitamos de esa fantasía, porque «los hombres juegan. No podrían no hacerlo. La vida les sería insoportable».

Ciertamente el origen de estas reflexiones está en los *Pensamientos* de Pascal que, en el número 213 escribe: «Los hombres no habiendo podido curar la muerte, la miseria, la ignorancia, han imaginado para volverse dichosos no pensar en ello»[1].

Prosigue Albiac su reflexión afirmando: «es un misterio esencial de la vida humana cómo cuanto más hondas son las estrecheces más grande es el

1. Buenos Aires, Aguilar, 1977-1980, 5ª ed.

despilfarro de lo imposible, en aquello en lo cual la relación de inversión y beneficio es más desfavorable: la apuesta».

Pero mientras hay espera, hay esperanza. Ésta desaparece en el momento que conocemos el resultado del sorteo. Hemos convertido el juego en esperanza, en «la religión de suplencia accesible a todos».

Esta creencia pseudoreligiosa generalizada, que afecta a todos, nos obliga a plantearnos nuevamente si en el mundo feroz del capitalismo de las «Hedge Funds» donde todo vale y en el que se practica –impunemente– la más feroz piratería del siglo XXI, tal como ha retratado Scorsese en «El Lobo de Wall Street», no han quedado reducidas nuestras más íntimas creencias a un nivel que está «al alcance de los caniches» como escribiera Céline en 1932 en su «Viaje al fin de la noche».

¿Será que, en esta cuestión, sigue vigente la máxima de Ovidio[2] *Video meliora proboque sed deteriora sequor?*

II

Del 18 al 20 de septiembre de 2013 tuvo lugar en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla y bajo la presidencia de honor del Príncipe de Asturias, las sesiones del XI Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) convocado bajo el lema «La política en tiempos de incertidumbre». Los grupos de trabajo se agruparon en seis áreas, sumando un total de 72, de los que 16 pertenecían al área V que estudiaba «La Gestión Pública y las Políticas Públicas».

La Fundación CODERE, desde su creación en 2007, se ha esforzado siempre en poner de relieve y sacar a la luz pública para su discusión, variados aspectos que atañen al juego, siempre desde una perspectiva científica y académica sin rehuir ninguno por conflictivo que pueda parecer y, su esfuerzo, bueno es poder decirlo, se ha visto acompañado por el éxito como lo demuestran no sólo la lista de publicaciones que se acercan a la treintena sino también la de estudios pendientes de elaborar a cargo de muy notables profesores universitarios que sólo están a la espera de obtener la financiación adecuada por parte de la Fundación para llevar a cabo sus investigaciones.

En esa línea de actuación, la Fundación CODERE formó parte de los patrocinadores del Congreso y la dirección académica del mismo aceptó mi

2. *Metamorfosis*, VII, 20.

propuesta de coordinar un grupo de trabajo (el 5.8) bajo la rúbrica de «Políticas de entretenimiento: el juego de azar» en el que desempeñé asimismo el papel de comentarista.

El patrocinio permitió, tras el llamamiento a todos los congresistas invitándoles a su participación en el citado grupo, construir asimismo, de forma específica un relato académico que abordara determinadas cuestiones candentes sobre el juego de azar en España y que, siendo de la mayor actualidad, no habían atraído suficientemente la atención hasta el momento de los estudiosos que a los temas de juegos de azar se dedican. De este modo, el desarrollo del grupo de trabajo (ponencias y discusiones posteriores) se convertiría en el germen de este libro.

Como señalé en otra ocasión, las políticas públicas sobre el juego de azar han sido prácticamente inexistentes en España (Cases, 2011: 97). El feroz troceamiento de las competencias en esta materia ha llevado lisa y llanamente a poner en práctica no políticas públicas coherentes dirigidas a organizar el interés común sobre esta materia sino, simplemente, políticas localistas que han conducido a los responsables políticos y administrativos a adoptar únicamente decisiones tendentes a afirmar su ámbito competencial y, por consiguiente, a rechazar tajantemente cualquier intento de armonización, llegando, incluso, a fomentar la creación de conflictos artificiales con la finalidad de crear diferencias y mostrar la bondad de lo propio frente a lo ajeno.

Las excepciones, que las hay, no cambian el panorama general. Los esfuerzos de implantar una seria racionalización de la actividad se han estrellado siempre ante la dispersión legislativa generalizada y desembocan en intentos inútiles que a duras penas pueden rebasar lo simbólico.

Por otro lado, desde 1977, año en que se autorizaron ciertos juegos de azar, hasta ahora se ha producido en las autoridades gubernativas –tal vez como consecuencia de haberlo hecho antes la sociedad civil– un cambio de perspectiva que, justo es reconocerlo, resulta fundamental. Se abandonó el considerar el juego de azar como un problema de orden público (y por lo tanto, dependiente del Ministerio del Interior o de las consejerías autonómicas de idéntica competencia) para pasar a concebirlo como una importante fuente de ingresos fiscales para el Estado y las Autonomías. En la práctica, las empresas de juego han sido encargadas de desarrollar tareas recaudadoras de las tasas e impuestos que se han establecido sobre el mismo. Consiguientemente, a partir de la Ley 13/2011 de 27 de mayo, se ha trasladado la regulación del juego de azar al Ministerio de Hacienda y consejerías similares. Es cierto que hubo estudiosos que, ya muy prematuramente, anuncia-

ron en 1978 este cambio de orientación. Así, Landrove Díaz en su artículo «Los juegos de azar ante el derecho penal español» publicado en *Cuadernos de Política Criminal* de ese mismo año manifestó que «la nueva óptica penal criminal española sobre los juegos de suerte, envite o azar y su distinción entre los autorizados y los prohibidos, supone un nuevo planteamiento de la vieja problemática del bien jurídico protegido en la materia… Bien pudiera afirmarse que el juego de azar ha pasado de ser un vicio considerado per se digno de criminalización, a estimarse una infracción al Fisco, una específica modalidad del ilícito tributario penalizado» (nº 6, pág. 112).

Hasta que el sistema ha entrado en crisis, principalmente por haberse agotado la capacidad generadora de ingresos fiscales –si bien no sólo por ello–, la única visión pública que ha permanecido ha sido la de recaudar.

No nos engañemos: todas las exposiciones de motivos de las incontables normas legales y administrativas que hasta ahora han visto la luz del día, cuando hacen referencia a los peligros que la actividad del juego encierra y a la voluntad de paliar los daños personales y sociales que suponen el uso y desarrollo desenfrenado del mismo, no han sido más que expresiones literarias y a lo sumo *wishful thinking* vacíos de contenido normativo.

No obstante, en los últimos tiempos y por parte del gobierno balear se ha producido un nuevo paso, a mi juicio acertado, desplazando desde la Consejería de Hacienda a la de Promoción Económica la competencia para regular en su territorio el juego, abandonando la burda visión estrictamente recaudatoria y adentrándose en el fértil campo del fomento de la actividad económica pretendiendo crear riqueza y puestos de trabajo y contemplando la industria del juego como una parcela más e importante del ocio y del entretenimiento que debe ser ofrecido tanto a los naturales del país como a los extranjeros que nos visitan.

No hay peor ciego que el que no quiere ver. Nuestros gobernantes, agotada su preocupación en las manifestaciones contenidas en las exposiciones de motivos, han dejado transcurrir el tiempo preocupados tan sólo por regular –me atrevería a decir de forma paranoica por la minuciosidad con la que se ha llevado a cabo– el juego presencial cuya gestión fue encargada a empresas privadas y han dejado hacer –por no haber dispuesto nada durante más de 10 años– a las empresas de juego *on line* que han campado con absoluta libertad durante ese tiempo obteniendo suculentos beneficios al no pagar impuestos, ni tener prácticamente gastos de personal, gracias al liberalismo dieciochesco, si no tancredismo, de las autoridades que así se lo permitieron.

El resultado de esta política pública de «no hacer nada» (Dye *dixit*) no puede ser más espectacular. Como ya he indicado, el juego presencial ha atraído la preocupación de los legisladores y gobernantes hasta extremos insólitos. Legislar sobre el tamaño de los cartones del bingo, su color, el gramaje del papel en que se imprimen, las características de las tintas, ha dado origen a infinitas disposiciones. Nada digamos de las máquinas «B» recreativas con premio. Estoy seguro que la tarea de enviar un hombre a la luna no ha requerido de las autoridades norteamericanas tanta dedicación como la que supone regular la instalación de una máquina «B» en un local de hostelería en cualquiera de nuestras autonomías. No se crea que es una exageración o una licencia literaria que me permito, porque basta consultar la abundantísima legislación publicada para ser consciente de este fenómeno insólito[3]. Y todo para que las tres ramas principales del juego de azar presencial (casinos, bingos y máquina tragamonedas) estén hoy en una situación de tal gravedad que no es difícil predecir la desaparición de muchas de las empresas de estos sectores.

En 2011, se produjo un cambio legislativo importante que sin embargo, a mi juicio, refleja claramente la debilidad de las Cortes Generales, es decir, la debilidad de la soberanía nacional, que al fin y al cabo está representada por aquéllas, frente a los poderes fácticos. De manera inexplicable –no me refiero a su aspecto formal– llegó a término la iniciativa legislativa de regular el juego *on line* a través de la Ley 13/11 de Regulación del Juego. No hay ocasión más cierta que ésta para afirmar que algo se ha hecho tarde (muestra, al cabo de más de 10 años, de no hacer nada) y mal. La incapacidad técnica de nuestros legisladores en esta cuestión, además de palpable, resulta paradigmática de la pobreza de medios con los que cuentan y el desconocimiento sobre lo que legislan. La democracia –el menos malo de los regímenes políticos– requiere de unos medios infinitamente mayores de los que cuentan las Cortes Generales. Aproximadamente, cada tres diputados españoles tienen a su disposición un asistente pero en el Bundestag alemán, cada diputado dispone de once y el conjunto de los diputados (en torno a 600) disfrutan, además, del asesoramiento de cincuenta doctores para aquellos trabajos que quieran encomendarles. En la Asamblea Nacional francesa son de cinco a diez asistentes por diputado. Estos datos que debo al profe-

3. Valga como demostración de lo que afirmo que la primera edición, en 2008, del *Código del Juego* de la editorial Aranzadi, patrocinada por la Fundación Codere, tenía 3.244 páginas in 4º y la segunda, del 2012, además de 1.950 páginas impresas, por problemas de encuadernación del volumen, ha debido acompañarse de un CD que recoge el resto de la legislación.

sor Pablo Oñate, catedrático de Ciencia Política y experto en temas parlamentarios, hablan por sí solos.

III

Si me he demorado en las explicaciones anteriores se debe, fundamentalmente, al deseo de mostrar con claridad las razones de esta publicación y, más en concreto, la justificación de profundizar y desarrollar las seis cuestiones de reflexión que presentamos.

El grupo de trabajo del Congreso de la AECPA, como ya he indicado, pudo organizarse desde el principio con la intención de abordar de forma estructurada, algunos aspectos fundamentales relacionados con el juego de azar y que no habían sido objeto hasta ahora de estudio y reflexión en otras iniciativas académicas anteriores. Por otro lado, no debe olvidarse que la convocatoria de ponencias en un congreso señala de forma detallada las características que éstas deben reunir y así se hizo en esta ocasión. La limitación del tiempo disponible para exponer la ponencia (20 minutos), la extensión de la misma tasada a 8.000 palabras, la convocatoria restringida principalmente al mundo de los politólogos, etc., dieron lugar a un producto que, en la fecha de celebración del Congreso era más limitado en su contenido que el que se ofrece en el libro que ahora presentamos. La primitiva redacción de las ponencias ha quedado reflejada en la página web del Congreso de libre acceso a quien tenga interés por estas cuestiones (www.aecpa.es) pero afortunadamente los autores han dispuesto de un tiempo suplementario (hasta finales de enero de 2014) lo que les ha permitido ampliar y modificar sus trabajos actualizándolos de acuerdo con ciertos acontecimientos sucedidos con posterioridad a la celebración del Congreso.

Las seis cuestiones que aquí se abordan se refieren a diversos aspectos fundamentales que una política pública sobre juego de azar, caso de haber existido, hubiera debido tener presente. Cuestiones relativas al comportamiento moral y ético de la sociedad frente al juego de azar, la valoración de los posibles daños que éste pueda producir y las acciones dirigidas a impedirlo sirvieron de base a las primeras ponencias. Las otras cuatro restantes giraron en torno a cuestiones más legales y politológicas pero indudablemente muy actuales y atractivas.

Además, las cuestiones tratadas están alcanzado mayor importancia social a partir de ahora por mor de la generalización del juego *on line* que, no sólo ha puesto el juego de azar al alcance de un mayor número de personas, sino

porque en España la actividad ilegal durante más de 10 años ha roto multitud de esquemas de actuación administrativa, violentando las leyes y dulcificando el rigor en su cumplimiento. Pérez Carcedo señalaba que «la falta de una ordenación legal sobre el juego *on line*… pone en peligro tanto los estándares de protección del consumidor (problemas relacionados con el juego -adicción, ludopatía–, juego y menores, prevención del fraude y blanqueo de dinero, protección de datos…) como los ingresos que podían derivarse de su regulación»[4], con la salvedad además, añado, que ésta esté bien hecha.

Desgraciadamente no es posible afirmar que la política pública sobre el juego de azar que en la actualidad se desarrolla sea correcta, lógica y conveniente. Dos razones abonan esta opinión:

a) El traspaso de la competencia al Ministerio de Hacienda prima sobremanera los aspectos recaudatorios que no se ven compensados por decisiones del Consejo de Ministros dirigidas a valorar y tener presentes otros aspectos no menos importantes[5] y,

b) La ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, en su intento –loable– unificador, no deja margen al Estado y al órgano regulador (Dirección General de Ordenación del Juego) para ocuparse de otra cosa que no sea el juego *on line* y, por lo tanto, la actividad que justifica la actuación y pervivencia de este organismo no es otra que la expansión del juego remoto. (El juego presencial debe enfrentarse a los reguladores locales –autonómicos– que, por su lado, tienen, como he señalado, una preocupación reglamentaria desenfrenada).

La actividad de la Dirección General de Ordenación del Juego así como la de los organismos autonómicos, cumple claramente la «Ley de Parkinson» formulada ya en el lejano 1957: «1) todos los funcionarios necesitan multiplicar el número de subordinados, no de rivales y 2) los funcionarios se crean trabajo unos a otros.»[6]

---

4. Pérez Carcedo, L., (2011), «La relevancia económica del juego *on line*» en Palomar, A. (dir.), *El juego on line*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 64.
5. Un ejemplo claro de esta política incoherente lo constituye que, si por un lado, el Ministro de Asuntos Exteriores manifiesta su voluntad de impedir que los servidores de los juegos *on line* radiquen fuera de España, al Ministro de Hacienda solo le preocupa facilitar la extensión del mismo (intentando recaudar más) y complicando enormemente las pretensiones del primero.
6. En castellano hay una edición relativamente reciente: Parkinson, C.N. (1988), *La Ley de Parkinson y otros ensayos sobre administración*, Barcelona, Seix Barral.

Por otra parte, en sus recientísimas decisiones (apuestas cruzadas y máquinas tragamonedas *on line*, llamadas elegantemente *slots*), se ve claramente como la industria del juego *on line*, utiliza el poder coercitivo del Estado para conseguir rentas privadas. Es la hipótesis que Stigler expuso en 1971[7], señalando que es mucho más beneficioso conseguir regulaciones favorables que utilizar los mecanismos tradicionales, como son el *limit pricing* o la creación de barreras de entrada a través de la integración vertical.

Cierto que, posteriormente, otros integrantes de la Escuela de Chicago incluyen otros intereses diferentes a los de la industria, subrayando la competencia que existía para atraerse la benevolencia del Estado y que los autores agrupados bajo la denominación de Escuela de Toulouse (Laffont, Tirole) señalaron, a su vez, otros factores que debían ser considerados tales como el de tener presente el interés de la demanda, es decir el del regulador.

Finalmente, otro miembro de la Escuela de Toulouse, Martimort[8], en 1999 expuso el ciclo vital de la agencia reguladora (en nuestro caso, la DGOJ). En un primer momento el interés de los ciudadanos y la supervisión del poder legislativo es grande e intensa, la motivación de los reguladores es alta y por lo tanto reducido el riesgo de captura pues aquellos creen y desean llevar a la práctica normas de ordenamiento volcadas hacia el interés general. Pero en una segunda etapa, disminuida la atención sobre la actividad de la agencia y, por el contrario, intensificado el contacto entre regulador y empresa regulada (en nuestro caso, principalmente, las de actividad *on line*), el regulador es más vulnerable a ser capturado por los intereses privados.

Como ha señalado Fréderic Boehm, al que sigo en esta cuestión, «el problema económico de la búsqueda de rentas es que los recursos utilizados para este fin no son productivos, no hacen crecer el *pastel,* sólo sirven para agarrar una parte más grande: son un desperdicio», es decir, sólo producen canibalización.

Si entendemos por corrupción el abuso del poder público para fines privados, tal como lo define Transparencia Internacional y el Banco Mundial, parece evidente que la estamos bordeando.

---

7. Stigler, G.J. (1971) «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science,* 2, 1, pp. 3-21.
8. Martimort, D., (1999), «The Live Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Corts», *Review of Economic Studies*, 66, 4, pp. 929-947.

IV

Hemos pretendido, al escoger la mayoría de los temas, realizar un esfuerzo y mostrar el mundo del juego de azar tal como es al abordar estas seis cuestiones candentes, sin tratar de encubrir sus defectos ni ocultar los peligros que puedan suponer para la sociedad. Este serio intento de imparcialidad, a nuestro parecer, sólo puede emprenderse desde el ámbito académico y ser dirigida, tal vez, en el momento en el que «una vida se vuelve casi interesante cuando ya ha aprendido las mentiras de los demás y empieza a disfrutar observando, viendo que siempre dicen otra cosa de lo que piensan, de lo que quieren de verdad» como escribió Sandor Marai en *El último encuentro*[9].

En Sevilla y aquí, en el libro, se abordó ante todo la visión moral y ética. La visión negativa del juego entre nosotros viene desde antiguo y está impregnada hasta finales del siglo XX de un enorme componente moral. Desde Alfonso X en Las Partidas, pasando por el Ordenamiento de Alcalá, la Ley 22 de D. Juan I (dictada en Briviesca en 1387) hasta la más reciente legislación (Real Decreto Ley 16/1977) todos los textos reflejan actitudes tanto de prevención como de condena del juego y de los jugadores. Ese posicionamiento de los textos legales quedó asimismo reflejado en El Quijote, en el episodio de la ronda nocturna que el ínclito Sancho Panza realiza en su calidad de Gobernador de la Ínsula de Barataria (2,49), con ocasión de un acuchillamiento en plena calle e informado de que la causa ha sido una disputa en un garito de juego sentencia el Gobernador: «Ahora, yo podré poco o quitaré esas casas de juego que a mí se me trasluce son muy perjudiciales». El sentido moral de la decisión de Sancho es evidente pero, de inmediato choca con los reparos pragmáticos de un escribano que le advierte: «Esta, a lo menos, no la podrá vuesa merced quitar porque la tiene un gran personaje, y más es sin compensación, lo que el pierde al año que lo que saca de los naipes». Cervantes ha señalado dos vertientes intrínsecas y conexas en el juego: lo moral y lo práctico, lo ideal y lo posible. Y así queda reflejado en la continuación del episodio cuando el escribano que puso de relieve al Gobernador Sancho Panza las dificultades con las que debía enfrentarse si ordenara el cierre del garito de personaje tan principal, continuaba diciendo: «Contra otros garitos de menor cuantía podrá vuesa merced mostrar sus poderes, que son los que más daño hacen y más insolencias encubren; que en las casas de los caballeros principales y de los señores no se atreven los famosos fulleros a usar de sus tretas; y pues el vicio del juego se ha vuelto en ejercicio común, mejor es que se juegue en casas principales que no en la de algún oficial donde cogen a

9. 2004, Barcelona, Salamandra, 22ª ed., pp. 171-172.

un desdichado de media noche abajo y le desuellan vivo». Ya, a comienzos del siglo XVII, los poderosos gozaban de impunidad mientras los menos acaudalados pagaban por ellos.

Esta sensación de disloque, de poca claridad en los fines, de incapacidad del país y de su gobierno para establecer normas lógicas y claras que encaucen y ordenen el mundo del juego de azar tienen, en mi opinión, un claro origen que no es otro que el de la pérdida de los valores morales por parte de nuestra sociedad. Como dijera en 1770 Oliver Goldsmith, autor de la famosa novela «El vicario de Wakefield» en otra de sus obras «The Deserted Village»: «mal le va al país presa de inminentes males cuándo la riqueza se acumula y los hombres decaen»[10], que no es ni más ni menos que el reflejo de la situación de agobio en la que está inmersa España.

V

La primera reflexión debía ser, por lo tanto, acerca de la moralidad, tarea de la que se encargaron las profesoras Isabel Wences (actualmente Subdirectora General del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) y Ruth Martinón de la Universidad de La Laguna. Si no me equivoco, no es nada frecuente que de forma ordenada se estudien, en lengua española, no sólo las cuestiones relativas al enfoque de las políticas públicas como políticas morales sino también que se desarrolle el análisis de las políticas de juego desde esa óptica. Muy acertadamente concluyen, que las reglamentaciones establecidas en España cabe concebirlas como correspondientes a lo que las autoras denominan «políticas públicas híbridas». La importancia de la aportación realizada es evidente ya que nos ayuda a clarificar nuestras personales posiciones y nos permite situarnos en el espacio que va desde las políticas morales a las políticas instrumentales y nos ilumina sobre las causas últimas que, justifican la posición intelectual que cada uno de los que estamos interesados en estas cuestiones, adoptamos. El tema planteado, repito, es fundamental porque tras años de crecimiento, los valores morales han, si no desaparecido, quedado agazapados. Lo ha resumido Muñoz Molina con notoria brillantez en *Todo lo que era sólido:* «con una economía especulativa se corresponde sin remedio una conciencia delirante»[11].

Estas profesoras fueron las primeras en proponer su tema para el grupo de trabajo nada más realizarse la convocatoria. Su inmediata respuesta moti-

10. Cita que encabeza el libro *Algo va mal,* de Tony JUDT, 2010, Madrid, Taurus, p. 9.
11. Muñoz Molina, A. (2013), Madrid, Seix Barral, p. 14.

vó en mí, casi de forma automática, el empeño de afrontar otras cuestiones básicas que habían quedado marginadas en las tareas de la Fundación aprovechando la ocasión que ofrecía la celebración del Congreso y, por ello, busqué la colaboración de otros especialistas invitándoles, expresamente en algunos casos, a participar desarrollando temas concretos. Es el caso del profesor Chóliz de la Universidad de Valencia y de Stella Magistro de la Fondazione Bruno Visentini de Roma con la que ya había colaborado en una ocasión anterior.

El profesor Chóliz, conocido experto en la materia[12], director del curso de postgrado de la universidad de Valencia sobre «Adicción al Juego y otras adicciones comportamentales», aceptó el encargo de reflexionar sobre la política de juego responsable, cuestión directamente enlazada con la anterior ya que frente al perjuicio social que el libre desarrollo del juego puede causar a la sociedad, deben establecerse y llevarse a cabo por parte de las autoridades y de las empresas de juego unas políticas de responsabilidad social adecuadas que prevengan y atenúen el posible daño social que la práctica del juego de azar pueda producir[13].

Si el potencial adictivo del juego es innegable con las autorizaciones recientemente concedidas del juego *on line* esta cuestión se ha agravado, porque la actual regulación, como ya se ha indicado, deja prácticamente huérfana a la sociedad para que se defienda de las adicciones que la informática produce. Los jugadores *on line* son sobre todo navegantes de internet[14].

Este es un tema esencial, pero ciertamente conflictivo, tanto en sus planteamientos teóricos[15] como por su incidencia social y política, dada la activi-

12. Véase su reciente libro (2012) *Adicción a Internet y redes sociales: tratamiento psicológico,* Madrid, Alianza Editorial.
13. Recientemente el Grupo Parlamentario Socialista ha presentado una proposición no de Ley sobre aplicación de bonos en el juego *on line* en España desde la perspectiva del juego responsable (B.O.C.G., serie A, número 242, correspondiente al 20 de enero de 2014).
14. Así, Gómez Yáñez *et alii*, *Percepción social sobre el juego de azar en España IV*, 2013. Madrid, IPOLGOB-Universidad Carlos III. Becoña, por el contrario, piensa que «a veces existen adicciones que no son debidas a las tecnologías. Por ejemplo, un jugador patológico tiene un problema de juego y si descubre que puede jugar en casinos *on line* puede jugar en internet, pero realmente su problema es que es un adicto al juego, que utiliza internet como elemento de canalización» (*La Voz de Galicia*, de 29 de diciembre de 2009, p. 26). Véase también Becoña, E. (2006), *Adicción a nuevas tecnologías*, Vigo, Nova Galicia Edicións.
15. Para los psicólogos es generalmente un grave problema de salud mental pero para algunos psiquiatras es un trastorno complejo con comorbilidad frecuente.

dad de las asociaciones (religiosas, de ludópatas, etc.) que, en muchas ocasiones, con sus planteamientos, introducen distorsiones ajenas al núcleo central del problema sin olvidar la discrepancia que en la Academia se presenta sobre las causas de esta afección. Recordemos que un compañero suyo de la misma Universidad, el Profesor Carbonell ya había publicado el resultado de una encuesta a 4.000 adolescentes digitales que destruye totalmente los buenos deseos del legislador para impedir «teóricamente» el acceso de los menores de edad al juego *on line*, al demostrar que casi una quinta parte de los adolescentes ha jugado a apuestas digitales antes de cumplir la mayoría de edad y una parte importante lo hace de forma habitual con el riesgo de convertirse en adictos[16].

Resulta sorprendente la celeridad que la DGOJ pretende imprimir a dos nuevos proyectos de orden ministerial sobre apuestas cruzadas y máquinas de azar *on line*, por si no fuera suficiente con las máquinas de juego limitado que existen actualmente en los establecimientos de hostelería. Sarcásticamente, la DGOJ manifiesta que el objetivo «es profundizar en el desarrollo del mercado del juego *on line* español, de tal forma que pueda atenderse a la demanda del mercado de dichos productos con la garantía que la regulación establece» anunciando la convocatoria para nuevas licencias para garantizar «a los ciudadanos españoles un entorno de juego seguro y responsable en el que estén plenamente vigentes los controles de acceso para menores de edad y personas autoexcluidos de la actividad». En este libro, los capítulos 5 y 6, abordan la «captura del regulador» por lo que esta iniciativa podría, una vez desarrollada, ser fácilmente incluido como ejemplo en cualquiera de ellos.

Por lo que refiere a la cuestión relativa al blanqueo de capitales es evidente que debe estar presente en toda reflexión que se precie sobre el juego de azar y que está también directamente relacionada con la moralidad personal y social. Mi opinión y experiencia me lleva a concluir que, a través del juego de azar presencial y dados los controles establecidos, resulta verdaderamente difícil en España blanquear cantidades importantes. Tan sólo los premios gordos de la Lotería Nacional, de los que reiteradamente se ha visto agraciado algún político (aunque no sólo él) permite sospechar de una posibilidad de blanqueo porque ni los casinos ni los bingos ni las máquinas

16. La normativa vigente puede consultarse en Grande Aranda, J.I. y Herrero Molina, M.A., «La protección de los menores en la legislación del juego» en Palomar, A. (dir.), 2013, *En torno al juego de azar.* Cizur Menor, Aranzadi, pp. 339-385.

recreativas son medios adecuados[17]. En España es evidente, vistos los antecedentes conocidos, que el blanqueo de dinero que sin duda alcanza montos muy llamativos por parte de políticos, empresarios e incluso mafiosos nacionales y extranjeros, se realiza a través de paraísos fiscales y utilizando los servicios bancarios como intermediarios (que resultan, al menos moralmente, tan responsables como el propio blanqueador y demuestran la falta de interés y vigilancia de estas instituciones, de sus comités y direcciones de cumplimiento –*compliance*– en el caso de que los tuvieren), y también a través de otros canales como son las inversiones inmobiliarias o el fichaje de futbolistas. Respecto de estos últimos, Adela Cortina, Catedrática de Ética de la Universidad de Valencia, ha escrito recientemente: «No es de recibo que en el campo se exija el *fair play*, que se castigue a los jugadores con tarjetas amarillas o rojas y entre bambalinas, en la trastienda, reine el peor de los juegos sucios» explicando a continuación que eso «es lo que ocurre con la compraventa de jugadores que alcanza precios astronómicos, con los traspasos opacos, la administración desleal, el dudoso negocio de construir nuevos estadios y vender –o intentar vender– los antiguos abriendo agujeros económicos sin fondo, a través de operaciones complejas, confusas; y por si faltara poco, cuando la mala gestión de todo este trasiego de jugadores, terrenos y construcciones lleva a los clubs a endeudarse hasta las cejas, se recurre para saldar la deuda al dinero público, apelando al sentido patriótico de la ciudadanía»[18].

17. Para quienes somos legos en la materia resulta sumamente interesante consultar los trabajos de Ana Cases Comyn y de Serafín Gómez Rodríguez citados en la bibliografía.
18. Hay otros aspectos a tener en cuenta como los que señala Andrés Alvez, R., al escribir: «la mayoría de deportes individuales ofrecen muchas oportunidades para el engaño y finalmente la forma de dejarse ganar, sin resultar demasiado artificiosa es cada vez, ante la mayor igualdad de los jugadores, más fácil, pues unos pocos errores en momentos justos pueden dar al traste con un partido, que a priori un jugador podría ganar por méritos anteriores o clasificación.
Si a eso se añaden, por una parte, que la carrera deportiva de un deportista resulta ser en la mayoría de los casos muy corta y que en muchos casos la extrema juventud y la natural falta de responsabilidad y madurez en algunos casos es muy evidente y que de otra, en la mayoría de los casos, salvo las grandes estrellas o cabeceras de cartel, los emolumentos que cobran, siendo muy superiores en comparación con el sueldo de un trabajador normal e incluso con un directivo, son casi ridículos con los que perciben unas estrellas deportivas, tenemos un caldo de cultivo permanente para hacer crecer la corrupción». «Problemática específica del juego *on line* y su aplicación a las apuestas deportivas» en Palomar, A. (dir.), 2010, *Las apuestas deportivas,* Cizur Menor, Aranzadi, p. 249. Sobre la corrupción en el futbol en el ámbito internacional, incluido el amaño de las apuestas, compra de árbitros y manipulación de partidos, puede verse Hill, D.,

Pero que exista dificultad para blanquear, vía juego de azar presencial, y a excepción de la Lotería, no impide que la cuestión no sea intelectualmente atractiva sobre todo a partir de la implantación de los juegos *on line* y la evidente generalización del póquer (con la aparición de la figura del jugador profesional) y de la implantación de las apuestas deportivas cruzadas (en las que los jugadores son determinantes para el resultado del juego). De ahí que, conociendo previamente el resultado de las investigaciones realizadas por Stella Magistro (Fidone, G. y Linguiti, A., 2012: 329-378), solicitara su colaboración para que expusiera una panorámica de la realidad italiana sobre esta materia y mostrara la gravedad que alcanza allí el blanqueo por la gran implantación del juego ilícito y la acción de los grupos mafiosos resaltando la importancia de la cuestión y alertándonos sobre si aquí, en España, no estaremos desprevenidos en esta materia[19].

Tras estos tres primeros temas de tipo ético y moral, se abordan otras tres cuestiones también importantes y de actualidad. La primera se relaciona con la loable iniciativa adoptada por el gobierno de promover una Ley de garantías de la unidad de mercado con la intención de paliar los evidentes perjuicios económicos soportados por nuestro país a causa de la proliferación excesiva de disposiciones autonómicas, que han roto la indispensable unidad de mercado, necesaria para alcanzar una economía competitiva, actuación que va en sentido diametralmente opuesto al de los tiempos y al de los intereses de los ciudadanos pues nos retrotrae a una situación semejante a la que existía en el siglo XVIII antes de la supresión de las aduanas interiores porque ¿qué otro efecto en la práctica tiene el que los requisitos técnicos exigidos, por ejemplo, sean distintos en localidades limítrofes separadas apenas por pocos kilómetros, únicamente en razón a que pertenecen a dos autonomías diferentes? Simplemente, el de impedir o al menos dificultar que se produzcan y vendan bienes elaborados fuera de la localidad o de la región. Alberto Palomar, magistrado y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, aceptó el encargo de analizar la Ley y ha podido poner a punto su interesante trabajo gracias a que fue aprobada el pasado 28 de noviembre y promulgada como Ley 20/2013 del 9 de diciembre. De la capacidad de análisis, dedicación y extensión de sus conocimientos sobre el juego de azar son magníficos testimonios las obras

Juego sucio (2010), Barcelona, Alba editorial, libro que en su origen fue su tesis doctoral en sociología en la universidad de Oxford.

19. También se puede señalar la reiterada preocupación del F.B.I. sobre la posible utilización del juego del póquer *on line* para transferir fondos sin que se les pueda seguir el rastro para financiar actividades terroristas.

por él dirigidas y patrocinadas por la Fundación y el trabajo que aquí se contiene no tendrá menos valor que los anteriormente dirigidos por él, si no más, dadas las enormes dificultades de su aplicación por la enemiga de las Comunidades Autónomas a proceder a una lógica uniformización. (Así, al menos, parece asegurarlo el contenido del artículo titulado «Hacia la unidad de mercado» publicado por los expresidentes socialistas José Montilla de Cataluña y José A. Griñán de Andalucía, en *El País* del 20 de diciembre de 2013, que rechazan de plano su aplicación)[20].

El quinto reto novedoso es el emprendido por el profesor de Sociología José Antonio Gómez Yáñez de la Universidad Carlos III de Madrid. Desde un punto de vista politológico el estudio de los lazos que a lo largo de los años se han ido tejiendo entre el empresariado del juego de azar presencial con el poder político debían haber sido estudiados en profundidad, pues no cabe ser tan ingenuos como para que no reconozcamos que el crecimiento de la industria del juego, tanto en su vertiente de fabricación como en la de explotación, haya podido ser realizado sin la estrecha colaboración e incluso en ocasiones con la complicidad de personas pertenecientes a uno de los tres poderes públicos (legisladores, administración y justicia). En palabras de Quevedo «este mundo es juego de bazas» y, desgraciadamente, sigue siendo cierto que «solo el que roba triunfa y manda». Los ejemplos que estudia no son los únicos ni los más conocidos y, posiblemente, ni siquiera los más significativos, pero sí resultan suficientemente expresivos de cómo se ha producido la interacción empresarios-gobernantes durante los pasados años. Reconozcamos que el terreno es vidrioso pero arriesgarse en él ya supone tener curiosidad intelectual y coraje ilimitado. El profesor Gómez Yáñez se ha convertido en poco tiempo en un verdadero experto en estas cuestiones gracias a su participación en la elaboración de los cuatro Informes sobre la Percepción que los españoles tienen sobre juego de azar y a los dos Anuarios sobre el juego de azar que han sido dirigidos por él y publicados por el Instituto de Política y Gobernanza (IPOLGOB) de la Universidad Carlos III de Madrid junto a la Fundación CODERE.

20. En esta línea, el Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Cataluña, ha dictaminado que catorce artículos de la norma vulneran competencias de la Generalitat y subraya la inconstitucionalidad de la Disposición Final Cuarta de la Ley por otorgar rango a la misma de ley básica.
Según el Dictamen los artículos 16, 17 y 18 y, por conexión, el artículo 5 y la Disposición Final Segunda, vacían de contenido competencias de la Generalitat al imponer a autonomías y municipios «un marco encorsetado o, si se quiere, especialmente restrictivo» para ejercerlas. (azarplus.com, 24/02/2014).

Finalmente, también resultaba extraordinariamente necesario, e interesante en sumo grado, abordar la actividad de los *lobbies* internacionales que consiguieron «la captura del legislador» durante la tramitación de la Ley 13/11, de Regulación del Juego, y que abrieron las puertas, ahora si legalmente, al juego *on line* en España originando lo que puede llegar a ser una verdadera catástrofe para el juego presencial y para la propia sociedad española ya que el canal presencial crea puestos de trabajo y recauda sustanciosos ingresos fiscales para el Estado y las Autonomías de forma incomparable a los escasos beneficios que aporta el canal *on line* al Estado y a la sociedad[21].

Sostiene el antropólogo Manuel Mandianes y no puedo dejar de estar de acuerdo con él, que «no se puede entender la España del siglo XX, en general la cultura de nuestros días, sin analizar el papel que juega el futbol» para añadir más adelante que «los grandes equipos y sus estrellas son las realidades más planetarias de hoy y, por lo tanto, los mejores vehículos para llevar por los cuatro rincones del planeta las ideologías políticas». Y los intereses económicos, cabría añadir, porque los grandes clubes de futbol aun defendiendo muchos intereses localistas, son tan complejos como la sociedad misma ya que «entre los personajes que giran, revolotean y gobiernan el futbol hay hombres de deportes, hombres de negocios, gente honrada y corrupta, políticos, civiles y personajes de catadura espesa».

Esta complejidad de los equipos, además, presupone una hibridación y ésta, a su vez, significa «el movimiento hacia una identidad imposible de fijar porque la busca en la libertad lejos de las marcas adscritas e inertes disfrutando de licencia para desafiar e ignorar los marcadores culturales, las fronteras, los límites, las etiquetas y los estigmas que circunscriben y limitan los movimientos y las decisiones del resto de los mortales ligados a un lugar».

Y ¿por qué la fuerza del futbol y en concreto de sus dirigentes? A mi entender porque las masas, asqueadas de la ramplona política que no solo por estos lares se desarrolla, adoptan como «pertenencia» el militar en un club y los dirigentes de éstos hacen el papel de líderes –si no son manipulados políticamente a su vez por otros líderes– y obtienen el apoyo de la masa de so-

21. Se trata de una captura legal, a mi juicio sin corrupción ya que se utiliza el camino del *lobby*. Esta forma de actuar ha sido estudiada por la nueva economía política y por la teoría de la elección pública, siguiendo la búsqueda de rentas que propusieran Buchanan y Tullock, ya en 1962, en *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy,* Ann Arbor, University Michigan Press, y con posterioridad desarrollada por A. Krueger en 1974, en su artículo «The Political Economy of the Rent-seeking Society» publicado en *American Economic Review*, 64, pp. 291-303.

cios y simpatizantes. No creo que haya podido analizarse este fenómeno con mayor lucidez a como lo hizo Ortega y Gasset hace ya años al escribir que «uno de los síntomas más alarmantes de la sociedad actual, y especialmente de la española, consiste en un doble proceso, tan inquietante como funesto y suicida». Este doble proceso lo forma por un lado la deserción de las minorías de su misión social e histórica de dirigir y moralizar la sociedad y, por el otro, la rebelión de las masas. «Las masas se han hecho indóciles frente a las minorías; no las obedecen, no las siguen, no las respetan sino que, por el contrario, las dan de lado y las suplantan»[22] y con los clubes ocurre algo semejante: su fuerza política (que incluye su capacidad de *lobby*) radica en el inmenso número de seguidores que constituyen un mundo transversal y que actúan del mismo modo que lo hacen en política: «en el sufragio universal no deciden las masas, sino que su papel consiste en adherirse a la decisión de una u otra minoría»[23]. No de otra forma pueden entenderse los hechos que relata Germán Gusano en su capítulo cuando cita el testimonio de la ex ministra Matilde Fernández que cuenta que, cuando era Concejala del Ayuntamiento de Madrid, fue amenazada por el Presidente del Real Madrid con lanzarle a todos los seguidores si no se avenía a su solicitud y retiraba el veto a las demandas del club.

Para un politólogo, y quiero creer que para todo ciudadano interesado en la «res pública», resulta de sumo interés y actualidad reflexionar sobre la incidencia de grupos tan poderosos como son los clubes de futbol sobre la vida política del país. Hace ya tres años en mi artículo citado alerté que «la entrada en el escenario de los equipos de futbol ha servido de caballo de Troya de las grandes multinacionales de apuestas a cuyos intereses han acabado plegándose los legisladores» (Cases, 2011: 97).

Germán Gusano, politólogo y director de la Fundación CODERE, recibió el encargo de estudiar el mecanismo a través del cual se produjo esta intervención y ahora nos beneficiamos de los resultados de su investigación que difícilmente pueden ser más claros y reveladores y que constituyen un «estudio de caso» de imponderable valor. En el prólogo que escribí a «El juego diseccionado» de Lafaille y Simonís reiteré mi advertencia al referirme a la tramitación de la Ley 13/2011, de Regulación del Juego, cuando manifesté que «se puso de relieve la actividad que los *lobbies* del juego *on line* desplegaban presionando con tal intensidad en defensa de sus intereses particulares, que su estudio constituye claramente, desde un punto de vista estrictamente

22. *La rebelión de las masas*, Espasa Calpe, Madrid, 1961, 15ª ed., p. 42.
23. *La rebelión de las masas*, p. 59.

académico, un ejemplo paradigmático de «estudio de caso» perfecto para ser propuesto a la consideración de los estudiantes de materias relacionadas con las políticas públicas y actores políticos» (Lafaille y Simonís, 2012: 10). Ahora, gracias al trabajo de Germán Gusano, puedo afirmar que el deseo que formulé entonces ha sido llevado a cabo de modo cabal.

VI

En síntesis e intentando resumir cuál ha sido el *leit motiv* de este libro, partiremos del planteamiento de que toda sociedad debe estar pertrechada de valores morales y que, en nuestro caso, cuándo se reconoce en 1977 la libertad civil de la que deben gozar los españoles estableciendo el derecho a jugar, no se desarmó completamente a la sociedad de los instrumentos que debía utilizar para que este derecho se desarrollase de forma templada. De ahí que sostengamos la necesidad de políticas favorecedoras del juego responsable y también vigilantes sobre el blanqueo de capitales.

Por otro lado, la unidad de mercado introduce una racionalización en la actividad económica de la que hace años estábamos alejados. Igualmente reconocemos que la corrupción ha sido y es posible, sea directamente o a través de la «captura del regulador», y hemos expuesto algún caso como ejemplo del modo que puede producirse; esto ayuda de forma importante a comprender la magnitud y consecuencias de estas conductas reprobables.

Una de ellas, indudablemente y aunque no se palpe, es la mala calidad de las leyes. La reiteración en su falta de calidad conduce claramente a la ilegitimidad (no de origen, pero si de ejercicio del Parlamento). La legitimidad de las Cortes Constitucionales afirma Rosanvallon, «está vinculada con el carácter reflexivo de su intervención»[24]. La falta de reflexión que se presentó en toda la tramitación apresurada de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, fue causa de su mala calidad.

La merma de legitimidad se ve facilitada porque «un aspecto neurálgico de nuestra época que concurre a delimitar la democracia es el desapego de la ley» que «consiste en una actitud cívica de desprecio o desdén del orden legal existente y una indiferencia y anomia moral que autoriza al ciudadano a transgredir y burlar la ley cuantas veces puede». Estas palabras de Vargas Llosa contenidas en su inapreciable ensayo *La civilización del espectáculo,* son rematadas con la afirmación siguiente: «una explicación que se da para el

24. 2010, *La legitimidad democrática*, Barcelona, Paidós, p. 32.

desapego a la ley es que a menudo las leyes están mal hechas, dictadas no para favorecer el bien común sino intereses particulares o concebidas con tanta torpeza que los ciudadanos se ven incitados a esquivarlas»[25].

Agradeceré a quién haya tenido la bondad de haberme leído hasta aquí que medite seriamente sobre las reflexiones elaboradas, a partir de lo que en este libro se dice, por un profesor que pasea su mirada por los campos de España del mismo modo que Antonio Machado lo hacía por los *Campos de Castilla*, es decir, «triste, cansado, pensativo y viejo».

25. 2012, Madrid, Prisa ediciones, pp. 145-147.

BIBLIOGRAFÍA

Albiac, G. (2013), «Lotería» en *ABC* (19 de diciembre, p. 14).

Boehm, F. (2005), «Corrupción y Captura en la Regulación de los Servicios Públicos» en *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Vol. 7, nº 013, pp. 245-263.

Carbonell, E. y Montiel, I. (2013), *El juego de azar on line en los nativos digitales*, Valencia, Tirant Humanidades.

Cases Comyn, A., (2006), «El régimen del juego de los casinos en España. Estudio de las diversas normativas autonómicas» en Palomar, A. (coord.), *Régimen del juego en España,* Cizur Menor, Aranzadi, pp. 485-526.

Cases Comyn, A. y Gómez Rodríguez, S., (2013), «Compliance: el control del riesgo en las operaciones empresariales de juego» en Palomar, A (dir.), *En torno al juego de azar*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 531-573.

Cases, J.I. (2011), «La transformación de las políticas públicas del juego de azar en España» en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº. 6, Nueva Época, pp. 75-103.

Cortina, A., «Deporte y juego sucio» en *El País,* 1 de febrero de 2014.

Fidone, G. y Linguiti, A. (2013), *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato,* Milano, Giuffré Editore.

Gómez Rodríguez, S. (2013), «El ignorado valor añadido de los departamentos de seguridad de casinos y salas de juego: herramientas claves para la prevención efectiva del blanqueo de capitales» en *Seguritecnia,* marzo, núm. 395, pp. 74-78.

Gómez Yáñez, J.A.:

— (Dir.), (2012), *Anuario del juego en España 2011/2012*, Madrid, IPOLGOB-esj.

— (Dir.), (2013), *Anuario del juego en España 2012/2013*, Madrid, IPOLGOB-esj.

Herraiz Serrano, O. (coord.), (2012), *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar*, Madrid, La Ley.

Lafaille, J.M. y Simonis, G., (2012), *El juego diseccionado. Un análisis conceptual de los juegos de azar.* Madrid, IPOLGOB-esj.

Mandianes, M., (2013), «Futbol. ¿Sólo un deporte?» en *El Mundo* (1 de octubre), p. 17.

Capítulo I

Políticas morales y juegos de azar[1]

Ruth Martinón Quintero*
(Universidad de La Laguna)
Isabel Wences Simon**
(Universidad Carlos III de Madrid)

SUMARIO: I. DEBATE TEÓRICO SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA NATURALEZA HUMANA, LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA. A MANERA DE INTRODUCCIÓN. II. LO JUSTO COMO BIEN *VERSUS* LO JUSTO COMO LO CORRECTO. III. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS POLÍTICAS MORALES. IV. POLÍTICAS MORALES Y TEORÍA POLÍTICA. V. JUEGO: POLÍTICAS MORALES Y POLÍTICAS INSTRUMENTALES. VI. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

---

1. Las autoras de este capítulo se han beneficiado del apoyo brindado por el proyecto «Identidades y ciudadanías. Fundamentos político jurídicos de la diversidad». Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Plan Nacional I+D, número de expediente DER2012-36142.

* Ruth Martinón es Doctora por la Universidad Carlos III de Madrid y actualmente es profesora en la Universidad de La laguna. Su línea de investigación principal es el análisis de políticas públicas desde una perspectiva politológica. Entre sus publicaciones destaca *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)* publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

** Isabel Wences es Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Carlos III de Madrid y actualmente Subdirectora General de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España). Sus líneas de investigación se enmarcan en la historia de las ideas políticas y en la teoría política. Ha participado en diversos proyectos de investigación y ha sido *visiting scholar* en universidades mexicanas y canadienses.

I. DEBATE TEÓRICO SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA NATURALEZA HUMANA, LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El análisis de políticas públicas lleva años tratando de esclarecer qué significa y qué alcances tiene aquello que llamamos políticas públicas morales. Más allá del interés en definir este tipo de políticas a través de sus características fundamentales o hacerlas objeto de una clasificación, nuestro fin último es reflexionar sobre el significado y la virtualidad de la moral en la política de nuestras sociedades contemporáneas. Dentro de este marco, en esta ocasión queremos reflexionar sobre las políticas relacionadas con el juego, específicamente con el juego de azar.

Para comprender el debate sobre la implicación de la moral en la política conviene, de manera esquemática, recordar que a lo largo del tiempo, dentro de la filosofía política, han tenido lugar dos modelos que han reflejado de diferentes maneras e intensidades sus fundamentos sobre la naturaleza humana, la sociedad y la política. Por un lado, encontramos un modelo inspirado en Thomas Hobbes que considera que el Estado o la sociedad política son el resultado de una construcción racional; los individuos, de manera libre e igual, acuerdan su creación. Es un modelo que ha dado lugar a teorías de carácter atomista. Por otro lado, se encuentra el modelo inspirado en Aristóteles que considera la sociedad política como el resultado de la natural sociabilidad –de la evolución histórica de las relaciones entre las personas, las familias, los pueblos–; en su configuración no tiene lugar ningún pacto. Este modelo ha dado lugar a teorías de carácter holista. Para los primeros, los atomistas, la moral es racional y reivindica principios que consideran pueden ser sostenidos por todos los hombres; este carácter de universalidad hace que dichos principios tengan razón de ser independientemente de las circunstancias y las condiciones. Aquí, la fuente de la moralidad, de inspiración kantiana, se halla en la razón y se atribuye a todo hombre; en consecuencia, no requiere de la presencia de vínculos ni con la comunidad ni con la cultura. La moral encuentra su fundamento en el valor de la autodeterminación, no en los deseos, ni en las creencias religiosas o seculares, ni en las circunstancias del entorno. Siguiendo esta lógica, el ser moral puede abstraerse de las condiciones sociales que le rodean; puede hacer juicios de carácter universal, sin necesidad de considerar las especificaciones sociales. La actividad moral se encuentra en el Yo y no en las prácticas sociales. Para los segundos, los inspirados en el modelo aristotélico, el ser humano es intrínsecamente sociable, condición que no puede ser disuelta ya que los hombres se necesitan unos a otros para llevar a cabo

su plan de vida. Para los que se inscriben aquí, la comunidad tiene un valor moral intrínseco y no puede estar compuesta por individuos abstractos, sin rasgos específicos, sino por un conjunto de seres humanos que se encuentran situados en grupos, llámense naciones o culturas; es decir, que se encuentran anclados en comunidades que se caracterizan por poseer sus propios valores y tradiciones.

Corrientes contemporáneas inspiradas en estos modelos comparten el reconocimiento del valor moral intrínseco o dignidad del ser humano y, consecuentemente, de la autonomía moral y de la libertad que es imprescindible para mantener esta autonomía. Sin embargo, para los llamados autores comunitaristas[2] –herederos del modelo aristotélico– el individuo se encuentra inmerso en su contexto social, cultural e histórico y, evidentemente, determinado por todo ello. Esto quiere decir que las personas no están aisladas, sino que forman parte y están determinadas por su comunidad, una comunidad a la que deben respeto y deferencia. Para estos pensadores, si la sociedad se aloja en un vacío moral, entonces corre el gran riesgo de poder desintegrarse.

Estas consideraciones varían en intensidad a la hora de mostrar su postura de rechazo a los herederos del modelo atomista: los liberales. Los presupuestos de este modelo han hecho daño, sentencian los comunitaristas, a las sociedades porque han centrado su atención únicamente en el individuo y sus derechos y libertades independientemente de las necesidades de la comunidad.

La crítica al denominado individualismo exacerbado creció notablemente en la década de los ochenta y noventa del siglo XX de la mano de pensadores tales como Michael Walzer, Charles Taylor y Michael Sandel. Es en este último, donde centraremos la mayor parte de nuestra atención. Conviene comenzar por señalar que estos autores consideran que dentro del liberalismo contemporáneo hay un conjunto de elementos filosóficos, sociales y culturales que necesitan ser reexaminados, aunque no necesariamente desechados. Todos estos autores coinciden en otorgar importancia al contexto social, cultural e histórico en la configuración del individuo; en otorgar a la idea de comunidad un lugar central de su pensamiento filosófico político; y en dar prioridad a la vida o sociedad buena –o al bien– (the *good*), sobre

2. Sobre el comunitarismo conviene hacer una aclaración. El comunitarismo no es una ideología, sino una corriente de pensamiento moral y política que ha sido adoptada por distintas tradiciones ideológicas. En consecuencia, dista mucho de ser una corriente de pensamiento homogénea.

la sociedad justa o correcta (the *right*). Es decir, los liberales defienden una moral deontológica, mientras que los comunitaristas se pronuncian por una moral teleológica, privilegian el fin y la virtud sobre lo justo.

Esta diferenciación tiene su punto de partida en la concepción de la naturaleza humana que defiende cada modelo. Para unos, la trascendencia moral del individuo reside en su capacidad para evaluar y no en los fines que persigue dado que estos no son constitutivos de dicho sujeto; este individuo es capaz de sustraerse de sus propósitos y de sus relaciones a fin de escoger lo que crea más conveniente. En consecuencia, lo que cobra relevancia no son los fines perseguidos, sino la capacidad del sujeto para determinarlos y de esta prioridad del sujeto proviene la prioridad de lo justo, de lo correcto sobre lo bueno. Desde el punto de vista liberal, mientras se respete la autonomía del individuo, se puede considerar que se está procediendo de manera justa, esto es, correctamente. Los comunitaristas consideran que este sujeto, al que llaman «desencarnado», independientemente de toda concepción del bien, ignora que las personas están en buena medida constituidas y determinadas por esta misma concepción. Señalan que pretender eliminar las ideas de los individuos sobre el bien al momento de establecer una sociedad justa es una muestra de las insuficiencias y limitaciones de la visión liberal del sujeto.

Los comunitaristas consideran que el sujeto, el yo, no es previo, sino que está constituido por los fines (Sandel, 2000). No es posible separar ni distinguir el yo de sus fines. Los fines no son el resultado de las elecciones de los sujetos, sino del descubrimiento del yo en tanto yo social. Por ello, la pregunta que se hacen los comunitaristas es ¿quién soy?

El comunitarismo no está de acuerdo con la concepción de la persona que defiende el liberalismo y que John Rawls sintetiza con la idea según la cual «el yo antecede a sus fines», lo cual quiere decir, resumiendo, que los individuos, más allá de su pertenencia a cualquier grupo, categoría, entidad o comunidad –ya sea de tipo religiosa, económica, social o sexual– tienen (y además es valioso que tengan) la capacidad de cuestionar tales relaciones, hasta el punto de que pueden separarse de ellas si así lo desean (Gargarella, 1999:126).

Para el comunitarismo, en cambio, nuestra identidad como personas, al menos en parte, se encuentra profundamente marcada por nuestra pertenencia a ciertos grupos. Nacemos en ciertas comunidades y seguimos ciertas prácticas sin las cuales dejaríamos de ser lo que somos. Estos vínculos se consideran valiosos en tanto que son esenciales en la configuración de nuestra

identidad. La crítica va directamente dirigida a los presupuestos atomistas de acuerdo con los cuales los individuos se bastan a sí mismos y no necesitan la sociedad[3].

Frente a los presupuestos atomistas que consideran que los individuos no necesitan ningún contexto social para desarrollar y ejercer sus capacidades, pensadores como Taylor defienden la «tesis-social» la cual sostiene que esta capacidad solo puede llevarse a cabo en un tipo particular de sociedad, es decir, en un determinado entorno social. La «tesis social» afirma que la sociedad es «condición esencial» para el desarrollo de la racionalidad, la autonomía y la responsabilidad (Taylor, 1995: 197).

Ahora bien, hay que tener cuidado con las simplificaciones porque los liberales –al menos los liberales igualitaristas– no niegan la «tesis social», no sostienen que las personas puedan ejercer su capacidad de autodeterminación fuera de la sociedad. Liberales como Rawls y Dworkin reconocen que la autonomía individual no puede darse al margen de un entorno social que permita hacer elecciones que tengan sentido y que ayuden al desarrollo de la capacidad para elegir entre las diferentes opciones.

Entonces, ¿dónde se encuentra el debate? Se encuentra en el hecho de que los comunitaristas señalan que la «tesis-social» exige necesariamente que se renuncie a la neutralidad estatal por la que abogan los liberales. Un Estado neutral no puede defender adecuadamente el entorno social necesario para la autodeterminación. La tesis social señala que la capacidad para elegir una concepción de lo bueno solamente puede ejercerse en un tipo particular de comunidad y este tipo de comunidad, defienden los comunitaristas, únicamente puede sostenerse a partir de una política del bien común. Esto quiere decir, que son necesarios algunos límites respecto de la autodeterminación para mantener las condiciones sociales que permiten la autodeterminación.

3. «El término atomismo en sentido amplio se utiliza para caracterizar las doctrinas contractualistas que surgieron en el siglo XVII y también doctrinas posteriores que tal vez no han utilizado la noción de contrato social, pero que heredaron una visión de la sociedad como un agregado de individuos al servicio de objetivos individuales. Algunas formas de utilitarismo son herederas de estas doctrinas. El término también se aplica a las doctrinas contemporáneas que retoman la doctrina del contrato social, o que intentan defender en algún sentido la prioridad del individuo y sus derechos sobre lo social, o que presentan una visión puramente instrumental de la sociedad» (Taylor 1990: 109).

II. LO JUSTO COMO BIEN *VERSUS* LO JUSTO COMO LO CORRECTO

Al exponer sus presupuestos teórico políticos, pensadores como Sandel parten de la diferenciación de dos concepciones básicas de justicia política o pública, acordes con los modelos antes mencionados. Por una parte, existe una concepción de la justicia para la cual o en la cual es propio de la esfera pública la promoción de la virtud, del bien, de las virtudes cívicas. Esta concepción, con origen en el pensamiento aristotélico, considera que la realidad del autogobierno solo es posible en la medida en que se fomentan unas virtudes cívicas y formativas que permiten al ciudadano ser un sujeto político activo. Por otro lado, la tradición liberal, los utilitaristas y pensadores como Kant o Rawls nos presentarían una concepción de justicia como lo que es debido, como lo correcto, reflejado en una serie de derechos y obligaciones que suponen la construcción de un marco de libertad dentro del cual los ciudadanos deben escoger su propia concepción de virtud.

Frente a estos modelos, Sandel se pregunta si una sociedad justa, ¿es aquella que ha de perseguir el fomento de la virtud de sus ciudadanos? O ¿es aquella en la que, más bien, la ley deber ser neutral entre concepciones contrapuestas de la virtud de modo que los ciudadanos tengan la libertad de escoger entre concepciones contrapuestas de la virtud, de modo que los ciudadanos tengan la libertad de escoger por sí mismos la mejor manera de vivir? (Sandel, 2008:17).

Hay un acuerdo en la literatura académica en sostener que en nuestras sociedades predomina actualmente la segunda concepción de la justicia, de modo que el debate político gira primordialmente sobre cómo fomentar la prosperidad (el crecimiento y su redistribución), respetando la libertad individual en las concepciones morales más allá de esos principios básicos de convivencia. Sin embargo, observa que, al mismo tiempo, con frecuencia también aparecen argumentos o debates respecto a lo bueno y lo malo; respecto de qué se merecen las personas; debates sobre qué virtudes debe recompensar y promocionar la sociedad y por qué. Y esto es así, sentencia el autor, porque «no podemos prescindir sin más de la vena enjuiciadora de la justicia» (Sandel, 2008:8).

Sandel defiende que en la sociedad norteamericana predomina una concepción liberal de la moral y la política que considera que «una sociedad justa no intenta promover ningún fin particular, sino que permite que sus ciudadanos persigan sus propios fines de un modo compatible con un grado similar de libertad para todos» (Sandel, 2008: 214), sobre el respeto de

la equidad y los derechos fundamentales. No se aspira a determinar cuál es el fin de la sociedad justa, sino a construir el marco dentro del cual los ciudadanos puedan determinar sus propios valores y fines respetando una libertad similar para los demás. En este ideal lo correcto es previo a lo bueno en dos sentidos: los derechos individuales no pueden sacrificarse en aras del interés general, y los principios de justicia de los que parte la construcción de tales derechos no puede tomar como premisa ninguna visión particular de la vida buena (Sandel, 2008: 214).

Es una concepción de la justicia que lleva a que en la esfera política predomine un debate sobre cómo fomentar la prosperidad, el crecimiento económico y su redistribución, y la libertad individual a partir del respeto a los derechos individuales. Sandel lo llama república procedimental en la medida en que en lugar de cultivar la virtud, la política capacita a las personas para que puedan elegir sus propios valores.

Los fundamentos de esta filosofía moral estarían en la construcción contemporánea de Rawls y encontraría sus raíces en el pensamiento kantiano. Sandel nos explica cómo esta teoría política liberal parte de una concepción de la persona forjada en la confrontación con el utilitarismo: el yo kantiano concebido como un sujeto libre e independiente, sin ataduras morales previas, capaz de elegir con libertad.

Y esa es la visión del yo que se expresa en el ideal de un Estado como marco neutral. De acuerdo con la ética basada en los derechos, si necesitamos un marco neutral, es decir, un marco de derechos que rehúse elegir entre propósitos y fines diferenciados, es precisamente porque somos sujetos esencialmente separados e independientes. Si el yo es previo a sus fines [en la medida en que es capaz de dar un paso atrás y estudiarlos y revisarlos], lo correcto ha der ser previo a lo bueno (Sandel, 2008: 210).

Frente a este marco político neutral en el que se renuncia a establecer una forma de vida preferida o de concepción de qué se tenga por un bien (Sandel, 2012:246), se presenta la concepción de la justicia como bien, asociada a la virtud y a una vida buena, de modo que es tarea de la política la promoción de las virtudes cívicas que ligadas a la reflexión pública sobre el bien común, promuevan una participación en el autogobierno de la comunidad, pues este supone, según Sandel, la necesidad de un vínculo moral con la misma a partir del cultivo de tales virtudes cívicas.

La idea clave de la teoría política defendida por pensadores como Sandel es que la libertad de cada persona depende de su participación en el

autogobierno colectivo, en el sentido de deliberar con nuestros conciudadanos acerca del bien común y contribuir a dar forma al destino de la comunidad política. Pero esto requiere más que la libertad liberal, requiere conocimiento de los asuntos públicos y un sentimiento de pertenencia y preocupación por el conjunto: un vínculo moral con la comunidad que sería el objetivo de las políticas formativas de las virtudes cívicas (Sandel, 2008:24-25). La vida buena depende de los marcos u horizontes sociales y culturales en que se sitúan las personas, pero esto no quiere decir que lo valioso es necesariamente lo socialmente aprobado, sino que existe una conexión entre los fines que se proponen las personas –lo que es valioso para ellas– y las formas sociales –la percepción pública de formas sociales comunes de acción– que configuran el marco en que éstas actúan y que otorga sentido a esos fines. Una vez que esta dependencia se establece, es posible advertir que algo puede llegar a ser bueno o valioso para alguien (que se convierte en un fin) únicamente si encuentra fundamento en las formas sociales.

Esto quiere decir que el deber del Estado de actuar para procurar que los individuos lleven a cabo vidas moralmente valiosas se acompaña del presupuesto de que el contenido de ese deber es que los individuos lleven vidas que «sean realmente buenas» y no que los individuos que las vivan «crean» que lo son. Esto quiere decir que el deber del Estado en relación a la vida de sus ciudadanos se dirige a lo que es bueno para ellos y no hacia la satisfacción de sus ciudadanos o al logro de los fines y proyectos que ellos consideran como buenos.

En consecuencia, se traslada al Estado el juicio acerca de cuándo una vida no es valiosa y cuándo, consecuentemente, se justifica que dicho Estado interfiera en la vida de los individuos disponiendo qué valores deben ser respetados o realizados y a cuáles se debe renunciar. El corolario de esta argumentación es que para los comunitaristas existen formas de vida que son más valiosas que otras y que, por tanto, el Estado debe intervenir para protegerlas y fomentarlas. La supuesta neutralidad del Estado defendida por los liberales lo que en realidad hace, denuncian los comunitaristas, es privilegiar una visión de la vida buena, aquella que ha sido elegida de manera autónoma por cada individuo, independientemente de en qué consiste la opción elegida. Esta supuesta prioridad de lo justo –lo correcto– sobre lo bueno, defendida por el discurso liberal, es para los pensadores comunitaristas un engaño detrás del cual se esconde una determinada concepción del bien: la del pensamiento liberal.

Todo este debate sobre el deber del Estado y de su neutralidad tiene un reflejo directo en las políticas morales y en las políticas en torno a los juegos de azar, como se verá más adelante.

III. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS POLÍTICAS MORALES

Desde el análisis de políticas públicas podemos preguntarnos qué tipo de política iría ligado a cada concepción de justicia de las que nos presenta la teoría política y que hemos sintetizado con el esquema anterior. Parece lógico pensar que la justicia como lo correcto debería llevar aparejado el predomino de las políticas instrumentales, mientras las políticas morales deberían ir ligadas a la concepción de la justicia como virtud. Si afirmamos que en nuestras sociedades (con las diferencias en las que ahora no entraremos entre Estados Unidos y Europa) predomina una concepción liberal, ¿qué papel juegan o qué significa la existencia de políticas morales en las mismas? Veremos a continuación qué entiende como políticas morales el análisis de políticas públicas y nos preguntamos en qué medida dichas políticas encajan con las distintas concepciones de la justicia que brevemente hemos expuesto. Ello nos facilitará un escenario que nos permitirá analizar si las políticas en torno al juego son morales –deontológicas– o instrumentales.

En la actualidad parece existir consenso en la literatura del análisis de políticas públicas sobre la existencia de un tipo de políticas que reúnen unas características comunes que las diferencian de las demás, principalmente la especial presencia en las mismas de los discursos morales que reflejan valores y creencias básicas. Como muestran Mooney y Schuldt (2008) a partir de estudios sobre opinión ciudadana, la característica fundamental de los dominios sobre los que se desarrollan estas políticas es la de generar conflictos sobre valores morales básicos, lo que a su vez conlleva poco conocimiento técnico o poco uso del mismo, junto a la dificultad para alcanzar compromisos sobre dichas materias.

En otras ocasiones, las más frecuentes, los intentos de definir las políticas morales se han centrado en los argumentos o discursos utilizados por los miembros de las coaliciones promotoras que participan en este tipo de políticas. También en estos casos predominaría la idea de tratarse de debates en los que se utilizarían argumentos morales (Haider-Merkel y Meir, 1996), alusiones a valores centrales o principios últimos (Mooney, 2001). En definitiva, las políticas morales versan sobre el deseo de sancionar legalmente

lo bueno y lo malo, sobre la validación pública de un conjunto de valores básicos (Mooney, 1999).

Sin embargo, en todos estos casos los intentos de caracterización de las políticas morales parecen haberse construido más en función de su contenido sustantivo (por temas con alto contenido moral, referenciables a principios básicos, etc.), que en función de cómo los actores enmarcan dichos temas. Mucciarioni (2011) defiende, dentro de lo que parece ser la tendencia mayormente aceptada, la posibilidad de entender las políticas morales como una de las dos amplias estrategias de *framing issues* que existirían en las políticas públicas, más que un intento de encajarlos en una tipología de políticas existentes en razón de su contenido. Al mismo tiempo, defiende que no se pueden ver las políticas morales como una única categoría, puesto que se pueden distinguir diversos subtipos de marcos morales.

Los participantes en los conflictos de las políticas morales juzgan las políticas solo de acuerdo a los principios que ellos promueven y enmarcan los temas usando razonamientos deontológicos (juzgando que es lo correcto y lo incorrecto), más que de acuerdo a las consecuencias esperadas de una acción/inacción particular. Los principios básicos determinan de manera estricta las elecciones de la política y la defensa de los principios es un fin valioso de la política en sí. Sus argumentos a favor y en contra de la política no descansan principalmente sobre las bases de la prudencia, lo práctico o bases empíricas, sino sobre imperativos que defienden un estándar moral. La violación de un principio concreto está injustificado incluso si uno espera resultados positivos de ello: el aborto es asesinato y el asesinato es malo, incluso si el levantamiento de las restricciones sobre el mismo llevase a una reducción de los abortos de riesgo y de niños no deseados (Mucciarioni, 2011:191). En el caso de los discursos morales sobre el juego sucede lo mismo cuando los fundamentalistas religiosos no atienden a los argumentos que defienden los recursos que el juego puede proveer, con independencia de que sirvan al Estado para financiar bienes deseables como una mejor educación o supongan desarrollo económico para la sociedad civil. El juego es malo porque fomenta una ética de dinero fácil opuesta a la ética del trabajo; además puede generar males como el consumo de drogas, prostitución, mafias, ludopatía…, pero sobre todo es malo en sí mismo (Tirado, 2010:215 y ss).

La aproximación deontológica del enmarque moral da cuenta de las dificultades observadas en encontrar compromisos para resolver las diferencias en las políticas morales. No hay nada intrínseco en estos temas que los

haga resistentes al compromiso. Este es difícil solo porque algunos insisten en enmarcar esos temas en términos deontológicos. Lo importante es el tipo de argumentos usados.

Por tanto, y siguiendo a Mucciarioni, las dos grandes estrategias de enmarque desembocan en los dos tipos básicos de políticas públicas de acuerdo a estos criterios: las políticas morales y las políticas instrumentales. Las primeras se caracterizan porque en ellas los participantes en las mismas juzgan las políticas solo de acuerdo a los principios que promueven y enmarcan los temas a través de argumentos puramente deontológicos. Mientras en las políticas racional-instrumentales, los participantes juzgan las políticas como valiosas solo si ayudan a producir los resultados deseados, especialmente al considerar los beneficios como superiores a los costes.

A su vez, dentro de esas políticas morales, podríamos distinguir diferentes tipos o grados. En primer lugar, estarían las políticas enmarcadas completamente en la moralidad, en las que todos los grupos implicados usan razonamientos de tipo deontológico, aunque sean argumentos opuestos. Es, por ejemplo, cuando se rechaza el juego por ser intrínsecamente malo, antinatural o contrario a las enseñanzas religiosas; o, en sentido contrario, cuando se defiende en pro del derecho al ocio como actividad ligada al desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad.

En segundo lugar, también pueden existir políticas que aun versando sobre temas que suponen en sí mismos una fuerte carga moral (prostitución, aborto, homosexualidad…) son tratados por todas las partes dentro del enmarque de la instrumentalidad. Así, por ejemplo, encontramos a quienes se oponen al juego utilizando el argumento de sus consecuencias nocivas, como la ruina económica personal y la inestabilidad familiar, en lugar de argumentando su inmoralidad.

Por último, Mucciaroni habla de casos híbridos: cuando una parte enmarca el tema usando principios morales y la otra, criterios de racionalidad instrumental, produciéndose un choque entre el mundo de la moral y el del interés.

También resulta interesante la posibilidad de distinguir diversos tipos de políticas morales en función de quién es el que se ve afectado por el enjuiciamiento. Esta última clasificación nos muestra diferentes niveles en los que se puede manifestar el debate moral.

En primer lugar, nos encontramos el establecimiento de marcos morales del comportamiento privado (definiendo éste como el que solo afecta

a quien lo realiza), cuando quienes se oponen a estos comportamientos lo hacen apelando a que son pecaminosos o antinaturales. Aquí el comportamiento individual no afecta a terceros, de modo que el deseo de regularlo no puede aludir a sus consecuencias externas sino al daño que el sujeto se hace a sí mismo o, simplemente, a que el comportamiento es malo o inmoral en sí mismo.

En segundo lugar, existen los casos en que se trata de establecer marcos morales del comportamiento social porque se considera que el comportamiento individual o grupal viola principios morales o estimados a través del trato dado a otros individuos o grupos, generalmente sin el consentimiento de éstos. Por ejemplo, se puede defender la legalización de las drogas, la pornografía o la homosexualidad argumentando que lo contrario es muestra de intolerancia respecto a los grupos que muestran comportamiento no convencional. O la defensa de un estado del bienestar más generoso puede basarse en la necesidad de la obligación moral de la sociedad de proteger a los más vulnerables.

Por último, también existe la posibilidad de promover marcos morales gubernamentales cuando lo que se juzga como bueno o malo es el comportamiento gubernamental. Por ejemplo, los defensores de los derechos de los homosexuales, las drogas o el juego pueden enmarcar la cuestión en términos de la obligación del gobierno de proteger la libertad personal e impedir la discriminación. El núcleo del enjuiciamiento moral es el comportamiento gubernamental, es decir, si el Estado debe o no entrar a aprobar o prohibir determinados comportamientos privados, más que si dichos comportamientos son morales en sí.

Además de los intentos clarificadores sobre las políticas morales a través de su definición, caracterización y clasificación realizados desde el análisis de políticas públicas, estos estudios han planteado otras cuestiones importantes para la reflexión. En ese sentido, queremos destacar que aunque nosotros partimos de las políticas morales como escenarios del engranaje político para a continuación preguntarnos qué efectos tienen las mismas sobre la política como proceso, es posible plantear la cuestión en sentido contrario. De este modo, Meier (1999) se pregunta por qué la política moral genera el tipo de políticas que genera, partiendo de la consideración de que la política moral es aquella en la que el estado define los valores aceptados y los perversos. El mismo autor invita a intentar transformar esas políticas morales condenadas a fracasar por su imposibilidad de dejar espacio para el debate razonable, en políticas en las que dicho debate sea posible al legitimar

al oponente y, por tanto, construir unas políticas más abiertas y basadas en el conocimiento. Ciertamente, los estudios sobre el cambio en las políticas públicas, en especial los que han enfatizado el papel jugado por las ideas, las creencias y el aprendizaje, muestran que este último es muy difícil o casi imposible sobre los aspectos de valor o principios morales básicos, de modo que las posibilidades de intercambio y compromiso requieren trasladar el debate a aspectos más instrumentales en los que se reduce la demonización del oponente y desempeñan un papel más importante los conocimientos. Este tipo de reflexiones denotan un interés por reconducir el debate político al ámbito instrumental; es aquí donde debemos preguntarnos qué papel juegan o por qué existen las políticas morales.

IV. POLÍTICAS MORALES Y TEORÍA POLÍTICA

Los deseos de reconducir las políticas morales a políticas más manejables desde el punto de vista de la eficacia (como consecución de objetivos factibles de dichas políticas) es la versión más pragmática de la reticencia o recelo a dicho tipo de políticas. Junto a ello, parece razonable mostrarlas como una ruptura de la preeminencia del pensamiento liberal en el que la justicia pública se expresa como lo correcto y el objetivo es generar los ámbitos adecuados de libertad en el que los individuos realicen sus propias opciones morales. Es decir, la existencia de políticas morales son muestras de expresiones disruptivas con el pensamiento liberal predominante. ¿Podemos pues, considerar en ese sentido que las políticas morales son los brotes «comunitaristas» de las sociedades liberales? ¿Qué déficits del modelo liberal pone de manifiesto?

No cabe duda de que las políticas morales muestran la imposibilidad de prescindir sin más de la vena enjuiciadora de la justicia de la que habla Sandel. Tanto los ciudadanos como los actores políticos que emplean argumentos con base en principios morales están mostrando la necesidad de hacer valer su concepción del bien en el ámbito público. Consideran, por tanto, que al menos en esos temas en los que se manifiestan así es necesario imbuir de moral la acción colectiva. Ahora bien, ¿cuál es la finalidad de este tratamiento de la moral en el ámbito público? Hay quien ha llegado a afirmar que la sanción moral de las conductas minoritarias parece generarse más en términos de los símbolos de dominio cultural que en las actividades reales de control social (Gusfield, 1967), posiblemente en gran medida por la dificultad de llevar a cabo ese control real de manera efectiva. En cualquier caso lo que parece difícil concebir es que de forma mayoritaria haya

una conciencia de la necesidad de un debate público para la construcción de una idea de bien común a una sociedad, en la medida en que con frecuencia parece primar el imponer una moral, la propia, sobre otra, la ajena.

Esas dos caras de una misma moneda son también, en parte, las dos caras de las amenazas y oportunidades que pueden suponer las políticas morales desde el punto de vista de la convivencia satisfactoria en democracia. Por un lado, la necesidad de usar en el ámbito público político argumentos morales y principios básicos denota la insuficiencia del modelo liberal puro. Es decir, los ciudadanos no se conforman con hacer uso de sus libertades con respeto a las libertades de los otros. Reclaman que esa convivencia sea también en cierto contexto de virtud y moralidad que va más allá de dicho reconocimiento de derechos y libertades. Sin embargo, al mismo tiempo, surge el temor liberal de que ese traslado de la moral a la sanción pública suponga una intromisión en la esfera de la libertad e intimidad del individuo. ¿Es posible permitir que el deseo de moralizar lo público no esté reñido con la salvaguarda de los ámbitos de libertad básicos? ¿Permitir ello supone una aportación enriquecedora para la convivencia?

No parece descabellado pensar que el predominio de la consecuencia liberal de dejar en manos de unos pocos la gestión de la esfera público-política puede estar detrás del deterioro democrático de nuestras sociedades, y en especial de la apatía política y el descrédito de la política institucional. Es decir, que puede ser una variable explicativa de la desafección política de muchos grupos de población. Incluso es posible que también explique el hecho de que siendo cada vez más ricas, nuestras sociedades sigan generando malestar y el relativamente nuevo fenómeno de la exclusión social, que se constituye como una muestra relevante de las consecuencias negativas que genera el predominio de la justicia como «lo correcto». La exclusión social supone la existencia de personas que aun estando físicamente dentro de sociedades, prácticamente no pertenecen a las mismas, ya que no solo no participan en sus mecanismos de participación política, sino tampoco en los instrumentos más básicos de relaciones interpersonales sociales y de mercado.

Llegados a este punto, cabría preguntarnos si la mayor implicación política y la construcción común de una idea de bien público que supone el pensamiento comunitarista de inclinación republicana podría evitar esos deterioros del ámbito político y del autogobierno, al permitir una mayor implicación y control políticos por parte de los ciudadanos y una mayor identificación de los mismos con el ámbito público, en la medida en que deja der ser un espacio de intercambio de mínimos y se reconoce como una esfera

propia y necesaria para el propio desarrollo de la persona como miembro de la comunidad.

En cualquier caso, autores como Sandel son conscientes de los peligros que la gestión de lo moral desde la esfera pública puede suponer para la libertad individual (Sandel, 2008:18, 2001:30). Por ello, abogan por un debate abierto que establezca los límites que impedirían dicha agresión. La propuesta consiste en referir esos límites a la intimidad de la persona. Es decir, ¿puede la comunidad inmiscuirse en lo que, sin afectar realmente a terceros, hace feliz o genera dolor a una persona? En ese ámbito se debería poder elegir completamente de forma individual. Creemos que en la construcción de una propuesta coherente nos puede resultar útil la diferenciación que Mucciaroni realiza sobre los tres ámbitos o niveles de las políticas morales.

Se trata de compaginar el respeto a un ámbito de autonomía moral individual que permita las elecciones básicas de las condiciones de intimidad que cada persona desea y que no pueden verse constreñidas por imposiciones externas, con la construcción de un ámbito público de ciudadanía en un doble sentido: en el de participación política para coadyuvar a la generación de la comunidad que al mismo tiempo nos modela; y en el de aseguramiento de las condiciones básicas de bienestar que protejan las posibilidad de ejercer dicha autonomía (Laporta, 1992:132).

Como vimos, Mucciaroni identifica un primer nivel de marcos morales del comportamiento privado en los que se excluye la posibilidad de afectar a terceros[4], de modo que las políticas que pretenden afectarlo mediante argumentos morales más puros (perfeccionistas) o más instrumentales (paternalistas) suponen una intromisión en el ámbito de libertad básico y en la autonomía moral del individuo que no parece tener justificación[5]. Aquí ca-

4. Es necesario hacer referencia a la contracrítica que se hace a los defensores del principio de que sólo se deben penalizar las conductas que dañan a terceros: los hombres no viven aislados y en una sociedad organizada es imposible identificar qué clases de acción dañan a terceros y cuáles no (Hart, 1981:5).

5. Conviene, a fin de aclarar nuestro discurso, hacer una breve referencia a estas dos tesis sobre las premisas morales de la acción del Estado. Para ello, seguimos como guión el artículo de Colomer (2001). Por un lado, el perfeccionismo político considera que el Estado debe actuar con base en premisas morales sobre qué formas de vida son buenas para los ciudadanos; el Estado debe usar su poder político para hacer que los ciudadanos hagan suyas esas formas valiosas de vida o persigan concepciones válidas del bien. Así, el perfeccionismo político defiende una tesis sustantiva de la acción del Estado, dado que considera que éste debe formular juicios sobre la corrección o valor moral de las concepciones del bien y las formas particulares de vida de sus ciudadanos

bría alegar sin reparos el principio liberal de que la coerción legal necesita justificación, en la medida en que solo ha de ser tolerada en la búsqueda de algo bueno que lo compense (Hart, 1981:20).

En un segundo nivel se distinguen los marcos morales del comportamiento social, es decir, aquellos en los que se trata de evitar que la acción o inacción de un individuo o un grupo viole principios morales de otros individuos o grupo, generalmente porque vulneran ámbitos de necesidad de los mismos. En la medida en que quienes usen este tipo de argumentos posean una concepción liberal de la justicia, generalmente se tratará de defender el respeto a las opciones individuales de comportamientos no convencionales. Pero también es posible defender en este ámbito la necesidad de construir concepciones comunes del bien social, de forma que la comunidad se compromete a defender esa concepción de bien.

En el ámbito del marco moral gubernamental nos situamos en un meta nivel en el que se reflejan las reglas deseadas respecto a la moral en la comunidad política. Así, desde una concepción liberal, el intervencionismo estatal que vaya más allá del establecimiento de las condiciones para el ejercicio particular de la libertad, será juzgado como malo. Mientras que si se acepta la necesidad de la implicación pública en la elaboración de la idea de bien con la que quiere dotarse la comunidad, será la supuesta neutralidad estatal la que será objeto de crítica.

De esta forma, si admitimos que son políticas morales aquellas que usan argumentos sobre lo bueno y lo malo incluso para reclamar como lo adecuado la no intromisión de las instituciones públicas, no podremos realizar su identificación con las propuestas comunitaristas. Si, por el contrario, admitimos las políticas morales como la expresión del deseo social de trasladar a la plaza pública la exigencia de comportamientos moralmente adecuados, nos habremos acercado más. Sin embargo, aun así, no se puede olvidar que el comunitarismo exige mucho más: no solo se trata de realizar discursos de

---

y, además, debe actuar política y legislativamente sobre esos juicios. Por otro lado, el paternalismo también justifica o reclama la interferencia estatal en las elecciones individuales, pero a diferencia de la tesis anterior no la reclama para imponer a los ciudadanos concepciones de la vida buena, sino para que se adopten políticas públicas que promuevan comportamientos que complazcan las propias preferencias de los individuos, preferencias que se manifiestan en espacios que faciliten la deliberación y con base en los propios planes de vida. Las políticas paternalistas se adoptan para evitar un daño que los propios individuos, se presume, quieren evitar. En cambio, las políticas perfeccionistas justifican la interferencia del poder público no sólo contra la propia voluntad del individuo, sino incluso también contra su propia convicción.

contenido moral, sino estar dispuestos a participar en un debate de construcción de una idea de bien común que sirva, junto a los mecanismos formales de la legalidad, como guía pública para la conviviencia.

V. JUEGO: POLÍTICAS MORALES Y POLÍTICAS INSTRUMENTALES

Parece existir un consenso unánime en la existencia de moralidad en las políticas sobre el juego de azar. Aquí nos preguntamos hasta qué punto podemos hablar de políticas morales en el caso del juego y qué efecto ha tenido sobre las mismas dicha caracterización, si es cierta.

El ocio, el divertimento y el juego van ligados a la historia misma del ser humano; incluso parece poder afirmarse que el juego es consustancial al ser humano (Gusano, 2010:53). A lo largo de la historia de la humanidad hemos asistido a múltiples formas de ocupar los momentos que no están dedicados al trabajo y a diversas maneras de destinar nuestro tiempo, expresar nuestras emociones, emplear en el ocio nuestros recursos económicos, con las consecuentes valoraciones que todo ello ha suscitado.

En gran parte de nuestras sociedades contemporáneas, dentro de los diferentes tipos de ocio, el ocio lúdico o el juego –entendido como actividad recreativa sin utilidad específica– han cobrado especial relevancia (Cuenca, 2010:10) y su presencia ha generado diversos debates sociales y políticos. Puesto que nuestro objetivo aquí es analizar las políticas del juego como políticas morales, nos hemos centrado en los juegos de azar.

Con frecuencia las políticas del juego han sido nombradas como ejemplos de políticas morales. Las razones son variadas, por un lado, se alude a los niveles inusuales de participación pública que han generado; por otro, a la preeminencia de la discusión en valores (Pierce and Miller, 2001:167); finalmente, a su alta relevancia social y mediática, con debates de baja complejidad técnica que se centran en principios básicos que emplean argumentos que se presentan como evidentes en sí mismos o con debates que conllevan el enfrentamientos de valores que no pueden resolverse mediante la argumentación (Herrmann, 2002:3). Este impacto social y mediático ha llegado a ser tan intenso que en Estados Unidos la sucesión de debates para la consiguiente aprobación de loterías, casinos y otros juegos de azar obligó a la clase política a tener en cuenta la opinión pública a través de frecuentes referenda.

Sin embargo, conviene ser cautos a la hora de ubicar las políticas del juego en las políticas morales. Cuando nos adentramos con más detalle en las mismas, descubrimos una complejidad mayor que no solo nos sirve para clarificar dicha posición taxonómica, sino también para reflexionar sobre otros principios del análisis de políticas públicas como la determinación de la política por las políticas públicas (Lowi, 1964) y el papel que los grupos o la opinión pública pueden jugar en las políticas públicas.

En el caso de Estados Unidos, donde más se han estudiado las políticas del juego como políticas morales, la aprobación de loterías públicas y casinos y otros sistemas de apuestas privados (principalmente a lo largo de las décadas de los años setenta, ochenta y noventa) encontró la oposición de los grupos profamilia y de los religiosos protestantes conservadores y fundamentalistas, cuya postura puede resumirse en su cuestionamiento sobre en qué medida puede permitirse que el Estado saque provecho del pecado de sus ciudadanos (Herrmann, 2002:2), siendo tal tanto la actividad del juego como otras actividades más pecaminosas a las que el juego iría asociado (Pierce y Miller, 2004:2). La posibilidad de ganar dinero sin trabajar junto a la asociación del juego al crimen, la prostitución y las drogas, constituían argumentos morales en la medida en que se considerase que ello hacía del juego una actividad mala en sí misma. Uno de los principales temores de estos grupos era que la aprobación de un primer tipo de juego de azar (generalmente las loterías) supondría abrir un abanico con otros tipos de juegos de similar naturaleza (Pierce y Miller, 2004:3). De hecho, algunos señalan que ese efecto se produjo tanto dentro de un mismo Estado como a través del efecto de la vecindad; es decir, que si un estado aprobaba algún juego de azar era más fácil que lo hiciera cualquier otro limítrofe, de modo similar al hecho de que la aprobación de un determinado tipo de juego abre las puertas a la aprobación otros tipos de juego (Herrmann, 2002:65).

En un principio, estos grupos que concebían el juego como pecado podrían parecer mayoritarios, sin embargo, una encuesta a nivel nacional en 1993 mostró que sólo el 35% de los norteamericanos seguían considerando el juego como una actividad inmoral (Herrmann, 2002:108). Aún así, conviene recordar que los grupos fundamentalistas lograron crear una efectiva organización *grassroots* con miembros muy movilizados y de considerable influencia.

Frente a estos grupos posicionados contra los juegos de azar, el Estado (no solo el estadounidense, sino también otros como el nuestro) y la indus-

tria del juego han luchado por lograr la transformación de esa imagen de pecado en actividad de ocio. Por una parte, en el caso de los dirigentes públicos, la necesidad de recursos ha sido su principal argumento, que se veía especialmente reforzado o exitoso si los recursos obtenidos se asociaban a la financiación de una actividad concreta como la educación, tal y como sucedió en muchos casos (Herrman, 2002:57 y Pierce and Miller, 2001:164). Este argumento ha sido apoyado por las organizaciones que promueven los juegos de azar, quienes han hecho notables esfuerzos por «recordar su importante contribución a fines de interés general en nuestras sociedades gracias precisamente a la redistribución de parte de estos beneficios al desarrollo de proyectos sociales, culturales y deportivos; y a la recaudación fiscal procedente de los mismos» (De la Cruz, 2010:87). Por otra parte, junto a ello, los Estados y la industria del juego también han hecho esfuerzos por garantizar o mostrar al juego libre de influencia de elementos criminales y corruptos; y, en definitiva, presentar al juego en términos de desarrollo económico en la medida en que genera empleo, atrae turismo y supone la apertura de hoteles, restaurantes u otros negocios de ocio.

También es interesante observar cómo los fundamentalistas tuvieron razón al ver la primera aprobación de un tipo de juego de azar como una apertura para la aprobación de los demás juegos. Una vez que los estados entraban en el «negocio del pecado», el juego perdió gran parte de su estigma permitiendo al sector privado hacerse partícipe del mismo a través de los casinos, principalmente. Ello produjo un cambio en los actores participantes de la sociedad civil: las organizaciones *grassroots* perdieron fuerza a favor de grupos de interés generando «el cambio de la política de los ciudadanos a la política de los grupos de interés» (Pierce y Miller, 2004:4). Este cambio es especialmente remarcable en la medida en que una de las características de las políticas morales es provocar una significativa participación ciudadana dejando a los grupos de interés en un lugar secundario, porque en ellas los ciudadanos mantienen posturas contundentes, generadas por las evocaciones de aspectos simbólicos que generan estas políticas: esos símbolos provocan fuertes respuestas emocionales que no necesitan el conocimiento de mucho detalle (Pierce y Miller, 2004:35).

En el caso específico de nuestro país, ha existido una larga tradición de percepción negativa del juego que caló en la cultura política de la sociedad española hasta bien entrado el siglo XX. «Debido a esta visión normativa prohibicionista, la opinión pública contemplaba el juego como contenedor y origen de disfunciones importantes, tanto externas, que se derivaban de la prohibición de la actividad y por tanto eran la causa de ilegalidad y deli-

to, como internas, porque también era percibido como un elemento que socavaba los valores morales de la sociedad y conducía a la adicción (ludopatía)» (Cases, 2011:80)

Aunque ya antes el Estado explotaba las loterías y la quiniela, la legalización de los juegos privados llegó a España en 1977. Frente a las puertas de la aprobación de la Constitución se aludió a la necesidad de normalizar una actividad socialmente presente y sin embargo ilegal. A partir de ese momento «en las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos tanto del Estado como los autonómicos han ido siempre de la mano las razones morales y los criterios –o quizás, mejor dicho, necesidades– fiscales del Estado, decantándose finalmente, con el paso de los años, en favor de estos últimos las acciones gubernamentales» (Cases, 2011:82). Al mismo tiempo, también se han puesto en práctica los programas del juego responsable, como conjunto de principios y prácticas de gobiernos y otros gestores del juego para prevenir y mitigar los efectos nocivos de la participación desordenada en los juegos de azar (Brizuela, 2010: 309).

Ahora bien, la evolución de la política del juego desde una configuración como política moral a otra política en la que los elementos económicos también son determinantes, no es suficiente para considerarla al mismo nivel de otra política claramente no moral como puede ser, por ejemplo, la de telecomunicaciones.

De acuerdo con los estudios, hoy en día pueden distinguirse tres posturas básicas dentro de la población: a) para una parte considerable el juego de azar sigue siendo una cuestión moral (se juzga en términos del bien o del mal); b) para otra es una actividad a la que quieren tener acceso, pero de la que quieren garantía de su fiabilidad y limpieza; c) otra postura señala que debería ser un negocio legal, pero estrictamente limitado a fin de minimizar sus potenciales efectos colaterales dañinos (Herrmann, 2002:114). La primera postura expresa un discurso claramente moral, ya que se emplean razonamientos de tipo deontológico donde se rechaza al juego por ser intrínsecamente malo, antinatural o contrario a los presupuestos religiosos; la segunda postura se encuentra más cómoda bajo el paraguas de la instrumentalidad. Aquí no preocupa la inmoralidad, sino la falta de garantías y de seguridad jurídica a la hora de emplear los recursos económicos en los juegos de azar. La tercera postura puede reflejar el deseo de primar la libertad individual al tiempo que no puede renunciarse a la seguridad que la intervención pública puede ofrecer respecto a sus efectos nocivos. La misma

industria del juego ofrece los programas de juego responsable[6] aunque no acabe de asumir la responsabilidad plena en el problema de la ludopatía, y reconoce la necesidad del papel del sector público para conferir seguridad a los juegos, y minimizar los daños producidos por los mismos (Lafaille y Simonis, 2012: 92 y 97).

Por tanto, y siguiendo la clasificación de Mucciaroni, podemos afirmar que las políticas del juego son políticas híbridas: una parte de los actores partícipes utilizan principios morales en su argumentación, mientras otros utilizan criterios instrumentales, apelando a la fuente de recursos y prosperidad que pueden suponer. Se produce una interrelación –en muchos casos con choques– entre principios morales y criterios de racionalidad instrumental en la política en sí misma: se aprueba la existencia legal de juegos públicos y privados que van a proveer recursos económicos directa o indirectamente, al tiempo que se atiende la demanda de intervenir para evitar los efectos nocivos del juego.

En definitiva, podemos afirmar que tanto la necesidad de recursos fiscales por un lado, como la ineficacia de la prohibición total de los juegos de azar, han llevado a su legalización en contextos culturales distintos, en un proceso que ha supuesto la traslación de su clasificación como políticas eminentemente morales a políticas en las que los aspectos instrumentales, principalmente económicos, también tienen mucha relevancia. Ello no quita para que todavía puedan ser juzgadas desde una perspectiva moral. Como bien señala De la Cruz, a pesar de que algunas de las iniciativas que promueven el Estado y las organizaciones defensoras de los juegos de azar son declaradas «de utilidad pública y normativizadas en nuestras prácticas sociales, no les resulta fácil despojarse de una inevitable sospecha que las sitúa siempre en un incómodo lugar social (…) Los juegos de azar representan una modalidad de entretenimiento muy cuestionada en nuestras sociedades por algunos sectores que no solo advierten de sus posibles efectos dañinos en la población, sino que cuestionan también la validez moral de las campañas estatales de promoción de algunos juegos de azar como la lotería» (De la Cruz, 2010:87). En ese sentido se han cuestionado tanto las

6. De acuerdo con Julio Brizuela «se entiende por juego responsable, al conjunto de principios y prácticas que se comprometen a adoptar los gobiernos, las loterías del Estado y otros gestores de juegos con el objeto de prevenir y mitigar los efectos nocivos que puede provocar la participación desordenada en los juegos de azar, incluida la puesta en marcha de medidas de naturaleza diversa para proteger a los grupos vulnerables como los menores de edad» (Brizuela, 2010: 309-310).

campañas públicas de promoción de estos juegos como los argumentos de la industria privada de proveer recursos fiscales y otros beneficios de desarrollo económico. «El bien social de los juegos de azar es vender "esperanza de enriquecimientos a las personas". […] El fin no es, a pesar de su insistencia, el alcance social de sus beneficios […]. No se puede pensar en el bien social de una actividad económica a través del destino de sus beneficios. Hay que pensarlo a través del producto o servicio que vende» (De la Cruz, 2010:96).

VI. REFLEXIONES FINALES

Por último, nos atrevemos a afirmar que la política de juego es una política híbrida en un doble sentido. Por un lado, la preeminencia de la importancia de los elementos económicos supuso la introducción de aspectos instrumentales que han obligado a su evolución en el sentido de introducir aspectos instrumentales que han ganado terreno a las consideraciones eminentemente morales. Sin embargo, al mismo tiempo no se puede afirmar que las políticas del juego hayan quedado completamente libres de elementos de juicio sobre el bien y el mal. Nuestras sociedades no son lo suficientemente liberales para centrar toda la responsabilidad de los problemas del juego en los individuos que deciden jugar. Hay suficientes muestras de que los ciudadanos no renuncian a juzgar. Se mantienen voces que siguen denunciando la promoción de la cultura del ocio que suponen los juegos de azar. Incluso cuando se acepta la legalidad de los mismos, se pide la intervención del sector público para al menos paliar las consecuencias que se consideran malas. La política ha de jugar, al mismo tiempo, en ese doble nivel: instrumental y moral, porque ambas existen en la sociedad y ésta exige que, de un modo u otro, ambas sean tenidas en cuenta por los poderes públicos.

Es más, mientras ha predominado la idea del juego como actividad inmoral y ello suponía su ilegalización, no cabe duda de que el Estado estaba enjuiciando cuál era la vida buena, correcta, valiosa, en términos comunitaristas. Sin embargo, la legalización del juego no tiene que suponer directamente el reflejo de una liberalización de la sociedad y de la política. Es decir, por un lado puede, efectivamente, producirse una liberalización que suponga trasladar al ámbito de la esfera privada e individual la elección de la vida correcta (y, si se juega o no), pero también puede suponer el reflejo de un cambio social sobre lo que se considera bueno. En ese sentido no se trataría de que la política fuese menos moral, sino que reflejaría una moral distinta. Incluso, en la medida en que en la época de la prohibición el juego siguió

siendo una realidad social puede que su ilegalidad fuese más un intento de imposición de la moral del grupo dominante, que una moral social general.

En realidad, nuestra conclusión depende de en qué definiciones de política moral nos centremos. Si adoptamos la definición de política moral como aquella en la que los argumentos utilizados solo versan sobre fines últimos, sin atender a las consecuencias de la actividad regulada, es cierto que las políticas del juego se han dotado de grandes dosis de instrumentalidad. No solo desde la perspectiva recaudatoria y económica en general, sino también en la medida en que las restricciones se encaminan a proteger a grupos más vulnerables y garantizar la seguridad.

Sin embargo, si la política moral es aquella que sanciona legalmente lo bueno y lo malo, las políticas del juego (como seguramente la mayor parte de las políticas) son políticas que permiten lo que la sociedad quiere permitir y prohíben lo que la sociedad considera nocivo o peligroso, en definitiva, malo. En consecuencia, tal vez debamos replantearnos la afirmación que describe a nuestras sociedades como liberales, en el sentido de aquellas en las que predomina una concepción de la justicia como lo correcto. Es difícil ver las políticas públicas como meras reguladoras de aspectos instrumentales que permitan la convivencia, puesto que inevitablemente también trasladan o recogen la concepción de lo bueno y de lo malo que, de manera general, se refleja socialmente en un momento dado. Recuperar la conciencia de esa realidad nos permitiría un debate público sobre esos mismos valores y su idoneidad.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto (1993), *Igualdad y libertad*, Barcelona: Paidós e Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Brizuela, Julio (2010), «Programa de juego responsable», en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Juegos de azar. Una visión multidisciplinar*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Fermin Caballero de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid.

Cases, José Ignacio (2011), «La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España", en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. nº 6, pp. 75-103.

Cuenca Cabeza, Manuel y Izaguirre Casado, Magdalena (eds.) (2010), *Ocio y Juegos de Azar*, Bilbao: Universidad de Deusto.

Colomer, José Luis (2001), «Autonomía y gobierno. Sobre la posibilidad de un perfeccionismo liberal», en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 24, pp. 5-105.

De la Cruz Ayuso, Cristina (2010), «El azar reparte las cartas, pero nosotros las jugamos. Una aproximación ética al *juego responsable*», en Manuel Cuenca Cabeza y Magdalena Izaguirre Casado (eds.), *Ocio y juegos de azar*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Gargarella, Roberto (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona: Paidós.

Gusano Serrano, Germán (2010), «El universo del ocio y el entretenimiento: una aproximación a los juegos de azar», en Manuel Cuenca Cabeza y Magdalena Izaguirre Casado (eds.), *Ocio y juegos de azar*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Gusfield, Joseph R. (1967), «Moral Passage: The Symbolic process in Public Designation of Deviance», *Social Problems*, 15, nº 2, pp. 175-188.

Hart, Herbert L. A. (1981), *Law, Liberty and Morality*, Londres y Oxford: Oxford University Press.

Herrmann, von Denise (2001), *The Big Gamble*. Westport-London: Praeger.

Lafaille, Jean-Marc y Guy Simonis (2005) *El juego diseccionado. Un análisis conceptual sobre los juegos de azar*, Madrid: IPOLGOB-UC3M.

Laporta, Francisco J. (1992), «Ética y política social», en Luis Moreno y Manuel Pérez Yruela (comps.), *Política social y Estado del bienestar*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Lowi, Theodore (1964): «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory», en *World Politics*, nº 16, pp. 677-715.

Meier, Kenneth J. (1999), «Drugs, sex, Rock, and Roll: A Theory of Morality Politics», *Policy Studies Journal*, vol. 27, nº 4, pp. 681-695.

Mooney, Christopher Z. (1999), «The Politics of Morality Policy», *Policy Studies Journal*, vol. 27, nº 4, pp. 675-680.

Mooney, Christopher Z. (2001), *The Public Clash of Private Values*. New York-London: Chatham House Publishers.

Mooney, Christopher Z. y Richard G. Schuldt (2008), «Does Morality Policy Exist? Testing a Basic Assumption», *Policy Studies Journal*, vol. 36, nº 2, pp. 199-218.

Mora-Donatto, Cecilia (2010) (coord.), *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Fermín Caballero de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid.

Mucciarioni, Gary (2011), «Are Debates about 'Morality Policy? Really about Morality? Framing Opposition to Gay and lesbian Rights», *Policy Studies Journal*, vol. 39, nº 2, pp. 187-216.

Pierce, Patrick A. y Donald E. Miller (2001), «Variations in the Diffusion of State Lottery Adoptions: How revenue Dedication Changes Morality Policies», en Christopher Z. Mooney, *The Public Clash of Private Values*. New York-Londo: Chatham House Publishers.

Pierce, Patrick A. y Donald E. Miller (2004), *Gambling Politics. State Government and the Business of Betting*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Raz, J. (1986), *The Morality of Freedom*, Oxford: Clarendon Press.

Sandel, Michael (2000), *El liberalismo y los límites de la justicia*, Barcelona: Gedisa.

Sandel, Michael (2007), *Contra la perfección*, Barcelona: Marbot.

Sandel, Michael (2008), *Filosofía Pública: ensayos sobre moral en política*, Barcelona: Marbot.

Sandel, Michael (2008), «Liberalismo y comunitarismo», *Claves de razón práctica*, 185, pp. 4-11.

Sandel, Michael (2012), *Justicia ¿hacemos lo que debemos?*, Barcelona: Debate.

Sandel, Michael (2013), *Lo que el dinero no puede comprar: los límites morales del mercado*, Barcelona: Debate.

Taylor, Ch. (1990), «El atomismo», en Jerónimo Betegón y Juan Ramón Páramo (comps.) *Derecho y moral. Ensayos analíticos*, Barcelona: Ariel.

Taylor, Ch. (1995), «Cross-Purposes: The Liberal Communitarian Debate», en *Philosophical Arguments,* Cambridge: Harvard University Press.

Tirado, Ricardo (2010), «Impactos sociales de los negocios de juegos con apuestas», en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria*, México: UNAM-UC3M.

Capítulo II

¿De quién es la responsabilidad del juego responsable?

Mariano Chóliz Montañés*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. EL JUEGO Y LOS PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE. II. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE. III. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Cuando se habla de Juego Responsable se hace referencia a la promoción de unas pautas de conducta por parte del jugador que minimicen los riesgos de adicción que tienen algunos juegos de azar, al tiempo que permitan que el juego sea lo que se pretende originariamente: una actividad lúdica. Los programas de Juego Responsable deben comprometer no sólo al jugador, sino también a las propias empresas y a la Administración, porque hay una serie de personas, los adictos al juego, que son incapaces de controlar por sí mismos el impulso de jugar, aunque estén perdiendo cantidades ingentes de dinero.

En el trabajo que presentamos se exponen algunos de los objetivos de los programas de Juego Responsable, así como algunas estrategias para poder implementarlos.

PALABRAS CLAVE: Juego Responsable; Adicción al Juego; Prevención; Responsabilidad Social.

* Mariano Chóliz Montañés es profesor de Psicología de las Adicciones en la Universidad de Valencia. Dirige el postgrado: *Adicción al Juego y otras Adicciones Comportamentales*, así como la Unidad de Investigación: *Adicción al Juego y Adicciones Tecnológicas*. Pertenece al Consejo Asesor de Juego Responsable, de la Dirección General de Ordenación del Juego.

INTRODUCCIÓN

El ser humano es un animal que juega, un *homo Ludens*, en palabras de Johan Huizinga (1938, 1972). Desde los albores de la Humanidad el juego forma parte de la vida cotidiana de muchas personas (Fontbona, 2008), quienes encuentran en el azar una forma de entretenimiento, de adquisición de bienes materiales y hasta de procurarse tensión emocional. Si bien durante gran parte de la Historia, el juego de azar fue un asunto esencialmente privado mediante el cual el jugador se enfrentaba a otros en igualdad de condiciones para ganar (o perder) dinero o pecunia, a partir del siglo XVIII se convierte en una actividad económica con la que los gestores del juego (gobiernos, empresas, asociaciones, etc.) encuentran una forma de obtener beneficios económicos. El juego de azar se convirtió en una de las actividades económicas de mayor envergadura, si bien su magnitud siempre ha estado relacionada con las enormes diferencias que en materia de regulación han aplicado los distintos regímenes políticos al respecto.

Las sociedades fueron testigo del desarrollo de los juegos de contrapartida, de la aparición de casinos y de otras nuevas fórmulas de juego gestionadas tanto por el Estado como por parte de empresas especializadas. La Revolución Industrial favoreció la expansión de los juegos –ahora ya manufacturados y distribuidos a escala global– y el interés comercial de los mismos favoreció su expansión. Actualmente, el desarrollo de las Tecnologías de la Información (especialmente Internet y móvil) están provocando no sólo un incremento exponencial de la oferta de juego, sino la aparición de nuevas modalidades inimaginables hasta hace sólo unos años.

Las cifras del juego en España son espectaculares, ya que en 2012 los españoles gastaron en el juego presencial de azar la cantidad de 23.786,4 millones de euros y aproximadamente 5.000 millones de euros en juego *on line* (principalmente póquer y apuestas deportivas) (DGOJ, 2013a, b), convirtiendo nuestro país en uno de los principales del mundo, en lo que se refiere a gasto por habitante.

Con independencia del valor social o económico del juego –que aquí no vamos a discutir–, lo que es innegable es que se trata de una actividad que puede llegar a ocasionar una serie de problemas entre los cuales, uno de los más destacables, es la adicción al juego (Chóliz, 2008; Echeburúa, 2010; Petry, 2006; Potenza, 2006). Se trata de un grave problema de salud mental que, tanto por sus criterios clínicos, como por la etiología, desarrollo, evolución de la enfermedad y formas de tratamiento, se encuentra en la misma categoría diagnóstica que el resto de drogodependencias y alcoholismo

en el DSM-5 (American Psychiatric Association, 2013). En lo que se refiere a las causas del trastorno, y con independencia de la existencia de factores personales, biológicos y sociales de vulnerabilidad (Johansson, Grant, Kim, Odlaug y Gotestam, 2009), el factor responsable principal es el propio juego. Lo mismo puede decirse del alcohol con el alcoholismo o de la nicotina con el tabaquismo.

A pesar de ello, es preciso tener en cuenta dos aspectos relevantes. En primer lugar, que no todos los juegos son igualmente adictivos, ya que las características estructurales del propio juego determinan que lo llegue a ser en mayor o menor medida (Chóliz, 2010; Griffiths, 1993). En segundo lugar, que las diferentes formas de presentación de un mismo tipo de juego, así como las condiciones en las que se lleva a cabo, también influyen en su potencial adictivo.

Las empresas del sector, las administraciones públicas y la sociedad en general no son ajenas a estos efectos dañinos que tiene el juego en algunos jugadores, motivo por el cual desde hace unos años se viene acuñando y aceptando el concepto de «Juego Responsable», como una forma de intentar evitar o minimizar estos efectos perjudiciales.

I. EL JUEGO Y LOS PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE

El Juego Responsable (Blaszczynski, Ladouceur y Shaffer, 2004; Hing y McMillen, 2002) es un término acuñado para describir un conjunto de estrategias que tienen como finalidad el minimizar los riesgos del juego excesivo. Se define como «*las acciones encaminadas a regular un entorno de juego en el cual se minimicen los potenciales daños asociados al juego y que la gente tenga la posibilidad de tomar decisiones acerca de su participación en el juego. El Juego Responsable es el resultado de acciones colectivas compartidas por los jugadores, comunidad, sector del juego y gobiernos, de manera que puedan conseguirse resultados socialmente responsables y que respondan a las demandas de la sociedad*» (*Queensland Responsible Gambling Policy, 2012*, pg. 3)

Así pues, la asunción básica es que el juego es una actividad de extraordinaria relevancia social y económica, que puede llevarse a cabo siempre que se haga de una forma adaptativa y mesurada, pero que no está exenta de riesgos. En este sentido, uno de los principales inconvenientes es su potencial adictivo, además de que la forma como se presenta suele provocar graves perjuicios en quienes ya padecen la adicción. La ludopatía está categorizada en el DSM-5 –el manual de la Asociación Médica de Psiquiatría

para la clasificación de las enfermedades mentales- como un trastorno adictivo, al igual que el alcoholismo, el tabaquismo o la adicción a la heroína. Tal consideración se debe «*al incremento de evidencias consistentes de que el juego activa el sistema cerebral de recompensa de forma similar a como lo hacen las drogas de abuso y a que los síntomas clínicos de los trastornos provocados por el juego son similares a los que provocan las drogas*» (American Psychiatric Association, 2013).

En lo que se refiere al tratamiento de los problemas adictivos –e incluso de los de abuso–, ni la información sobre las consecuencias adversas del juego, ni siquiera las instrucciones acerca de lo que hay que hacer o dejar de hacer, son suficientes para modificar los patrones desadaptativos del jugador problemático o del adicto al juego. La información, siendo necesaria –como sin duda lo es–, no es suficiente para lograr el necesario control conductual que todo jugador requiere para minimizar los riesgos de una actividad que, llevada al exceso, lo más probable es que le produzca pérdidas y otros problemas de salud mental más graves todavía. Esta máxima es especialmente válida para el adicto al juego ya que, por su propia sintomatología, es incapaz de controlar su consumo, es decir, su conducta de juego.

Además de la propia dificultad de control que tienen los adictos al juego, otro de los problemas asociados a la proliferación excesiva de juegos es el hecho de que, con independencia de la existencia de variables personales que afectan a la vulnerabilidad para padecer la adicción al juego, se ha demostrado que son las variables estructurales de los juegos de azar, así como las condiciones ambientales en las que se llevan a cabo, los principales factores causales de este trastorno. Comoquiera que la gravedad de la adicción al juego –como la de cualquier otro trastorno adictivo– está directamente relacionada con el consumo excesivo, para algunos autores la proliferación de juegos legales se ha convertido en un tema de salud pública (Azmier et al., 2001).

Es por ello que los programas de Juego Responsable se han convertido en una iniciativa que, en mayor o menor grado, se han ido implantando en las sociedades que tienen una mayor tradición en la prevención y tratamiento de la adicción al juego, principalmente en Australia, Cánadá y los países Nórdicos.

Se entiende que las estrategias de Juego Responsable comprometen a tres agentes: a) los propios jugadores, quienes deben llevar a cabo las conductas adecuadas para jugar de una forma que no les cause problemas; b) las empresas del sector, que deben regirse por los principios de Responsabilidad Social Corporativa, llevar a cabo políticas de marketing éticas y leales

y eliminar los componentes más adictivos de los juegos que gestionan y c) la Administración, que tiene la obligación social de regular el juego con la finalidad de evitar que una actividad económica legalmente permitida perjudique la salud de los ciudadanos. Debe regular la publicidad y las condiciones en las cuales se llevan a cabo los diferentes juegos de azar, estableciendo las medidas legales correspondientes y llevando a cabo las acciones pertinentes para hacer cumplir la ley.

II. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE

El hecho de que los programas de Juego Responsable deban implicar tanto a los jugadores como a las empresas del sector y a la propia Administración, exige aunar esfuerzos y voluntades, ya que los intereses de los diferentes agentes no siempre son coincidentes. El objetivo principal de todo programa de Juego Responsable es el de que el jugador realice un gasto «razonable», de cualquier manera no excesivo, así como desincentivar el juego compulsivo. Igualmente, debe poner todos los mecanismos para que los adictos al juego –que son personas que no tienen capacidad para controlar su conducta–, ni siquiera tengan la posibilidad de jugar.

Todo esto choca con las políticas de promoción e incentivación del juego, de las cuales estamos viendo un crecimiento espectacular a partir de la Ley 13/2011 sobre Regulación del Juego pero, especialmente, después de que el Gobierno de España otorgara las licencias para el juego *on line* sin haber regulado la publicidad ni las estrategias de promoción de este tipo de juegos. Los resultados son palpables, ya que en menos de un año el juego *on line* ha pasado de estar prohibido (con la anterior legislación, el juego que no estaba expresamente permitido estaba legalmente prohibido) a suponer un gasto mayor que el de bingos o casinos (DGOJ, 2013a). Por otro lado, si tomamos el ejemplo de Canadá, en donde se llevan implementando programas de Juego Responsable desde hace tiempo, un porcentaje muy significativo del gasto del juego (alrededor del 25%) lo realizan los jugadores problemáticos (Williams y Wood, 2004). Si tenemos en cuenta que en nuestro país todavía no se ha llevado a cabo ningún programa de Juego Responsable, probablemente la cifra de gasto por parte de este colectivo todavía sea mucho más elevada.

Así pues, dado que los adictos al juego son las personas que más dinero gastan (y pierden) en los juegos de azar, parece plausible deducir que, desde un punto de vista estrictamente contable, los protocolos de Juego Res-

ponsable reduzcan los beneficios económicos del juego, ya que las medidas están dirigidas a que jueguen menos los que más dinero gastan, así como a prohibir las técnicas que promuevan un gasto excesivo en el juego.

Todo ello obliga a que sea la Administración quien conjugue los diferentes intereses de las diferentes partes (incluidos los propios gobiernos) mediante estrategias de Juego Responsable que permitan que la actividad económica se lleve a cabo, pero sin perjudicar la salud de los ciudadanos.

En este sentido, los principales objetivos de los programas de Juego Responsable son dos. Por un lado, prevenir la aparición de la adicción al juego y, por otro, ayudar a quienes ya padecen este trastorno a que jueguen menos, o no lo hagan en absoluto.

A falta del establecimiento de un programa de Juego Responsable en España por parte de la Dirección General de Ordenación del Juego, en esta exposición se proponen una serie de medidas recogidas de diversas experiencias llevadas a cabo en otros países que deberían incluirse en dicho protocolo de actuación:

a. Regulación de la publicidad y de las estrategias promocionales

La Administración debe regular adecuadamente la publicidad del juego, al igual que se regula la del alcohol y tabaco que, como ocurre con el juego, también son legales, pero que son la causa de dos importantes trastornos adictivos: el alcoholismo y el tabaquismo. Igualmente, se debe estar especialmente alerta a la aparición de nuevos juegos –o de las agresivas técnicas de promoción de los ya existentes– que induzcan un patrón excesivo o desadaptativo de juego. Especial atención debe tenerse con la publicidad del juego *on line*, ya que es mucho más intrusiva que la del juego presencial, debido a que el mismo canal por el que se lleva a cabo la publicidad (Internet) es el que sirve para jugar. Se da la paradoja de que ha sido, precisamente, el juego *on line*, el sector que nunca ha tenido una regulación adecuada de la publicidad, llegándose a publicitar incluso cuando ni siquiera estaba permitido en España. Deben tenerse muy en cuenta que no se trate de publicidad engañosa (inducir excesiva sensación de probabilidad de éxito), no se debe asociar juego con éxito ni bienestar, etc.

En este sentido, cabe destacar que los códigos de autorregulación no son eficaces por varios motivos. En primer lugar, porque la obtención del máximo beneficio económico es incompatible con el objetivo de los pro-

gramas de Juego Responsable de reducir el gasto por parte de los jugadores (especialmente de los adictos al juego). Por este motivo, los compromisos a los que se lleguen con este tipo de códigos de autorregulación probablemente no serán suficientes para que haya una reducción real del gasto que es, en definitiva, lo que se pretende. En segundo lugar, porque puede haber empresas que no se acojan a dichos códigos, con lo que supone no sólo de agravio comparativo hacia quienes sí se autorregulan. Por último, si no es la Administración la que regula, el incumplimiento de las normas no tiene las mismas consecuencias y, en cualquier caso, pueden abandonarlo en cualquier momento.

En la actualidad existe un código de autorregulación en España por parte de algunas empresas del sector que no está teniendo ninguna eficacia, habida cuenta de la manifiesta incitación al juego irresponsable: presentación del póquer como una forma de ganarse la vida, incitación al juego como una forma de superar los efectos de la crisis, transmisión de valores consumistas y especulativos en la publicidad, etcétera.

En concreto, las medidas a tener en cuenta en este punto se resumirían en tres aspectos:

- *Regulación de la publicidad del juego.* Todos los programas de Juego Responsable inciden en la necesidad de regular la publicidad del juego (Binde, 2009) y algunos de ellos surgen, precisamente, debido a que los códigos de autorregulación propuestos por el sector no hayan tenido efecto alguno en la prevención de la adicción al juego (Hing, 2004). La propuesta concreta es que la regulación de la publicidad se desarrolle de forma similar a la del alcohol y tabaco, que son las otras dos sustancias adictivas cuyo comercio es legal.
- *Prohibición del uso de cualquier técnica de inducción al juego* en la población más vulnerable, que son los jóvenes, jugadores problemáticos y adictos al juego (Binde, 2009).
- Prohibición de determinadas técnicas de inducción de juego, tales como premios, puntos por fidelización y otras estrategias que estimulen el consumo excesivo (Lucas & Kilby, 2008; Suh, 2012).

En cualquier caso, debe prevalecer el principio de *precaución,* es decir, en el caso de que haya sospechas o indicios de que una determinada acción pudiera tener efectos perjudiciales, está justificada su limitación, incluso en ausencia de evidencias contrastadas. Esto debe ser aplicado a la hora de poner en marcha nuevos juegos. Debe crearse una comisión en el seno del

Consejo Asesor del Juego Responsable que analice previamente cualquier juego que se pretenda lanzar al mercado y que certifique que cumple con los mínimos requisitos de los programas de Juego Responsable.

b. Información y sensibilización

La prevención es mucho más eficaz y genera menos costes sociales y económicos que el tratamiento. El juego tiene un potencial adictivo que debe preverse de antemano y existen colectivos específicos especialmente vulnerables o sobre los que resulta más indicado el llevar a cabo programas de educación y sensibilización sobre los riesgos de la adicción, las causas que la provocan y conductas apropiadas para evitar su aparición. Los programas de información y sensibilización pueden estar dirigidos a diferentes colectivos:

- *Adolescentes y jóvenes* que todavía no han adquirido la adicción, pero que son vulnerables, tanto porque a ellos se dirigen las actuales campañas de publicidad (especialmente juegos *on line* y póquer), como porque en sí mismos son colectivos de riesgo para el desarrollo de conductas adictivas (Chambers, Taylor y Potenza, 2003). Consisten en programas que pueden implementarse en ámbito escolar mediante técnicas audiovisuales, ejercicios, ejemplos de juego, etcétera. Algunos de los contenidos principales de los programas preventivos en ámbito educativo son los siguientes:
    - Probabilidad y azar
    - Historia y organización del juego en España
    - Trastornos adictivos y juego
    - Conductas preventivas
- *Población general* mediante campañas de información y sensibilización en medios de comunicación de masas, talleres informativos, etc. Se abordan los mismos contenidos que en los programas educativos pero con un carácter informativo y de sensibilización, principalmente. Es necesario que la población sea consciente de los problemas que puede acarrear el juego excesivo, de forma que se acepten las políticas de Juego Responsable como medidas preventivas y de fomento de la salud y bienestar, en lugar de percibirse como un atentado contra la libertad personal o de empresa.

- *Población con problemas de juego.* En este caso, la información está especialmente dirigida a jugadores con problemas de adicción y, por lo tanto, es más específica y se aportan soluciones concretas. Se debe suministrar en centros de intervención, tanto por parte de las asociaciones de afectados como por la industria del juego. Pueden llevarse a cabo mediante trípticos, paneles audiovisuales informativos en las propias salas de juego, *banners*, mensajes *pop-up* dinámicos que aparecen durante el propio juego, etcétera.

  Algunas de las recomendaciones típicas que suelen aparecer son las siguientes:

  - Ponerse un límite de dinero que jugar y no superarlo
  - No jugar para superar estados de ánimo disfóricos
  - Tener en cuenta que se trata de una actividad de ocio, no de un negocio. Por lo tanto, estar dispuesto a perder dinero
  - No jugar para recuperar pérdidas
  - No beber alcohol mientras se juega
  - Etc.

  Especial interés tiene la información de los recursos asistenciales y de ayuda al jugador con problemas, información que debe ser fácilmente localizable y accesible (teléfonos gratuitos 900, páginas web, etc.). La Administración debe asegurar una adecuada red sociosanitaria para ayudar a las personas con problemas en el juego y que ésta sea accesible.

c. Medidas específicas

Como se ha indicado anteriormente, la información es necesaria para promover pautas de Juego Responsable, pero con ello no es suficiente. Lamentablemente, muchos de los programas de "prevención" se quedan en mera información o, como mucho, sensibilización, a pesar de que se ha demostrado en numerosos ámbitos que éstas son medidas claramente insuficientes, especialmente cuando hay una presión social y económica para el consumo y además, se trata de una conducta potencialmente adictiva, como es el caso del juego. Por ello, es imprescindible que todo protocolo de Juego Responsable incluya medidas específicas de prevención de la adicción, que

han de ser establecidas por la Administración y cumplidas por la industria y por los propios jugadores.

Por regla general, todas estas medidas están dirigidas a reducir la disponibilidad del juego de forma general y, de forma más específica, a limitar drástica o, incluso, totalmente la accesibilidad para las personas que tienen problemas de adicción o están en riesgo de tenerlo. Para cualquier jugador se pretende que el gasto no sea excesivo en ningún caso. En concreto, las medidas deben ir encaminadas a:

- Poner en funcionamiento medidas activas para reducir la frecuencia de juego, lo cual es precisamente todo lo contrario de lo que se pretende con la publicidad. Algunas de esas medidas tienen en cuenta el uso de tarjetas inteligentes (Engebø y Gyllstrøm, 2008), reducción de la disponibilidad del juego (Welte, Barnes, Wieczorek, Tidwell, y Hoffman, 2007), etcétera.
- Reducción de la accesibilidad del juego (Volberg, 2000) mediante requisitos como la identificación fehaciente, límites de acceso a páginas web, etc.
- Favorecer el que cualquier jugador pueda autoexcluirse en cualquier momento, haciendo que sea muy sencillo la autoprohibición y siendo exigente en los trámites para poder volver a jugar (Hing y Mattison, 2005).
- Establecimiento de técnicas de *precommitment* (McDonnell-Phillips, 2006) con las que se impongan límites de gasto objetivos e inmodificables, restricciones de acceso a dinero mediante la prohibición de préstamos o cualquier otra estrategia que favorezca la disponibilidad de dinero, así como la posibilidad de perder el control posteriormente (Parke, Rigbye, & Parke, 2008), que es algo muy característico de los adictos al juego.

Para cumplir estos objetivos se requiere de medidas que modifiquen las características estructurales de los propios juegos, así como de las condiciones ambientales en las que éstos se llevan a cabo. Sin ánimo de ser exhaustivos, algunas de las posibles medidas que debería tomarse para favorecer el Juego Responsable son las siguientes:

- **Control de las variables estructurales de los juegos** que son responsables de la adicción. Se trata de una de las principales medidas que se pueden tomar para prevenir la adicción, ya que conjuga el derecho a jugar por parte del jugador con el que tiene la empresa de ofrecer

un producto con el que obtener beneficios económicos. Pero debe ser un producto en el cual se hayan reducido o eliminado las principales características que favorecen la adicción. Algunos de los ejemplos que pueden implementarse y evaluar su eficacia con metodología científica son los siguientes:

- No aceptar tarjetas de crédito en juego presencial, ni en *on line*
- Demorar la respuesta 10 segundos en las máquinas tipo «B»
- Limitar el importe de la apuesta y del gasto no sólo en un tipo de juego, sino en todos los que proporcione un establecimiento o casa de apuestas (tanto presencial como *on line*).
- Presentación de pausas y mensajes de aviso entre apuestas
- Establecimiento de pausas y limitaciones entre diferentes tipos de juego de la misma casa de apuestas (presencial u *on line*)
- Indicaciones de lo que se lleva perdiendo mientras se está jugando
- Etc.

• **Control de las características ambientales**. Se trata de otra de las principales medidas que han demostrado mayor eficacia para evitar la adicción al juego. Hay muchos factores que facilitan el juego que, en el caso padecer ludopatía, no solamente invitan a jugar, sino que lo inducen de manera casi indefectible. Es por ello, que el control ambiental es fundamental en el desarrollo de programas de Juego Responsable. Hay muchas cosas que se pueden hacer para prevenir el juego compulsivo sin impedir que, quien quiera jugar, pueda hacerlo libremente.

  Al igual que en el caso de las medidas estructurales, se trata de reglas muy concretas cuya eficacia puede evaluarse objetivamente. Algunos ejemplos son los siguientes:

  - No disponer de cajeros automáticos en los locales de juego
  - Impedir los préstamos o cualquier otra técnica de financiación del juego
  - No vender alcohol en los locales de juego ni, por supuesto, ofrecerlo gratuitamente

- Retirar las máquinas tipo «B» y máquinas de apuestas de bares y establecimientos públicos e instalarlas exclusivamente en locales de juego en los cuales exista un control de acceso
- Control de acceso a cualquier local de juego. Por supuesto, impedir la entrada de menores
- Autentificarse fehacientemente (incluso de forma presencial) para poder obtener un código personal con el que jugar *on line* y renovar dicha autentificación mensualmente
- Control de la ubicación de los locales, especialmente en lugares socialmente vulnerables
- Eliminar condiciones que induzcan absorción de la realidad y dirijan exclusivamente al juego: luminosidad, ausencia de elementos exteriores, densidad excesiva de juegos, etc. En general, evitar muchas de las condiciones ambientales que son características de los casinos de Las Vegas, ya que están diseñadas expresamente para favorecer un juego compulsivo, es decir, todo lo contrario de un juego responsable.
- Etc.

III. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE

Cualquier programa de intervención social –y los protocolos de Juego Responsable lo son- debe someterse a un proceso de evaluación de los resultados obtenidos para comprobar la eficacia de las medidas que se han establecido y llevar a cabo las modificaciones que se consideren. El programa debe consolidar las medidas más adecuadas e introducir otras nuevas, de manera que se vaya ajustando a las necesidades de la sociedad desarrollando, de este modo, un protocolo de Juego Responsable basado en evidencias empíricas. Los principales criterios a los que hay que atender son los siguientes:

- Establecer objetivos específicos en términos operacionales que puedan ser evaluados objetivamente sin ambigüedad.
- Determinar la población a la que va dirigido (población general, población en riesgo, adolescentes, etc.).
- Describir claramente las medidas específicas. Es conveniente que se tomen medidas específicas en todos los tipos de juego, pero haciendo especial hincapié en los que se han demostrado más adictivos: el

juego *on line* y máquinas tipo «B». Las medidas pueden ser estructurales del propio juego (dilación de la recompensa en máquinas tipo «B», límites de crédito, etc.) como ambientales (ausencia de billeteras, autentificación fehaciente en juego *on line*, etc.).

- Utilizar una metodología científica en el análisis de los resultados, caracterizada por:
  - Variables dependientes y medidas. Deben definirse operativamente qué es lo que se pretende conseguir con el programa de Juego Responsable y la forma de evaluarlo objetivamente.
  - Procedimientos de muestreo. Deben utilizar muestreos apropiados en términos de tamaño y representatividad de la población a la que va dirigida (tanto clínica como general).
  - Diseño experimental. Es imprescindible utilizar diseños científicos apropiados que permitan evaluar el impacto de las medidas que se han implementado, con la finalidad de ir mejorando los resultados, optimizando los recursos y adaptarlo a la realidad que, al mismo tiempo, es cambiante. Pueden usarse grupos control, diseños experimentales o cuasi-experimentales, de medidas repetidas, intrasujeto, etc.
  - Seguimiento. Evaluación de los efectos a largo plazo del programa, tanto en los casos en los que se trata de medidas puntuales, como en los definitivos.
  - Comunicación de los resultados. Los resultados de los programas deben comunicarse tanto a las instancias sociales como a las científicas, con el objetivo de mostrar los resultados y ser valorados externamente.

Para finalizar, el protocolo de Juego Responsable debe atender a varias consideraciones de actualidad en España.

En primer lugar, desde la Ley 13/2011 sobre Regulación del Juego, ha habido una auténtica explosión de tipos de juego *on line* sin ningún tipo de control. Hemos pasado de ser un país con importantes limitaciones en los tipos de juego permitidos, a no haber restricción alguna, ya que en breve se pretende legalizar los dos únicos tipos de juego que todavía no están permitidos: a) las slot *on line* (probablemente el tipo de juego más adictivo que existe en la actualidad) y b) las apuestas deportivas cruzadas (probablemente uno de los que provea de menor seguridad al jugador).

En segundo lugar, la proliferación de juegos se ha producido sin que exista ninguna normativa sobre publicidad, algo que resulta intolerable en un estado social y de derecho, puesto que el juego es la principal causa de la adicción al juego, motivo por el cual debería haber un control estricto de la publicidad, como lo hay respecto del tabaco y del alcohol.

En tercer lugar, debería distinguirse entre los diferentes tipos de juego, y no sólo en lo que se refiere a las diferencias en su potencial adictivo, sino en su calidad de juegos de azar o de estrategia, ya que eso condiciona las políticas a llevar a cabo en materia de Juego Responsable. Por definición, el resultado en los juegos de azar no depende ni de la habilidad ni de la experiencia del jugador, y así ocurre en loterías, sorteos, la mayoría de juegos de casino, máquinas tipo «B» y «C», bingos, etc. En este caso, todos los jugadores tienen la misma probabilidad de ganar o perder, ya que el resultado sólo lo gobierna el azar y éste depende de las leyes de la probabilidad, que son las mismas para todos los jugadores. Sin embargo, en juegos como el póquer o apuestas (especialmente las cruzadas), la estrategia del jugador influye sobre el resultado del juego, lo que puede dar pie no sólo a actividades fraudulentas (que difícilmente pueden llevarse a cabo en los juegos de azar), como a la aparición de la figura del jugador profesional, que ya de partida tiene más probabilidad de ganar que el jugador no profesional. Se trata, en definitiva, de juegos diferentes que requieren medidas y reglamentaciones específicas.

Por último, pero no por ello menos importante, deben aclararse las condiciones en las cuales va a promocionarse el juego en los nuevos proyectos (*Barcelona World* principalmente). El juego que se lleve a cabo en los casinos de dichos proyectos deberá regirse exactamente por las mismas normas que se impongan desde la Administración y que prevengan la adicción al juego. Debe prestarse una atención especial en estos casos, dado que las condiciones de juego en centros como Las Vegas o Macao, que parece que son el modelo en el que se inspiran estos proyectos, atentan contra muchos de los principios del Juego Responsable.

BIBLIOGRAFÍA

APA, American Psychiatric Association. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders, 5th Edition*. Washington: American Psychiatric Association.

Azmier, Jason, 2005. *Gambling in Canada 2005: Statistics and context,* Calgary. Alberta: Canada West Foundation.

Binde, Per, 2009. «Exploring the impact of gambling advertising: An interview study of problem gamblers». *International Journal of Mental Health and Addiction*, 7: 541-554.

Blaszczynski, Alex, Ladouceur, Robert y Shaffer, Howard, J., 2004. «A Science-Based Framework for Responsible Gambling: The Reno Model». *Journal of Gambling Studies*, 20: 301-317.

Chambers, R. Andrew, Taylor, Jane R. y Potenza, Marc N., 2003. «Developmental Neurocircuitry of Motivation in Adolescence: A Critical Period of Addiction Vulnerability». *American Journal of Psychiatry,* 160: 1041-1052.

Chóliz, Mariano, 2008. *Adicción al juego de azar*. Buenos Aires: deauno.com.

Chóliz, Mariano, 2010. «Experimental Analysis of the Game in Pathological Gamblers: Effect of the immediacy of the reward in slot machines». *Journal of Gambling Studies*, 26: 249-256.

DGOJ, Dirección General de Ordenación del Juego, 2013a). *Memoria Anual 2012*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Descargado de la web el 15 de julio de 2013 en *http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes*.

DGOJ, Dirección General de Ordenación del Juego, 2013b). *Primer Informe Trimestral Enero-Marzo 2013*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Descargado de la web el 15 de julio de 2013 en *http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes*.

Echeburúa, Enrique, 2010. «El juego patológico en el marco de las adicciones sin drogas». En Enrique Echeburúa, Francisco J. Labrador y Elisardo Becoña, eds., *Adicción a las nuevas tecnologías en adolescentes y jóvenes*. Madrid: Pirámide.

Engebø, Jonny y Gyllstrøm, Finn, 2008. «Regulatory changes and finally a ban on existing slot machines in Norway: What's the impact on the market and problem gambling? A short presentation of various data». Comunicación presentada al 2008 International Gambling Conference: Looking Forward: New Directions in Research and Minimising Public Harm.

Fontbona, Marc, 2008. *Historia del juego en España*. Barcelona: Flor del Viento.

Griffiths, Mark H., 1993. «Fruit machine gambling: the importance of structural characteristics». *Journal of Gambling Studies*, 9: 101-120.

Hing, Nerilee, 2004. «The efficacy of responsible gambling measures in NSW clubs: The gamblers' perspective». *Gambling Research*, 16: 32-46.

Hing, Nerilee y Mattison, Adrian, 2005. «Evaluation of the NSW ClubSafe Responsible Gambling Program: Opportunities and Challenges for New Zealand Clubs». *International Journal of Mental Health & Addiction*, 3: 49-57.

Hing, Nerilee y McMillen, Jan, 2002: «A conceptual framework of the corporate management of social impacts: the case of problem gambling». *Business and Society Review*, 107: 457-488.

Huizinga, Johan, 1938. *Homo Ludens*. Edición en español de 1972. Madrid: Alianza Editorial.

Johansson, Agneta, Grant, John E., Kim, Suck W., Odlaug, Brian L. y Gotestam, K. Gunnar, 2009. «Risk factors for problematic gambling: critical literature review». *Journal of Gambling Studies*, 25: 67-92.

Lucas, Anthony F., Kilby, Jim. 2008. *Principles of casino marketing*. Norman, OK: Oki International.

McDonnell-Phillips Pty Ltd. 2006. «Analysis of gambler precommitment behaviour». Comunicación presentada a National Gambling Research Program Working party on behalf of the Australian Ministerial Council on Gambling. Brisbane: Gambling Research Australia.

Parke, Jonathan, Rigbye, Jane y Parke, Adrian, 2008. Cashless and card-based technologies in gambling: A review of the literatura. Commissioned by the U.K. Gambling Commission.

Petry, Nancy M., 2006. «Should the scope of addictive behaviours be broadened to include pathological gambling?». *Addiction*, 101: 152-160.

Potenza, Mark N., 2006. «Should addictive disorders include non-substance-related conditions». *Addiction*, 101*:* 142-151.

Suh, Eunju, 2012. «Estimating the impact of free-play coupon value on players' slot gaming volumes». *Cornell Hospitality Quarterly*, 53: 134-143.

VVAA, 2012. Queensland Responsible Gambling Policy. Queensland: Office of Liquor and Gaming Regulation.

Volberg, Rachel A., 2000. «The future of gambling in the United Kingdom: Increasing access creates more problem gamblers». *British Medical Journal*, 320: 1556.

Welte, John W., Barnes, Grace M., Wieczorek, William F., Tidwell, Marie-Cecile O. y Hoffman, Joseph H., 2007. «Type of gambling and availability as risk factors for problem gambling: A tobit regression analysis by age and gender». *International Gambling Studies*, 7:, 183-198.

Williams, Robert J. y Wood, Robert T., 2004. «The proportion of gaming revenue derived from problem gamblers: Examining the issues in a Canadian Context». *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 4: 33-45.

Capítulo III

El blanqueo de dinero y el juego de azar: el caso de Italia

Stella Magistro*

«Vitam regit fortuna, non sapientia»
Marco Tulio Cicerón

«In the casino, the cardinal rule is to keep them playing and to keep them coming back. The longer they play, the more they lose, and in the end, we get it all.»
Ace Rothstein (Robert de Niro) en la película Casino

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. INFILTRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL NEGOCIO DEL JUEGO DE AZAR. III. FRAUDE Y BLANQUEO DE CAPITALES EN EL JUEGO *ON LINE* LEGAL. IV. LOS JUEGOS *ON LINE* ILEGALES. V. BLANQUEO DE CAPITALES A TRAVÉS DE LAS MÁQUINAS AWP. VI. EL JUEGO DEL BINGO Y LOS RIESGOS OCULTOS. VII. LA REALIDAD BORDER-LINE DE LOS CTD/CED. VIII. CONCLUSIÓN. BIBILIOGRAFÍA.

Resumen: Actualmente el negocio del juego en Italia, además de ser uno de los pocos protagonistas de un ritmo de crecimiento y de expansión frenético e irrefrenable, está fuertemente comprometido con una reestructuración «meditada», que lo ponga en equilibrio con las nece-

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Bari «Aldo Moro», ha cursado el Máster en Derecho penal de la empresa por la Universidad «LUISS Guido Carli» en Roma. Actualmente trabaja en Roma como AML & Compliance specialist en IUS Consulting y como investigadora en la «Fondazione Bruno Visentini». E-mail: stella.magistro@gmail.com.

sidades de legalidad y de transparencia. Este sector –debido principalmente al volumen de negocios que mueve– se ve obligado a enfrentarse a una realidad compleja, la del crimen organizado fuertemente interesado en infiltrarse en su seno. Debido a esto, el sector sufre importantes distorsiones de los que deberían ser los «límites» dentro de los cuales moverse.

Palabras clave: Juegos de azar; crimen organizado; blanqueo de dinero; controles internos.

I. INTRODUCCIÓN

Italia es uno de los países que más ha sufrido la crisis económica en el panorama europeo en los últimos años, ya que muchas de sus empresas han quebrado y se han ido desangrando poco a poco. Sin embargo, hay un sector de su economía que no parece sufrir ningún problema, al contrario, se fortalece cada día más, pues ha sido protagonista de una tendencia de crecimiento exponencial; estamos hablando del «Juego de Azar»[1].

El desarrollo repentino e inesperado de este negocio y la apertura del mismo al capital privado ha conllevado la necesidad urgente de una reestructuración «meditada», que lo ponga en equilibrio con las necesidades de legalidad y de transparencia. A pesar de los esfuerzos realizados en este sentido, últimamente el negocio del juego de azar es víctima de una suerte de demonización irracional e indiscriminada[2]. De hecho, esta cuestión se ha posicionado en el centro de muchos debates políticos en Italia enfocados a la extinción misma del juego de azar en el panorama empresarial o a la imposición de limitaciones significativas comparables a su muerte real. En este sentido, debe tenerse en cuenta un elemento muy significativo y es que sólo en Italia este sector ofrece empleo a más de 120.000 personas y gestiona flujos de dinero asociados a 5.000 empresas a nivel nacional[3].

1. Vid. Dossier Libera (Asociación contra la Mafia) "*Azzardopoli, il Paese del gioco d'azzardo, Quando il gioco si fa duro… le mafie iniziano a giocare*», 2012.
2. En favor de la abolición del juego de azar se han creado muchas campañas de sensibilización asì como organismos de propaganda. Asì, por ej., «*Mettiamoci in gioco*» *http://www.mettiamociingioco.org//wp-content/uploads/2013/03/Campagna-Mettiamoci-in-gioco_Proposte-per-una-legge-di regolamentazione-del-gioco-dazzardo.pdf.* Véase G. Serpelloni, *Gambling*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.
3. «Cifras o historias, y un análisis del expediente, no revela la solución de un enigma ya que, en todo caso, el aspecto que presenta es el de la ilegalidad.
Para asuntos entre la luz y la sombra, debido a las muchas zonas grises en general de un sistema, como el de los juegos de azar, que curiosamente, aunque no mucho, en

Nazione	Spesa (Mld €)	% PIL
USA	80.5	0.53
Cina	49.9	0.68
Giappone	31.1	0.53
Italia	**19.1**	**0.87**
Australia	17.0	1.14
UK	15.1	0.62
Canada	12.3	0.71
Germania	10.7	0.30
Francia	10.4	0.37
* Juego de azar por País		

Gradutoria del giochi a distanza per spesa mel 2012

Gioco	Spesa	% su totale	% cumulata
Giochi di abilità, carte, sorte a quota fissa	229.168.448	66,8%	66,8&
Scommesse sportive	79.628.994	23,3%	90,0%
Bingo	20.453.760	6,0%	96,6%
Scommesse ippiche	4.635.979	1,4%	97,3%
Superenalotto + Win for life	3.618.321	1,1%	98,4%
Gratta e vinci	3.393.401	1,0%	99,4%
Ippica Nazionale + Internacionale + V7	1.799.348	0,5%	99,9%
Concorsi Pronostici + BIG	405.419	0,1%	100%0%
TOTALE 2012	**343.103.669**	**100%**	

un país en crisis como Italia, funciona y con mucho éxito. Es un sector, que cifras en mano, da trabajo a 120.000 empleados y da negocio a 5.000 empresas, tanto grandes como pequeñas. Supone una contribución del 4% al PIB nacional, de acuerdo con las mejores estimaciones, alrededor de 30 millones de italianos juegan, incluyendo a aquellos que durante el año solo compran el tradicional décimo de la Lotería de Italia. A principios de 2011, el optimismo empujó a una previsión de la recaudación proveniente del mercado de los juegos que ascendía a 80 millones de euros. Después de un otoño de bajada se redujo la previsión a 73 millones. Pero Italia, encajaba la maniobra más difícil y consciente, la de Monti, que dio aliento en el último trimestre para obtener una recaudación más halagüeña y al cierre de cuentas, la cifra final habría ascendido a 76,1 millones, que es igual a la suma de la deuda financiera de los municipios, a finales de 2010 .
Para que conste, Italia, con esta cifra, ocupa la primera posición en Europa y tercera entre los países que más juegan en el mundo. Con un substrato ilegal estimado (y tal vez los datos se redondeen a la baja) por lo menos de 10 millones de euros, que a su vez representan una parte de ese país "ilegal", que tiene un peso para la economía de por lo menos 560 millones en total.» Dossier Libera ob.cit.

II. INFILTRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL NEGOCIO DEL JUEGO DEL AZAR

Debido principalmente al volumen económico que genera, el negocio del juego de azar se ve obligado a enfrentarse a la realidad latente del crimen organizado, fuertemente interesado en infiltrarse en un sector tan lucrativo[4].

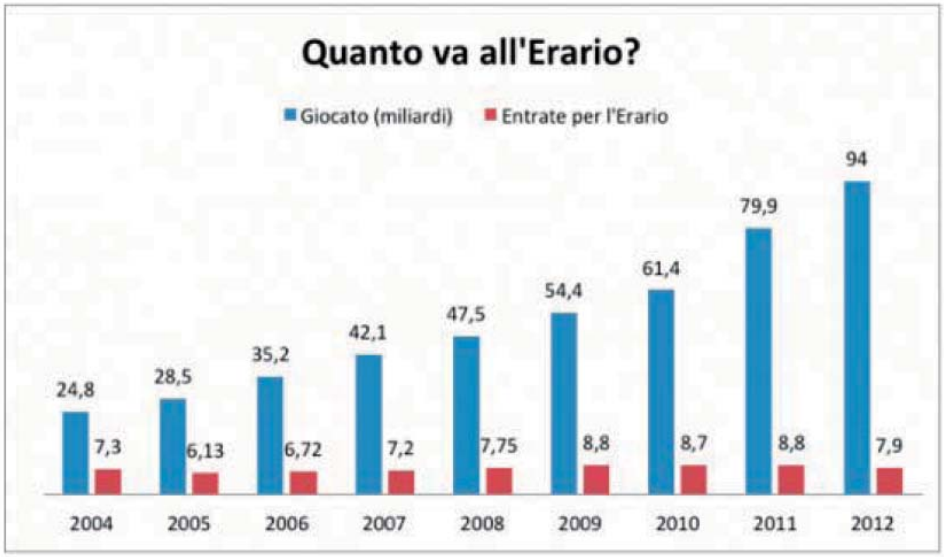
Muchas veces, en efecto, el negocio del juego de azar es manipulado para realizar conductas que lo desvían de su estructura socio-económica original y que lo conducen a la realización de delitos de usura[5], extorsión, blanqueo de capitales, así como a la sustracción de ingentes recursos económicos destinados a la Hacienda Pública. En este sentido, debe señalarse que en los primeros seis meses de 2012, para un volumen de negocios alrededor de 51,2 millones de euros, se han producido ingresos en Hacienda en concepto de impuestos de únicamente 4,7 millones de euros. Estos datos reflejan la extensión real y preocupante del fenómeno criminal; en «perfecta sincronía» con el aumento significativo en el uso de juegos de azar legales, los ingresos fiscales correspondientes han disminuido en un 0,8%[6].

Tabella 7 - Andamento del flusso economico 2005-2011 legato al gioco d'azzardo e le percentuali di ripartizione tra pay out, entrate erariali, uscite una tantum, concessionari/gestori in Italia. Fonte: Comunicati AAMS

VALORI ASSOLUTI (mil €)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pay-out	18.000	23.000	29.000	32.600	37.600	44.000	61.500
Entrate erariali	6.200	6.700	7.200	7.700	8.800	8.700	8.700
Una-tantum					600	1.200	
Concessionari/Gestori	4.300	5.500	6.000	7.200	7.400	7.600	9.700
Raccolta totale	28.500	35.200	42.200	47.500	54.400	61.500	79.900
Quota al netto delle entrate erariali	**22.300**	**28.500**	**35.000**	**39.800**	**45.000**	**51.600**	**71.200**

RIPARTIZIONE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pay-out	63,2%	65,3%	68,7%	68,6%	69,1%	71,5%	77,0%
Entrate erariali	21,8%	19,0%	17,1%	16,2%	16,2%	14,1%	10,9%
Una-tantum	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	2,0%	0,0%
Concessionari/Gestori	15,1%	15,6%	14,2%	15,2%	13,6%	12,4%	12,1%
Quota al netto delle entrate erariali	**78,2%**	**81,0%**	**82,9%**	**83,8%**	**82,7%**	**83,9%**	**89,1%**

4. Se considera que los enormes ingresos generados por el sector del juego en Italia ascienden al 4% del PIB nacional.
5. Vid. Referencias en R. Razzante, «L'usura nell'economia», in *Gnosis*, nº 3, 2009, p.53.
6. Vid. P. Grasso – E. Bellavia, *Soldi sporchi, come le mafie riciclano miliardi en inquinano l'economia mondiale*, Dalai Editore, Milano, 2011.



La causa de esta quiebra del sistema, confirmando lo anteriormente expuesto, se encuentra en el exponencial aumento de la infiltración mafiosa en el sector del juego legal, que ha generado un verdadero «monopolio paralelo» en manos de diversos clanes conocidos en el entorno del crimen organizado que han conseguido utilizar el sector del juego para sus propios intereses.

CLAN ATTIVI IN LOMBARDIA: Valle-Lampada

CLAN ATTIVI IN PIEMONTE: Lo Piccolo; Pelle-Gambazza; Belfiore

CLAN ATTIVI IN LIGURIA: Zaza

CLAN ATTIVI IN EMILIA ROMAGNA: Bidognetti

CLAN ATTIVI IN TOSCANA: Terracciano

CLAN ATTIVI NEL LAZIO: Moccia; Mallardo; ex Banda della Magliana); Schiavone

CLAN ATTIVI IN PUGLIA: Vicientino-Pasimeni-Vitale-Penna; Parisi-Cipriati; Tornese; Strisciuglio (Clan denominado "*Sacra Corona Unita*")

CLAN ATTIVI IN CAMPANIA: Misso; Mazzarella; Bidognetti; Crimaldi; Gionta-Gallo-Cavaliere;Brandi; Grimaldi; Moccia; Mallardo; D'Alessandro; Fabbrocino; La Torre; Tavoletta; Amato-Belforte; Vollaro; Cava (Clan denominado "*Camorra*")

CLAN ATTIVI IN CALABRIA: Pelle-Gambazza; Condello; Libri-Zondato; Mancuso (Clan denominado "Ndrangheta")

CLAN ATTIVI IN SICILIA: Inzerillo; Cosca di Villabate; Lo Piccolo; Madonna; D'Agati-Villabate; Aparo; Santapaola; Madonia; Bottaro-Attanasio . (Clan denominado "*Cosa Nostra*")

Cuando se habla de blanqueo de capitales en el sector del juego y de las apuestas es necesario distinguir las actividades realizadas mediante la adquisición del vehículo societario (es decir de una sociedad concesionaria o de una sociedad de gestión de las actividades del *«gaming»*) de las que se basan en la utilización de técnicas y sistemas de juego disponibles en el mercado.

La infiltración criminal en el mercado legal puede desarrollarse con modalidades y en momentos diferentes (a partir de la licitación para la adjudicación de las concesiones)[7], y por lo tanto, requiere gran atención por parte de las autoridades responsables del control y vigilancia del sector y, asimismo, de las autoridades encargadas de la prevención y represión de las actividades criminales. El tema no afecta sólo a los concesionarios de los servicios públicos, sino a todo el conjunto de las pequeñas empresas que rodea el segmento del mercado de los juegos de azar, como, por ejemplo, el de las máquinas de entretenimiento en donde operan sujetos que desempeñan funciones delicadas de gestores de salas, de *«slot»* y *«videolottery»*.

Completamente distinto del anterior es el caso del blanqueo de capitales realizado aprovechando determinados juegos o apuestas presenciales o a distancia. En tales circunstancias, el coste del blanqueo es representado por dinero que el jugador-criminal está dispuesto a gastar y, en consecuencia, a perder, para conseguir el título ganador que le permitirá justificar, en caso de controles, la naturaleza o el origen de sus ingresos.

Los dos tipos de blanqueo anteriormente descritos resultan ser profundamente distintos entre ellos, así como las lógicas, los criterios y las elecciones que orientan a las organizaciones mafiosas aunque, en algunos casos, pueden incluso superponerse.

III. FRAUDE Y BLANQUEO DE CAPITALES EN EL JUEGO *ON LINE* LEGAL

La doctrina internacional es unánime en considerar los riesgos reales de utilización del *«e-gaming»* como instrumento para la comisión de blanqueo de capitales muy contenidos para los países que han adoptado sistemas regulados y al contrario, muy elevados, para los que no tienen normas específicas

7. Vid. Comisión parlamentaria de investigación sobre las organizaciones criminales mafiosas y otras asociaciones criminales, incluidas las extranjeras, *Informe sobre el fenómeno de la infiltración de la mafia en el juego legal e ilegal*, 20 julio 2011.

dedicadas a este sector[8]. En particular, el mecanismo técnico-jurídico diseñado por el legislador italiano asegura un control total y muy eficaz, considerando que el juego *on line* está completamente trazado y todas las actividades de cada jugador, desde el momento de la apertura de la cuenta del juego hasta el cobro de las eventuales cifras ganadas, vienen registradas tanto en los sistemas informáticos de los operadores, como en los circuitos bancarios.

Un conocimiento limitado del funcionamiento real de los modelos de gestión y control del *«e-gaming»* puede generar una verdadera mitología sobre los riesgos de blanqueo de capitales en el juego a distancia, apreciándolos donde no existen e ignorándolos donde realmente están presentes[9]. Hay que tener bien claro que el blanqueo de capitales es una actividad muy compleja que no se concluye con una única operación, pues generalmente necesita una pluralidad de acciones conectadas y superpuestas entre ellas dirigidas a limpiar el *paper trail* hasta el lavado completo, de modo que se puedan borrar los rastros residuales[10].

Sin embargo, es indudable que algunas modalidades de juego evidencian perfiles de riesgo específicos y más elevados que otras y pueden, a pesar de los controles predispuestos por los operadores y por las autoridades, consentir comportamientos orientados al blanqueo o al fraude. Se trata de situaciones que, en muchos casos, son atribuibles a determinados tipos de juegos *on line* como, por ejemplo, el póker en la versión *«cash»*[11] o en el caso de torneo con sólo dos jugadores, pues ofrecen mayores posibilidades de connivencia entre los jugadores para cometer el delito. Las *«póker rooms»* vienen controladas por los operadores que tienen la facultad de intervención y de suspensión de la partida cuando detecten conductas anómalas de los jugadores durante el juego.

Sin embargo, existen distintos tipos de estrategias de connivencia o colusión que pueden alterar el juego y orientarlo hacia la comisión de delitos de blanqueo o fraude. La estrategia más utilizada es la llamada *«chat collusion»*: tras un previo acuerdo, dos jugadores utilizan algún servicio de mensajería o

8. M. Arena - M. Presilla, *Giochi, scommesse e normativa antiriciclaggio*, FiloDiritto, Bologna, 2012.
9. G. Fidone - A. Linguiti, *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Giuffré, Milano, 2013, pp. 329-372.
10. Vid. Razzante R., *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011.
11. El cash game, o «ring game», es un tipo de juego de póker en el que existe una equivalencia entre las fichas (chips) que se apuesta y el dinero real. A diferencia de un torneo de póker que por una determinada cantidad de dinero, o *buy-in*, se recibirá una cantidad (*stack*) de fichas determinada y todos los jugadores tendrán las mismas fichas.

chat *on line* (*skype*, *whatsapp*, *tango*, *viber*) para comunicarse sus cartas durante el juego con el propósito de ganar la mano o la partida, defraudando a los otros jugadores[12]. Otra de las técnicas de fraude utilizadas es el *«soft play»* (juego suave) durante el cual uno de los jugadores (puesto de acuerdo con otro previamente) decide retirarse a pesar de una combinación de cartas potencialmente ganadoras. Muy utilizada también es la técnica *«dumping»* (to dump = tirar), que se realiza cuando uno de los jugadores necesita blanquear su dinero y se pone de acuerdo con otro para que le deje ganar. Con ello se produce una aparente transferencia de dinero lícita al coste únicamente de la *«rake»* (comisión retenida por la empresa que organiza la partida).

Todas estas técnicas defraudatorias han alcanzado un nivel tan refinado que pueden escapar fácilmente al ojo vigilante de la seguridad tecnológica de las webs de *«póker room»*. Como ha evidenciado la Policía Postal Italiana, en muchos casos, detrás de *«jugadores desafortunados»* o *«afortunados»* se esconden blanqueadores profesionales interesados en la realización de su propio objetivo: blanquear dinero ilícitamente obtenido.

De hecho, también antes de la llegada de los juegos *on line* se blanqueaba dinero a través de los juegos de azar. Un sistema muy extendido, sobre todo en las pequeñas ciudades del centro-sur de Italia consistía en la compraventa de billetes ganadores de lotería o quiniela. En otras palabras, el crimen organizado, gracias a sus potentes medios, consigue encontrar a la persona que posee el billete ganador y le «invita» a vendérselo por un precio superior al valor de premio. De este modo, el legítimo propietario consigue una mayor ganancia y el grupo criminal una forma rápida y eficaz para justificar dinero con orígenes ilícitos[13].

IV. LOS JUEGOS *ON LINE* ILEGALES

La oferta de juego *on line*, a través de sitios web no autorizados, representa una de las manifiestaciones de juego ilegal más extendido sobre todo entre los más jóvenes. El juego *on line* no autorizado evidencia numerosos riesgos que derivan de la ausencia de cualquier control por parte de las autoridades públi-

12. Vid. Magistro S., «Il riciclaggio nell'*e-gaming*», en G. Fidone- Linguiti A., *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Giuffrè, 2013, pp. 330-336.
13. Vid. Grasso P.- Bellavia E., *Soldi sporchi, come le mafie riciclano miliardi en inquinano l'economia mondiale*, Dalai Editore, Milano, 2011.

cas además de prestarse como instrumento útil para blanquear dinero, puesto que permite saltar los controles introducidos como garantía del sistema.

A pesar de los continuos esfuerzos de las autoridades nacionales italianas, permanece todavía una amplia oferta de juego *on line* ilegal, favorecida también por las diferencias existentes entre los regímenes de regulación de los países europeos que permiten la circulación y el desplazamiento de capitales hacia jurisdicciones más favorables y menos «atentas» al origen del dinero.

El fenómeno del blanqueo por Internet involucra tanto al producto de pequeños fraudes de juegos *on line*, perpetrados en perjuicio de ingenuos jugadores (también a través de hurtos o clonación de tarjetas de crédito), como a ingentes cantidades de dinero procedentes de los más variados delitos. Si en el ambiente del juego regularizado las normas se encaminan a prevenir y a desanimar conductas criminales, al contrario, los sitios ilegales se caraterizan sobre todo por la ausencia de vínculos y limitaciones inherentes a los medios de pago y las diversas modalidades de utilización. La tendencia es la de favorecer lo más posible la circulación de dinero, atrayendo a los jugadores y también a los sujetos y a las organizaciones interesadas en actividades de blanqueo de capitales a gran escala, mediante procedimientos de entrada y registro muy sencillos.

De hecho, para aumentar el efecto atractivo hacia los jugadores, los sitios web no autorizados admiten conductas estrictamente prohibidas en los legales como por ejemplo:

- el abono de los premios o de las sumas depositadas y no utilizadas en favor de una cuenta de juego distinta a la abierta;
- el pago en efectivo con ausencia de limitaciones de identificación;
- el reembolso o el abono de las sumas de dinero en favor de un sujeto distinto del jugador;
- el pago directo entre jugadores;
- la apertura de múltiples cuentas a nombre de la misma persona.

Todas estas conductas están prohibidas por la normativa italiana considerando que, evidentemente, se presentan como un extraordinario y peligroso canal preferencial para blanquear dinero. En efecto, en la mayoría de los casos, estos operadores tienen su servidor central y su domicilio social en paraísos fiscales o en países que adoptan legislaciones poco transparentes y procedimientos administrativos internos que obstaculizan el intercambio de información con las autoridades de otros Estados.

En los últimos años, el legislador italiano ha intentado prevenir y oponerse al fenómeno con una serie de normas jurídicas que establecen sanciones de carácter administrativo-tecnológico a fin de eliminar sitios web no autorizados. Con la Ley 296/2006 se ha introducido el «oscurecimiento de sitios» que ofrecen juegos y apuestas sin concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro título requerido por la Ley. El órgano encargado de monitorear la existencia de sitios ilegales es, en estrecha colaboración con las fuerzas de policía, la Administración Autónoma de los Monopolios (AAMS)[14]. Sólo hasta mayo de 2012, el AAMS, ha «oscurecido» más de 4000 sitios web y ha detectado más de 70 millones de intentos de acceso a estos sitios cada mes[15].

AVVERTENZA - SITO NON RAGGIUNGIBILE

In applicazione del decreto dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) del 2 gennaio 2007, disciplinante la rimozione dei casi di offerta in assenza di autorizzazione, attraverso rete telematica, di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, con il quale è stata data attuazione all'*art. 1, comma 50, della Legge 27 dicembre 2006, n° 296*, il sito richiesto non è raggiungibile poiché sprovvisto delle autorizzazioni necessarie per operare la raccolta di giochi in Italia.

L'elenco degli operatori autorizzati al gioco telematico è disponibile sul sito istituzionale www.aams.it.

* Lo que aparece en la página web del sitio que ha sido cerrado.

14. Vid. Di Nitto T., «I giochi e le scommesse», in C. Franceschini, *I contratti con la pubblica amministrazione*, Utet, 2007.
15. El listado de los sitios cerrados se encuentra en la página web de *AAMS: http://www.aams.gov.it/site.php?id=2484*.

No obstante las dificultades objetivas advertidas en tratar de mantener bajo control un fenómeno de estas dimensiones, que se manifiesta a través de un instrumento tan rápido en su funcionamiento y universal como es Internet, las medidas de carácter penal, administrativo y sobre todo tecnológicos, han producido y continúan generando resultados muy importantes en la lucha contra el juego ilegal.

V. BLANQUEO DE CAPITALES A TRAVÉS DE LAS MÁQUINAS AWP

Gracias a la labor sinérgica de las autoridades policiales italianas, se ha descubierto un número preocupante de técnicas de alteración de máquinas AWP (Amusement With Prize – Slot machine), en perjuicio de los gestores (a veces) inconscientes, de los jugadores ingenuos y sobre todo del Estado. La alteración de los flujos de información de estas máquinas sobre la cantidad de jugadas puede realizarse a través de la aplicación de instrumentos electrónicos altamente sofisticados tales como filtros, microcontroladores, clones de tarjetas de red, o cualquier otro instrumento dedicado a ello y capaz de manipular el sistema informático. La alteración se logra mediante un complejo sistéma informático fraudulento capaz de alterar los datos de la máquina a través de un chip en ella insertado o de una tarjeta adicional.

Un ejemplo de fraude muy extendido es el que se realiza mediante la instalación de un *chip* que –interponiéndose entre la tarjeta original de la máquina homologada por la Autoridad y el conector que comunica los datos de juego al Monopolio– altera los flujos de información que recibe la administración supervisora[16]. Por otro lado, con la instalación de una tarjeta adicional capaz de reproducir exactamente el juego de las AWP (activada por control remoto o a través de *wi-fi*), se crea un verdadero sistema paralelo de juego al oficial que escapa al control del Estado. Tal alteración de datos produce una ventaja económica y fiscal (evasión fiscal), tanto para los gestores de las máquinas como para los dueños de los centros recreativos.

Otro tipo de técnica recientemente descubierta se centra en la evasión de los impuestos sobre el juego (P.R.E.U.). En este caso, las máquinas AWP poseen todas las autorizaciones y licencias requeridas por la Ley y están correctamente conectadas a la red telemática de los Monopolios de Estado

16. Senato della Repubblica, XIV legislatura, Doc. XVII n. 10, approvato dalla 6° Commissione permanente Finanza e Tesoro nella seduta del 26 marzo 2003, "*«A conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse»*, in www.senato.it.

(AAMS). Sin embargo, los datos transmitidos son falsos. El fraude se realiza mediante la instalación interna de un dispositivo electrónico (parecido al anteriormente descrito) capaz de filtrar el contador de los ingresos y de enviar a la red telemática los datos rebajados en un 80%.

Recientes investigaciones de la Guardia di Finanza, el órgano encargado de supervisar este tipo de actividades, han descubierto cómo el crimen organizado blanquea dinero a través de las máquinas de AWP incluso sin necesidad de manipularlas. Estas máquinas de nueva generación, al final de la partida, emiten un billete en el que se presentan los datos relevantes para el cobro del premio correspondiente. Este billete específicamente contiene: la fecha, la hora, el número del billete, el número del dispositivo que ha atribuido el número de identificación de la sala, el código de barras y el importe del premio a cobrar. El importe a cobrar está indicado como *«cash out»* sin ninguna referencia a la cantidad de la apuesta inicial (con la cual se ha iniciado el juego), ni el porcentaje de las ganancias. En otras palabras, del billete no se puede deducir el importe de la apuesta inicial porque sólo especifica el importe del premio que se cobra. Con este billete el jugador puede proceder a recuperar el importe en efectivo de su premio, siempre y cuando no supere el umbral de 1.000 € (tal como exige la Ley de prevención del blanqueo de capitales). Es evidente que la imposibilidad de identificar en el detalle la cantidad de la apuesta inicial o el porcentaje de victoria conlleva problemas importantes inherentes a las obligaciones contra el blanqueo de dinero. Según la Guardia di Finanza, se ha evidenciado la prevalencia de una práctica que se aprovecha de esta anomalía del sistema para el blanqueo de dinero. Así, el blanqueador inserta una suma de dinero en la máquina sin ningún tipo de límite máximo y seguidamente pulsa el botón para interrumpir el juego sin haber ni siquiera empezado. En ese punto la maquina emite el billete con la cifra «ganada» que corresponde exactamente con la que se había insertado al inicio ya que no ha habido partida o juego. El mecanismo es muy simple: «se llega con dinero en efectivo y se sale con cheques que justifican todo ese dinero gracias a la fortuna repentina». Es evidente que el sistema se puede repetir a ultranza, facilitando el blanqueo del producto de actividades ilegales con la «cobertura» proporcionada por el título ganador.

VI. EL JUEGO DEL BINGO Y LOS RIESGOS OCULTOS

Para que una sala de bingo pueda desarrollar su actividad legalmente es imprescindible que haya obtenido la Autorización de Pública Seguridad.

Tal autorización es personal, puede ser revocada o suspendida y será denegada: (i) a los sujetos desprovistos de concesión estatal o que no operan por su cuenta; (ii) a los que han sido condenados por sentencia firme por determinados delitos (ej: crímenes contra la moralidad pública o por violación de la normativa sobre los juegos); y (iii) a quien no posee el requisito de la buena conducta[17].

La licencia debe ser expuesta en el interior de la sala de manera que todos puedan verla y tiene que indicar la hora exacta de cierre al público. En efecto, el concesionario establece la hora exacta en la cual empieza y termina la sesión diaria del juego, respetando lo indicado en la autorización.

Por lo tanto, allí donde se verifique actividad fuera de los límites temporales permitidos por la licencia sería lícito comprobar las razones o motivos que subyacen a esa actividad *«extra-time»*[18]. Si, por un lado, podría tratarse de una simple violación de los límites horarios establecidos por la Ley, por el otro, podría ser indicativo de operaciones de blanqueo de dinero realizadas cuando en la sala sólo queda un número limitado de jugadores que actúan en connivencia.

La situación antes descrita permite una actividad de lavado de dinero lejos de miradas indiscretas, favorecida también por mecanismos que regulan la extracción. De hecho, hay que tener en cuenta que una vez que la máquina ha sorteado el número y lo ha transmitido al ordenador central, existen dos modalidades para anunciar el número extraído: automático, a través del lector digital, o manual, mediante un operador que transcribe el número y lo anuncia con el micrófono. En este último caso, entonces, es evidente que cabe la posibilidad de que un cómplice anuncie otro número distinto del que realmente ha sido sorteado. Estas conductas pueden realizarse ya que las grabaciones de videos no son obligatorias en el bingo, como sí ocurre, por ejemplo, en los sorteos de la lotería nacional.

Sin embargo, todas las operaciones vienen registradas en ordenadores que permiten verificaciones a posteriori sobre la ejecución del juego y las ganancias en relación con el horario durante el cual han sido obtenidas.

En Italia permanecen evidentes puntos críticos relativos a los sistemas de control que son considerados insuficientes e inadecuados. Por estas razones se impulsan nuevas medidas de seguridad tendentes a reducir los riesgos de

17. Calesini G., *Leggi di Pubblica sicurezza e illeciti amministrativi*, Laurus Robuffo, 2010.
18. Arena M.- Presilla M., *Giochi, scommesse e normativa antiriciclaggio*, Filodiritto, 2012.

gestiones discrecionales en la aplicación de las disposiciones normativas. De hecho, se han avanzado propuestas relativas a la introducción de bloques que impidan la continuación del juego a partir de la hora fijada para el cierre y que impongan la obligación de uniformar los horarios de apertura y cierre de todas las salas presentes en el territorio nacional, de modo que se facilite la actividad de control de las autoridades.

VII. LA REALIDAD BORDER-LINE DE LOS CTD/CED

Una distinción fundamental que necesita ser remarcada para que se identifique correctamente el enemigo social contra el cual todos los países tienen que luchar, es la que existe entre el juego legal y el ilegal[19]. Con juego legal nos referimos al juego permitido por la Ley y por lo tanto, seguro y controlado por la Autoridades Estatales. Por el contrario, con juego ilegal aludimos al que además de no estar permitido, expone a los jugadores inconscientes a riesgos muy altos. Un ejemplo de esta última categoría son los Centros de Transmisión de Datos (CTD), realidades que detrás de una aparente legalidad, esconden una formidable escapatoria para los que necesitan ocultar el origen ilícito de capitales. Tales centros son verdaderas agencias de apuestas sin autorización, que se limitan a poner en contacto a los clientes que quieren apostar con corredores (*«bookmakers»*) extranjeros (normalmente con sede en algún paraíso fiscal) a ellos vinculados. En otras palabras, el CTD a través de las estructuras tecnológicas e informáticas adecuadas, recoge y transmite la propuesta de apuesta proveniente de un jugador al *«bookmaker»* con el cual está conectado. Este último se reserva la posibilidad de aceptar o rechazar la jugada. En el caso en que el *«bookmaker»* acepte la apuesta y el jugador gane, el centro liquida la suma ganada[20].

Por lo tanto, el CTD proporciona aparentemente sólo un servicio de auxilio y asistencia técnica en favor del jugador, permaneciendo fuera tanto de la organización como de la gestión de la apuesta, contrariamente a las agencias que aceptan directamente la jugada asumiendo el riesgo. Este tipo de centros han sido estructurados de forma que se asimilan a meros ciber cafés o «Internet point» y, por tanto, no necesitan, para llevar a cabo su actividad,

19. Benelli C. – Vedova E., «Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale», in *Teoria e pratica del diritto*, sez IV-79, Giuffrè, 2008.
20. Bernasconi C., *L'abusiva raccolta di scommesse on line tra diritto sanzionatorio nazionale e diritto dell'Unione Europea*, nota a Cass. Pen. Sez. III, 12 luglio 2012, in Giust. Pen., 2012, 592.

de la documentación que el ordenamiento italiano (en este caso) requiere a quienes ofrezcan servicios de recogida de apuestas. Para poder abrir un centro de apuestas, la Ley italiana exige la obtención de dos requisitos: la concesión estatal que se consigue tras la correspondiente licitación pública y la licencia de pública seguridad según lo dispuesto en el Texto Único de las Leyes de Pública Seguridad (TULPS).

Los gestores de los CTDs hasta ahora siguen defendiendo la tesis según la cual los controles cumplidos y las autorizaciones conseguidas en el Estado donde se encuentra la sede principal de la empresa extranjera a la cual están vinculados, son suficientes para satisfacer los intereses de seguridad pública defendidos por el ordenamiento italiano. Sin embargo, la Corte de Justicia Europea ha destacado, en repetidas ocasiones, la inaplicabilidad al sector del juego del principio del reconocimiento mutuo, excluyendo, por lo tanto, la posibilidad de que las autorizaciones conseguidas en otros países sean automáticamente reconocidas en Italia. El riesgo oculto tras el fenómeno de los CTDs se circunscribe a los altos niveles de facturación que este tipo de empresas alcanzan sin ningun tipo de control o supervisión. El dinero sale de los confines nacionales para luego confluir, a través de complejas estructuras de ingeniería financiera, en el patrimonio de *«bookmakers»* residentes en países considerados paraísos fiscales (*«off-shore»*) para luego volver al circuito legal italiano. La estructura es parecida a la de los grupos de sociedades, en los cuales la matriz holding tiene su sede en un país extranjero.

Consideradas las peculiares características de este negocio, la Mafia no ha desperdiciado la ocasión de extender sus tentáculos para apoderarse de esta favorable actividad. De hecho, los capitales que necesitan ser blanqueados, recorriendo el iter antes descrito, emergen en otro Estado en la forma de ingresos (lícitamente obtenidos) de actividades comerciales, para luego ser invertidos en los más variados sectores económicos. Hay que tener en cuenta que, contrariamente a lo que pasa con los concesionarios de juegos públicos, estos operadores utilizan sistemas informáticos que no están conectados con el sistema de recogida y control estatal, y, por lo tanto, no hay ningún tipo de supervisión sobre las apuestas y los flujos de dinero que gestionan.

Este tipo de actividad, tal como está estructurada, favorece también la realización de otro tipo de crimen, conocido como *«match-fixing»*. El dinero ilícitamente recogido es utilizado para sobornar y amañar los partidos de fútbol sobre los cuales la casi totalidad de los jugadores apuesta soñando con ganar una suma que le va a cambiar la vida. La difusión de esta práctica ha sido confirmada también en un estudio de Europol, el «*Serious and Orga-*

nised Crime Threat Assessment» (SOCTA), publicado en el marzo 2013, el cual revela la existencia de una relación muy estrecha entre el mundo del deporte profesional y las organizaciones criminales que operan en la Unión Europea[21]. Es evidente que una de las principales causas del nacimiento y de la extensión de tal fenómeno es la falta de homogeneidad en las legislaciones europeas sobre las cuales se aspira a una pronta intervención.

Italia, a través de la creación de un riguroso corpus normativo, ha intentado blindar lo más posible el sector de las apuestas, con la manifiesta intención de ejercer sobre el mismo un control ineludible. Sin embargo, las cuestiones jurídicas ligadas a los CTDs resultan ser muy complicadas, tal como lo demuestran las famosas sentencias «Placanica» y «Costa-Cifone» de la Corte de Justicia Europea. En el centro de esta infinita batalla legal se encuentran algunos gestores de CTDs ligados por medio de una relación contractual con el *«bookmaker»* inglés *«Stanleybet»*. Éstos fueron condenados por las autoridades italianas por ejercicio abusivo de la recogida de apuestas sin la licencia requerida por la Ley.

La primera sentencia («Placanica» C-338/04) declara la incompatibilidad de la normativa italiana de concesiones con el derecho comunitario, pues ésta fue concebida de forma que sólo algunos sujetos puedan logran la concesión estatal, puesto que contienen evidentes restricciones a la libertad de establecimiento (art. 43 CE). Asimismo, las limitaciones establecidas para los *«bookmakers»* extranjeros con sede en otros Estados miembros, en donde son controlados y legítimamente autorizados a ejercer la actividad de apuestas, constituyen una restricción a la libre prestación de servicios (art. 49)[22]. Es importante, remarcar que la Corte de Justicia europea en realidad,

21. «Looking at OCG, SOCTA estimates that there are 3600 international OCGs active in the EU and involved in a broad range of criminal offences. Drug trafficking seems to be by far the most widespread criminal activity, followed by fraud. These two crime areas represent more than half of all OCG activity […]. In 2012 and 2013, an extensive network of match-fixers involving football match officials, club officials, players and career criminals from more than 15 countries was identified. The scale and professionalism of the operation recently uncovered suggests that match-fixing is potentially more wide spread, not necessarily limited to football matches and indicating that top-level professional sport event are vulnerable to criminal manipulation […]»(EUROPOL, SOCTA, 2013).

22. Una normativa nacional que prohíbe el ejercicio de actividades de recogida, aceptación, registro y transmisión de las propuestas de apuestas, en concreto de las relativas a acontecimientos deportivos, cuando no se dispone de una concesión o una autorización de policía expedida por el Estado miembro de que se trate, constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios reconocidas

se ha limitado a reconocer la existencia de una forma de discriminación en el sistema de participación en la licitación pública, cosa que es muy distinta de la declaración de ilegitimidad general del sistema de concesiones administrativas y de los CTDs. La incorrecta interpretación de la voluntad real del Legislador europeo ha llevado a una exponencial difusión de estos centros sin ningún tipo de autorización.

La siguiente sentencia (Costa-Cifone –causas reunidas C-72/10 y C–77/10)[23] fue dictada a raíz de la condena de dos gestores de CTDs italianos que ejercían su actividad sin licencia porque estaban asociados a un sujeto (una vez más la empresa *«Stanleybet»*) que no era concesionario y que no respetaba las normas sobre las distancias mínimas entre un nuevo centro y uno ya existente. La Corte de Justicia Europea vuelve a censurar el sistema italiano, afirmando que las libertades consagradas en los artículos 43 y 49 del Tratado CE pueden ser derogadas sólo y exclusivamente por razones de interés general y social como, por ejemplo, la tutela del orden público. El cuadro general sigue siendo muy confuso aunque la doctrina mayoritaria italiana sigue defendiendo la tesis según la cual los derechos reconocidos a *«Stanleybet»*, considerada su peculiar posición respeto a las licitaciones públicas de las cuales fue exluida injustamente, no son aplicables indiscriminatamente a todos los centros de tramisión de datos por simple analogía. Hasta que la posición de estos CTDs no sea aclarada de manera firme y regularizada seguirán operando en el territorio italiano, como en un limbo, a través del cual podrían ser canalizadas ingentes cantidades de dinero negro.

VIII. CONCLUSIÓN

A la luz de todo lo anterior, se hace cada día más fuerte la convicción de que una lucha racional y coherente que se dirija a la efectiva protección del orden social y económico, es aquella que se conduce contra el fenómeno de la alteración del sector del juego, y no contra el juego en sí mismo, que tiene que ser entendido como un momento de diversión y socialización.

---

por los artículos 43 CE y 49 CE respectivamente. Los artículos 43 CE y 49 CE deben interpretarse como oposición a una normativa nacional como la controvertida en los asuntos principales, que excluye y continúa excluyendo del sector de los juegos de azar a los operadores constituidos bajo la forma de sociedades de capital cuyas acciones cotizan en los mercados regulados.

23. *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0072:ES:NOT*

BIBLIOGRAFÍA

Antolisei F., *Manuale di Diritto Penale*, Giuffrè, Milano, 2003.

Arena M.- Presilla M., *Giochi, scommesse e normativa antiriciclaggio*, Filodiritto, 2012.

Arena M.-Razzante R., *Normativa antiriciclaggio e responsabilità da reato delle società*, Simone, Napoli, 2012.

Bartolomucci S., *Corporate Governance e responsabilità delle persone giuridiche: modelli preventivi ad efficacia esimente ex D. Lgs. 231/2001*, Milano, 2004.

Benelli C. – Vedova E., «Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale», *in Teoria e pratica del diritto*, sez IV-79, Giuffrè, 2008.

Bernasconi C., *L'abusiva raccolta di scommesse on line tra diritto sanzionatorio nazionale e diritto dell'Unione Europea*, nota a Cass. Pen. Sez. III, 12 luglio 2012, in Giust. Pen., 2012, p. 592.

Calesini G., *Leggi di Pubblica sicurezza e illeciti amministrativi*, Laurus Robuffo, 2010

Cappa E.- Morera U., *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Carbone M.-Tolla M., *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio*, Cacucci, Bari, 2010.

Di Nitto T., «I giochi e le scommesse», in C. Franceschini, *I contratti con la pubblica amministrazione*, Utet, 2007.

Epidendio T. E., *Il modello organizzativo 231 con efficacia esimente, in Riv.* La responsabilità amministrativa delle società e degli enti.

Fidone G. – Linguiti A., *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Giuffré, Milano, 2013.

Grasso P-Bellavia E., *Soldi sporchi, come le mafie riciclano miliardi ed inquinano l'economia mondiale*, Dalai Editore, Milano, 2011.

Gullo D., «La recente pronuncia della Corte di Giustizia Santa Casa: L'armonizzazione non è più una semplice scommessa» in *Riv. di Diritto ed Economia dello sport*, Vol. V, Fasc. 3, 2009, p. 93.

Magistro S., «Infiltrazione criminali e gioco illecito», en Fidone G.- Linguiti A., *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Giuffrè, 2013, pp. 329-378.

Palmieri, «Modelli organizzativi, diligenza e 'colpa' amministrativa dell'impresa», in *Diritto e pratica delle società*, 2001.

Petrillo F., *Quale responsabilità per l'organismo di vigilanza?, FiloDiritto, 2009 su http://www.filodiritto.com/quale-responsabilita-per-lorganismo-di-vigilanza/#.UXbFMkp5c6Z.*

Razzante R., «L'usura nell'economia», in *Gnosis - Rivista Italiana di Intelligence*, n. 3, 2009.

Razzante R., *Il riciclaggio nella giurisprudenza, Normativa e prassi applicative*, Giuffrè, Milano, 2011.

Razzante R., *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011.

Relazione Commissione Antimafia (IV Comitato), «*Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*» approvata dalla Commissione nella seduta notturna del 20 luglio 2011.

Senato della Repubblica, XIV legislatura, Doc. XVII n. 10, approvato dalla 6° Commissione permanente Finanza e Tesoro nella seduta del 26 marzo 2003, *«A conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse»*, in www.senato.it.

Libera, *Azzardopoli, Il paese del gioco d'azzardo. Quando il gioco si fa duro… le mafie iniziano a giocare. Numeri storie e giro d'affari criminali della «terza» impresa italiana*, Roma, 2011.

Capítulo IV

La incidencia de la actividad del juego en la normativa sobre la unidad de mercado: una primera proyección

Alberto Palomar Olmeda*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. LA NORMATIVA DE JUEGO Y LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO. 1. LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO. 1.1. Consideraciones generales. 1.2. Alcance concreto de la norma. 2. EL FUNDAMENTO ESENCIAL: LA LIBERTAD DE ACCESO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. SU REGULACIÓN LEGAL. 3. EL EFECTO BÁSICO: EL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO DE LOS EFECTOS. 4. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS. 5. EL COMPLEJO MARCO AUTORIZATORIO DE LA NORMATIVA DE JUEGO. 5.1. Breve análisis de la situación preexistente. 5.2. La proyección sobre la unidad de mercado. 6. A MODO DE PRIMERA CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN. LA NORMATIVA DE JUEGO Y LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO

El juego como una actividad económica relevante en la sociedad ha sufrido en España un proceso de transformación evidente que se centra en una doble línea de evolución que va desde la clandestinidad y la prohibi-

* Profesor Titular (Acred.) de Derecho Administrativo. Instituto de Política y Gobernanza. Universidad Carlos III de Madrid.

ción como reglas hasta su legalización, fomento y autorización como una actividad de servicios.

Esta línea, por lo demás, común en muchas actividades económicas, se «cruza» en el tiempo y en el espacio con la consideración del Estado y de las Administraciones Públicas como el único proveedor de actividades de juego. Por decirlo en términos coloquiales se produce, en términos históricos, la gran contradicción de que lo que socialmente no podía realizarse es, sin embargo, una relevante fuente de ingresos.

La publicación del la Ley de ordenación del juego (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego) estaba llamada –pese a su encaje prácticamente de «bolillos» por la vía de la regulación del juego *on line*– a solventar y poner orden en las dos cuestiones a las que brevemente nos acabamos de referir, esto es, a la legalización de la actividad económica y a la compatibilidad entre el poderoso agente público y los agentes privados que asumían la participación en un mercado que, tras la regulación histórica, había encontrado acomodo –en muchos casos– en la normativa extranjera y en la actividad hecha desde sociedades radicadas en ámbitos diferentes.

No cabe negar que, aunque se trataba de solucionar algunas cuestiones, se mantienen subsistentes otras de no menor relevancia como las relativas al fraccionamiento normativo como consecuencia del ejercicio de la competencia por parte de las Comunidades Autónomas y la proliferación normativa centrada, esencialmente, en el juego presencial. El fraccionamiento de la ordenación del mercado del juego se ha convertido en un problema evidente para los operadores, pero su solución no es sencilla con el marco constitucional actual y de hecho puede decirse que el propio esquema de la Ley 13/2011 está ciertamente en el límite de lo admisible, aunque la ausencia de conflicto constitucional nos vaya a privar (muy probablemente) de la validación constitucional del modelo.

Algunos años después –probablemente años muy malos para el crecimiento exponencial de cualquier actividad económica– las expectativas puestas en la ordenación de la actividad del juego no eran las esperadas. El número y, sobre todo, la rentabilidad económica de las licencias de juego no ha tenido el desarrollo ni la demanda prevista, y la actividad de juego se ha centrado en determinados juegos y operadores coincidiendo con una crisis evidente de la fuente principal de ingresos que estaba constituida por las máquinas recreativas.

Pero el problema no es solo de rentabilidad sino también de modelo de ordenación. Toda la regulación de la Ley de 2011 giraba desde la creación de la Comisión Nacional del Juego como un regulador sectorial que suponía un punto de equilibrio entre los nuevos operadores privados y el histórico operador público del juego que representaba el Estado. Sin embargo, la publicación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia contiene una Disposición Adicional Segunda en la que se señala que «…3. Las referencias contenidas en cualquier norma del ordenamiento jurídico a la Comisión Nacional del Juego se entenderán realizadas a la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que la sustituye y asume sus competencias, en los términos previstos en la Disposición adicional décima...». Por su parte, la Disposición adicional décima señala que «…Disposición adicional décima. *Funciones que asume la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en materia de juego.* La Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas asumirá el objeto, funciones y competencias que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, atribuye a la extinta Comisión Nacional del Juego…».

De esta forma podemos decir que, de alguna forma, el legislador se ha vuelto sobre sus propios pasos y que el modelo previsto en la Ley de 2011 ha sido enérgicamente transformado en lo que se refiere a la regulación del sector y en el que se ha sustituido al regulador sectorial por la Administración General en sentido estricto y representada por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la que, de alguna forma, depende, igualmente, la estructura del juego público en su vertiente societaria.

Las causas de esta radical transformación no puede deducirse de la propia norma de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, ni de los antecedentes conocidos, aunque todo el contexto de dicha norma es un contexto de ahorro de gasto público, de simplificación orgánica y de redistribución de las competencias entre los operadores sectoriales, la de control general del mercado y, finalmente, la redistribución de las competencias entre los reguladores y la propia Administración. Probablemente este sea el contexto explicativo de la supresión del regulador sectorial aunque, finalmente, es también posible que la propia dimensión del mercado y su falta de proyección cuantitativa tengan algo que ver en la propia extinción del regulador.

Sea como fuere, nos encontramos ante una actividad económica, fuertemente intervenida por legislaciones estatales, autonómicas y de toda índole, que se proyecta sobre un mercado en el que aún «pesa» notablemente la presencia del operador público, sus ámbitos de actividad reservados y su cuota participativa en el total de la actividad.

Situados en este plano, y como consecuencia de la actividad legislativa en materia económica, se plantea ahora la incidencia que, en éste –como en otros ámbitos– puede llegar a tener la liberalización de los títulos de intervención y participación en la actividad económica. Son numerosas las normas que vienen aludiendo a la liberalización o flexibilización de los títulos de intervención y autorización para el ejercicio de actividades que han desembocado, finalmente, en la publicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, lo que justifica que nos centremos, en este momento, en la exposición de las líneas fundamentales sobre las que se asienta la regulación.

1. LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

1.1. Consideraciones generales

El proceso de liberalización de la economía y, dentro de la misma, de las actividades de servicios que arranca en España de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, encuentra en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, una nueva «vuelta de tuerca». De esta forma, podemos indicar que el marco de liberalización-flexibilización opera sobre las licencias y las autorizaciones específicas, pero la conformación de un marco abierto de realización de las actividades económicas encuentra en nuestro país, como en el resto de Estados compuestos, el obstáculo adicional de los efectos de la concurrencia de centros autorizatorios de ámbito territorialmente limitados y, por tanto, que acaban produciendo una segmentación del mercado que incide en la libertad de la actividad comercial, que es la que pretende conseguirse a través del conjunto de reformas que se han indicado. De hecho, como se ha analizado, existe una amplia reglamentación (de todo orden) de las distintas Comunidades Autónomas sobre la materia.

A salvar este segundo efecto negativo para la libertad real de la actividad económica y de servicios y, dentro de la misma, la libertad comercial responde en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado cuya finalidad está claramente señalada en la exposición de motivos de la ley cuando indica que «…En el contexto actual, esta ley busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad. Todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía…».

El Informe del CGPJ recordó que «…Dicho principio no está recogido expresamente en la Constitución, pues ha sido construido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a modo de concreción del principio de unidad económica, tomando como referente principal la libertad de circulación y establecimiento de personas, así como la libertad de circulación de bienes en todo el territorio español que garantiza el artículo 139.2 de la Constitución. Para la construcción de aquel principio también se ha invocado la atribución competencial que el artículo 149.1.1ª de la Constitución atribuye al Estado, en orden a regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales…»[1].

1. El Informe cita expresamente como elemento central la STC 1/1982 que recogió, en el fundamento jurídico primero, una serie de consideraciones sobre lo que vino a denominar «constitución económica» y «principios básicos del orden económico» que han de aplicarse con carácter unitario: (…) En la Constitución Española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone

Como consecuencia de lo anterior, la filosofía del nuevo marco regulador se traduce, según la propia Exposición de Motivos, en que «…Sin perjuicio de las competencias que en cada caso corresponden al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, con esta ley se dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, basadas en un criterio de confianza mutua, y se aplican principios comunes como el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas en la libre iniciativa económica, lo que implica el reconocimiento implícito de actuaciones de las autoridades competentes de otras Administraciones Públicas. La ley no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos puesto que, como ya ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, unidad no significa uniformidad, ya que la misma configuración territorial del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone una diversidad de regímenes jurídicos…».

Es cierto que esta filosofía no es unánime. El Dictamen del Consejo Económico y Social, de 18 de abril de 2013, señaló que «…El CES considera que la norma sometida a dictamen puede ser de difícil aplicación y dar lugar a una gran litigiosidad porque afecta a un buen número de competencias autonómicas y locales. Esta circunstancia puede derivar en la proliferación de

lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de «un orden económico y social justo», y cuyo art. 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 138.2 y el 139.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional (arts. 40.1, 130.1, 131.1, 138.1). Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Tít. VIII CE). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede entre otros preceptos con el art. 149.1.10 CE, y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las «bases», como ocurre con los indicados en el art. 149.1.1 y 13 CE.

conflictos competenciales entre el Estado y las Administraciones territoriales, pero también entre las propias comunidades y entidades locales, al establecer la prevalencia de la regulación de la Administración territorial de origen del operador económico, con independencia del lugar en el que el mismo desarrolle efectivamente su actividad. En este sentido, a juicio de este Consejo, la norma debería disponer de manera expresa en las disposiciones generales, tal y como reza en la exposición de motivos, que lo estipulado en ella se aplicará sin perjuicio de las competencias que en cada caso correspondan al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales...».

1.2. Alcance concreto de la norma

Sea como fuere podemos, ahora, intentar una cierta sistematización de la norma sobre la base de sus elementos centrales como es el de la propia definición del concepto de unidad de mercado que, como se ha indicado, es un fruto, en nuestro Ordenamiento, de una interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, porque no tiene un reflejo directo ni explícito en la CE y que, por tanto, debe conformarse en la propia Ley.

A) Delimitación del concepto de unidad de mercado

El artículo 1º de la LGUM se refiere a esta cuestión indicando: «…2. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento *de los operadores económico*s, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica...». El concepto de operador económico se contiene en el apartado h) de los Anexos que incluye la LGUM que define como tales «…h) Operador económico: cualquier persona física o jurídica o entidad que realice una actividad económica en España…».

Ambas referencias se completan en el Anexo de la Ley con la propia definición de actividad económica. Según el Anexo se entiende por tal «…b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios…».

En cuanto a la actividad que queda dentro del ámbito de aplicación, es el artículo 2º de la Ley el que establece que «…esta ley será de aplicación al

acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional…».

Se contienen en los párrafos expuestos los dos elementos claves en la ordenación y en la propia operatividad del Texto Legal. Se trata, por un lado, de la determinación del ámbito de aplicación que afecta al conjunto de actividades económicas que se refieran a la producción, la distribución de bienes o en la prestación de servicios, lo que realmente, configura un ámbito ciertamente extenso y ambicioso que, sin duda, es consecuencia de la propia opción legislativa y de la situación de fraccionamiento de mercados que produce la articulación diferencial de competencias por parte de diferentes Administraciones con competencia territorialmente limitada.

Es, precisamente, éste el segundo y más representativo de los valores que incorpora la Ley, y que consiste en admitir que las autorizaciones y –en general– las formas de acceso a la actividad económica (la Ley se refiere a autorización, licencia o habilitación) tengan validez en todo el territorio español para el ejercicio de la respectiva actividad.

Para llegar a esta conclusión o para cumplir el efecto propuesto, es necesario trascender el propio ámbito regulatorio que, claro está, puede no ser homogéneo y establecer la actividad y la capacidad de realizar dicha actividad económica, con lo que podríamos considerar un «suelo mínimo» que no es otro que la posesión de un título otorgado por cualquiera de las Administraciones.

B) Principios para la articulación de la unidad de mercado

Este principio, de aplicación al conjunto de actividades económicas para que se realicen en condiciones de mercado por el conjunto de los operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, se articula sobre la base de algunos principios, entre los que podemos señalar –en línea con lo que aquí nos interesa– los siguientes:

* Principio de no discriminación (Art. 3)

Este principio se traduce, a su vez, en dos elementos diferenciales:

– Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades com-

petentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

– Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas, podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto, directo o indirecto, la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

Es evidente que ambos se sitúan en planos diferenciados. El primero, se sitúa en el marco de las normas de aplicación directa. De esta forma, se produce una igualación de derechos en todo el territorio nacional, específicamente, la que pueda provenir del lugar de residencia o establecimiento. Es cierto que, aunque, el inciso final es el que más tiene que ver con el efecto de aislamiento que procede de la escisión de mercados como consecuencia de la ordenación territorial diferenciada, es cierto, sin embargo, que la combinación de este precepto con las garantías que se contienen en el Capítulo IV de la propia norma nos lleva a considerar que la igualación trata de ser definitiva al liberalizar la actividad económica, como primera medida; tasar los supuestos en los que pueden producirse actos administrativos limitados y, finalmente, la igualación de los derechos que se producen entre las autorizaciones que puedan exigirse.

El segundo elemento de los expuestos se sitúa en un plano macro y de interpretación del mercado en su conjunto. En este sentido, se impone a las disposiciones de carácter general y a la actuación administrativa o, incluso, a las normas de calidad que puedan establecer requisitos que, directa o indirectamente, puedan producir la discriminación por razón de establecimiento o de residencia del operador económico en cuestión. Este principio opera, de un lado, en el ámbito proyectivo, de forma que las normas o la actuación se «diseñen» sobre la base de este principio y, de otro lado, en el propio ámbito jurídico, en cuanto parámetro de legalidad y, por tanto, aplicable jurisdiccionalmente cuando se produce una afección del mismo.

* Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (Art. 5)

La idea central que venimos transmitiendo es que la actividad económica –en los términos que se han definido– pueda realizarse libremente y que las excepciones o las restricciones a la misma sólo puedan realizarse con carácter excepcional y previa justificación expresa de la causa que motiva la utilización de medida de restricción excepcional.

A partir de aquí, el artículo 5º establece una cierta regulación tendente a hacer efectivo el principio de intervención mínima sobre la base de delimitar cuáles son los requisitos para la utilización de las vías de restricción excepcional. En concreto, los denominados principios de necesidad y proporcionalidad se traducen en que:

– Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio.

– Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

* Principio de simplificación de cargas (Art. 7)

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades, y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Desde otra perspectiva, el artículo 8 de la Ley se refiere a que las disposiciones y actos que puedan afectar al régimen que hemos expuesto en los apartados anteriores se sometan al régimen común de transparencia, que se contiene en la norma común sobre la materia que se tramita en las Cortes Generales.

C) Sistema de garantías

Es el artículo 9 de la Ley, indica que «…1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia...».

La garantía concreta se plasma por el apartado 2 indicando que los Poderes Públicos que deben ejercer la regulación en función de sus diferentes competencias deben cumplir los principios señalados en los apartados anteriores en el marco general y, en concreto, en los siguientes:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en los anteriores apartados, así como los procedimientos asociados a los mismos.

e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.

El sistema de garantías que se contiene en el artículo 9 –al que nos acabamos de referir– debe considerarse un sistema complementario, pensando en clave interna, y que es adicional, como indicábamos, al que pueden usar los particulares cuando consideren que la actuación administrativa –material o normativa– afecta a los principios consagrados en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Se trata, por tanto, de un esfuerzo adicional, de un deseo proyectivo y ordenancista de cara a que la vigilancia de que el efecto discriminatorio sea observado, detectado y removido por las autoridades administrativas competentes que, en realidad, son todas las que podrían incidir regulatoria o ejecutivamente en el respectivo mercado.

Es más, en el propio plano interno, tampoco es el único mecanismo de garantía, puesto que el artículo 10 de la Ley crea el Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación de la propia norma legal. Entre las funciones que se con-

tienen en el apartado 4 del artículo indicado se encuentra el seguimiento de las normas, el impulso de los cambios normativos y de los mecanismos de protección de los operadores. Esta es, desde otro plano, una garantía adicional a la que se contempla en el artículo 9 en relación con la competencia de las distintas autoridades para seguir la aplicación de la ley y asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

2. EL FUNDAMENTO ESENCIAL: LA LIBERTAD DE ACCESO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. SU REGULACIÓN LEGAL

En los apartados anteriores hemos incidido reiteradamente en que la línea esencial de la Ley es la consagrar y hacer efectivo el principio de libre acceso a las actividades económicas y el carácter restrictivo de las limitaciones que puedan establecerse en el mismo.

Aunque el principio de necesidad y de proporcionalidad –al que nos hemos referido– ya apunta en este sentido, la Ley trata en el Capítulo IV de conseguir que la regulación que ampara dichos principios no se mueva en el ámbito abstracto de aquellos, sino que tenga una concreción expresa. Para ello, realiza dos labores esenciales: la primera, la relativa a la justificación de los supuestos en los que se pueden establecer limitaciones vía autorización, declaración responsable o comunicación; y la segunda, la delimitación por vía del efecto, esto es, ¿cuándo puede considerarse que existe un obstáculo al mercado?

A) Técnicas permitidas de limitación y justificación de su admisión

El artículo 16 de la Ley establece el principio de libertad de iniciativa económica sobre la base de indicar que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio es libre en todo el territorio nacional. Sus limitaciones sólo pueden realizarse desde la Ley –del órgano que sea competente según el régimen común de distribución de competencias– y/o de la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

A partir de aquí la eventual existencia de limitaciones basadas en la posibilidad de establecer licencias o autorizaciones se centraba, como se ha dicho, en la existencia de una causa de interés general de las señaladas. En concreto, el artículo 17 intenta precisar cuándo concurren los supuestos de necesidad y proporcionalidad a los efectos, respectivos, de exigir una autorización, una declaración responsable o una comunicación.

a) Autorización

Aplicando los principios en cuestión, la Ley considera que es posible la exigencia de autorización cuando concurran algunos de los siguientes supuestos:

- Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

- Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando el mismo sea susceptible de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

- Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

- Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

b) Declaración responsable

Adicionalmente, el apartado 2 establece cuando concurren los principios de necesidad y proporcional en la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

c) Comunicación

Finalmente, las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

Con carácter general, y para el conjunto de las figuras analizadas y para el conjunto de las Administraciones que pueden llevar a cabo el establecimiento de las mismas, cabe indicar que el apartado 4º del mismo artículo 17 indica que «…4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización…».

B) Concepto de obstáculo o barrera a la unidad de mercado

El artículo 18 de la Ley articula la delimitación de los obstáculos en un doble plano. Por un lado, establece un principio general conforme al cual corresponde a la autoridad competente evitar que «cualquier medida, límite o requisito» produzca el efecto de crear o mantener un obstáculo o una barrera a la unidad de mercado. Esta obligación es consecuencia, a su vez, del sistema de garantías al que nos hemos referido y que, en todo caso, obliga a un análisis y una evaluación permanente de la oportunidad de las limitaciones y de los efectos que las mismas puedan producir en el ámbito respectivo.

Consciente el legislador de que una medida de este orden, formulada en términos tan genéricos, constituye, sin duda, un brindis al sol intenta, en un segundo momento, delimitar algunos supuestos que considera que tienen tal condición.

En concreto, el artículo 18 procede a especificar el concepto de carga u obstáculo según el respectivo elemento en que opera. De esta forma:

a) Medidas normativas o ejecutivas

En este sentido, se considera que tienen la condición de obstáculo a la libertad de mercado las que supongan la imposición de requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la ob-

tención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2º Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3º Que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4º Que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno, residan en dicho territorio o reúnan condiciones que, directa o indirectamente, discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5º Que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.

b) Medidas referidas a la obtención de títulos para el ejercicio de la actividad económica

En concreto, tienen la consideración de obstáculos, los relativos a obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.

c) Cualificaciones profesionales

Se incluyen en este capítulo los requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como:

1º Necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales, emitidos por autoridades o entidades de otras Comunidades Autónomas.

2º Cualquier otro requisito que obstaculice el libre ejercicio de los servicios profesionales en todo el territorio nacional.

d) Medidas de aseguramiento

Sobre este esquema en el que ya había incidido la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado determina, ahora, que tienen la condición de obstáculos o barreras a la misma, los requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro, deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

e) Medidas referidas a especificaciones técnicas

Se incluyen, igualmente, en el concepto de barreras, las referidas a especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio, distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.

Igualmente, se incluyen las prácticas o condiciones que para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro, para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.

f) Ligadas al procedimiento de obtención de los títulos habilitantes

Se incluyen, dentro de las mismas, los requisitos de naturaleza económica o intervención, directa o indirecta, de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

g) Actividades económicas adicionales o concurrentes

Se refiere a requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

h) Claúsula residual

En concreto, el apartado i) del artículo se refiere a «Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio».

Desde nuestra consideración interpretativa, los supuestos a los que respectivamente nos acabamos de referir tienen un carácter no taxativo porque el efecto fundamental es el resultado, de forma que si, aunque no se trate de alguno de los designados expresamente, se produce el efecto de distorsión de la unidad de mercado por la vía de discriminación por razón de origen, es éste –el efecto– el elemento que permite que si las autoridades consideran que afecta a los principios de la Ley procedan a su revisión o, incluso, que los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de su actividad puedan realizar igual consideración.

En este punto, la cuestión que resulta ciertamente difícil de responder es cuál es el tipo de relación de esta norma (Ley de Garantía de la Unidad de Mercado) con las normas administrativas de diverso orden y cómo resolver los conflictos en el plano aplicativo.

Realmente las posiciones interpretativas pueden, probablemente, ser condensadas en dos:

a) Considerar que la concurrencia de un supuesto de oposición, especialmente de los típicos, esto es, de los mencionados expresamente en los apartados que acabamos de analizar produce, de *iure* una derogación tácita de la normativa territorial.

   Esta posición, que realmente es la más limpia en el plano interpretativo porque soluciona la cuestión directamente, plantea, sin embargo, muchas dificultades, ya que la derogación tácita debería realizarse por un órgano administrativo (al margen, claro está, de que finalmente pueda obtenerse de un órgano jurisdiccional) que debería entender que, bien por la vía de jerarquía normativa, bien por la aplicación del principio de competencia, las determinaciones hechas por la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, operan en un plano de superioridad sobre la propia norma hasta el punto de ser admisible la preterición de la misma y la enervación de la obligación de supervisión y control por la vía del derecho sancionador.

   Esta interpretación no parece que es la que subyace en la norma. Es realmente difícil ver el efecto directo en el marco de las actuaciones procedimentales y, de hecho, lo que resulta más perceptible es la con-

figuración, de la superioridad en el plano de los Ordenamientos y de la obligación, del territorialmente limitado, de velar por el ajuste y de producirlo; y del Estatal, de revisar, supervisar y controlar que la normativa se ajuste a los principios indicados.

b) Considerar que la oposición de Ordenamientos constituye al de ámbito inferior limitado en la obligación de adaptación.

Es justamente la cuestión que nos planteábamos en el inciso final del apartado anterior y es que, comprobada o constatada, la falta de sintonía de ambos Ordenamientos, se proceda a su ajuste sobre la base de la obligación de adaptación que corresponde a la autoridad territorialmente limitada.

3. EL EFECTO BÁSICO: EL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO DE LOS EFECTOS

El siguiente capítulo de la Ley –el Capítulo V– tiene por objetivo central el de profundizar en eso que venimos denominando «el reconocimiento mutuo», que opera como el elemento final del proceso de limitación normativa, ajustes en la ejecución y, finalmente, el de reconocimiento recíproco de los títulos otorgados sin diferenciar el origen.

De hecho, así lo indica el artículo 20 de la Ley cuando señala que «…1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla...».

A fin de conseguir este principio, se establece que «...2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos…».

Como consecuencia de lo anterior y, ya en el plano concreto, se establece que:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.

Como «cierre argumental» el apartado 4 del artículo 20 de la LGUM establece que «…El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.

El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas…».

La aplicación práctica de este principio puede devenir ciertamente compleja cuando la labor de depuración del Ordenamiento no se ha efectuado previamente a la validación, de *facto,* del título habilitante. Se puede llegar a producir aquí una disociación, entre las prescripciones que proceden del efecto directo de la norma y las que proceden de la normativa territorialmente limitada que se mantenga en vigor.

En este supuesto caben diversas opciones:

a) Que la autoridad administrativa considere que el efecto directo de la prescripción contenida en la Ley de Unidad de Mercado y permita el ejercicio de la actividad sin someterse a la normativa propia con exclusión, incluso, de su régimen sancionador.

   El mecanismo es realmente sencillo de entender cuando los Ordenamientos sobre los que opera la labor interpretativa son, o mantienen, relaciones de supremacía jerárquica. En el presente caso esta jerarquía opera sobre la necesidad de adaptación, sobre la remoción de los obstáculos y sobre la conformación del plano «macro de la regulación», pero el supuesto que planteamos está lejos de ese plano y, realmente, se ubica en el plano de la ejecución y, finalmente, de la enervación de las propias capacidades y potestades sancionadoras.

   Esta circunstancia hace especialmente compleja, en el plano concreto, la operación de preterición de la norma propia como consecuencia de la interpretación de la vulneración de la norma de unidad de mercado.

b) Aplicar el propio Ordenamiento y esperar a que la conexión de Ordenamientos se produzca desde la interpretación judicial.

   Esta es, sin duda, otra posibilidad y que consiste en aplicar la propia normativa (no derogada) y esperar que la impugnación del particular afectado ante la jurisdicción contencioso-administrativa convierta a ésta en el actor principal de la conexión de los Ordenamientos. Es, sin duda, una posibilidad más sencilla que la anterior aunque ni por los costes ni por el tiempo de respuesta para su obtención pueda considerarse como una medida eficaz.

c) Promover su modificación y dar a la misma efectos retroactivos para evitar el efecto sancionador.

En este plano de las elucubraciones que venimos planteando cabe la posibilidad de que, una vez advertida la contradicción entre el Ordenamiento de referencia y el propio de la Entidad Territorial correspondiente, se produzca una modificación, derogación o lo que, finalmente proceda, que trate de poner en consonancia ambos Ordenamientos. Nada que objetar a esta cuestión que, por otro lado, parece ser la técnica habitual de relación entre ambos Ordenamientos. Pero en este plano, sería preciso convalidar la inacción administrativa del periodo en el que la norma propia justificaba una actuación sancionadora.

Esto nos permite indicar que la norma de modificación debería, al menos en este ámbito del derecho sancionador, tener o aplicarse –como norma administrativa más favorable– y, por tanto, tener un efecto retroactivo que evitase la responsabilidad de quienes tendrían que haber cumplido sus propias normas.

4. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS

La Ley ha establecido un amplio esquema de medidas de protección que se complementan con las de carácter puramente administrativo y dirigidas a que sean los propios órganos administrativos los que establezcan mecanismos de vigilancia y supervisión, para conseguir la remoción de los obstáculos preexistentes.

Este esquema de protección que se analiza en este apartado incluye medidas de oficio, a instancia del interesado debidamente formalizadas en acciones procesales, y medidas del interesado en orden a excitar la acción de los órganos administrativos encargados de la vigilancia de la unidad de mercado. Analicemos cada una de ellas por separado.

A) De oficio

El artículo 27, de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, legitima a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio, para la interposición de recurso contencioso-ad-

ministrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo IV del título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta legitimación es consecuencia, a su vez, del ejercicio de sus propias competencias y de la labor de investigación y control que legalmente se atribuye a la misma o de la petición que, a estos efectos, le puedan hacer los operadores económicos. Sobre esta cuestión debe indicarse que, en este aspecto y en esta versión, se trata de una acción compleja que es distinta a la consideración de que se trata únicamente de una petición que la Comisión decide mantener o no con la iniciación de la acción. En realidad, es una denuncia-pretensión con reserva de la acción y de los plazos para la interposición del recurso si concurre el supuesto de legitimación convencional del operador. Como consecuencia, y como primera referencia, debe indicarse que se trata más de una invitación a que la legitimación individual se sustituya por la pública, en razón a pensar que ésta es consecuencia de un juicio previo de oposición a la normativa de protección del mercado[2].

Lo que, sin duda, es más complicado, es el plazo para recurrir. El apartado 5 del artículo 27 establece que «…El plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo ordinario por parte de los operadores que hayan presentado su solicitud a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se suspende hasta que ésta le comunique su decisión…».

La traducción procesal de lo anterior, se encuentra en el artículo 127 bis de la LJCA cuando señala que «…1. Cuando la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia considere que una disposición, acto, actuación, inactividad o vía de hecho procedente de cualquier Administración pública sea contraria a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Uni-

2. El apartado 3 del artículo 27 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado establece que «…3. Presentada una petición, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta el informe que en su caso haya emitido la Secretaría del Consejo sobre la reclamación, valorará en el plazo de cinco días si procede la interposición de recurso contencioso-administrativo, informando al operador de su decisión…». En consecuencia, es cierto que, la acción de la acción por el órgano regulador va precedida y fundada, por tanto, en un juicio de oposición de la norma en cuestión al Ordenamiento en el que se inserta.

dad de Mercado, podrá presentar el recurso contencioso-administrativo regulado en este capítulo…».

Pero, seguidamente, el apartado 2 del mismo artículo 127 bis señala que «…2. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo para la garantía de la unidad de mercado será de dos meses conforme a lo previsto en los apartados 1 a 3 del artículo 46. Cuando el recurso se interponga a solicitud de un operador económico el plazo de dos meses se computará desde la presentación de la solicitud ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia...». La referencia al artículo 46 nos sitúa en el entorno convencional de la LJCA y, por tanto, ante un mecanismo con opción y planteamiento de futuro que no sirve, por tanto, para depurar el Ordenamiento preexistente, sino únicamente para los actos y disposiciones que se vayan publicando en plazos que permitan el ejercicio de la acción.

Adicionalmente, el esquema se complica como consecuencia de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado cuando señala que «…Disposición adicional quinta. Acción popular.

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y, a través de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ante los Tribunales el cumplimiento de lo establecido en esta ley, y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y ejecución, para la defensa de la unidad de mercado.

En particular, se reconoce la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos de afectados para ejercer el derecho de petición a que se refiere el artículo 27 de esta ley y para personarse en el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado regulado en el capítulo IV del título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa…».

Hasta aquí podríamos decir que lo que hace la Disposición Adicional Quinta es lo mismo que hacen otras normas (urbanismo, medio ambiente, etc.). Sin embargo, es un efecto óptico porque en el apartado 6 del artículo 27 se indica que «…6. En el caso de la acción popular prevista en la disposición adicional quinta, la legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo corresponderá en exclusiva a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sin perjuicio del derecho de personación regulado en el artículo 127 ter de la Ley 29/1998, de 13 de julio…».

El sistema no deja de ser complejo: la legitimación única corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. Si decide el ejercicio de la acción y la impugnación, los operadores instantes de la acción solo podrán comparecer adhesiva y sucesivamente. Si decide el no ejercicio de la acción, entonces como el plazo inicial queda en suspenso pueden comparecer como parte.

B) A instancia de parte

Al lado del procedimiento que tiene a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia como protagonista principal, con los matices que se puedan deducir de lo que acabamos de exponer, se sitúan las garantías que proceden directamente de la actuación del operador.

El artículo 26 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado habilita al «…operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en esta ley, podrá *dirigir su reclamación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado*, a través de la ventanilla que al efecto se establezca en el plazo de un mes. En el caso de actuaciones constitutivas de vía de hecho, el plazo será de veinte días contados desde aquel en que se iniciaron.

En concreto, podrá dirigirse la reclamación regulada por este artículo frente a toda actuación que, agotando o no la vía administrativa, sea susceptible de recurso administrativo ordinario. También podrá dirigirse frente a las disposiciones de carácter general y demás actuaciones que, de conformidad con lo dispuesto por el capítulo I de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo…».

Conviene recordar que el Consejo para la Unidad de Mercado es, según el artículo 10 de la Ley, el órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de la propia Ley. Por tanto, se transmuta la naturaleza cooperativa del órgano o se amplía –por decirlo en otros términos- al atribuirle una función puramente ejecutiva al órgano de cooperación.

Lo que realmente es más complejo es entender la utilidad de la reclamación. Podemos intentar sistematizar sus efectos sobre la base de tres cuestiones:

a) Agotamiento de la vía administrativa

El apartado 6 del artículo 26 establece que «…6. La Secretaría del Consejo notificará al operador la resolución adoptada, así como los demás informes emitidos, dentro del día hábil siguiente a la recepción de la resolución. Cuando se trate de actuaciones administrativas que no agoten la vía administrativa, la resolución de la autoridad competente debidamente notificada pondrá fin a dicha vía…».

¿Qué debe entenderse por autoridad competente? A esta cuestión responde el apartado 4 del mismo artículo cuando señala que «…A estos efectos se considerará autoridad competente:

a) Cuando se trate de disposiciones de carácter general y actuaciones que pongan fin a la vía administrativa, la autoridad que la haya adoptado.

b) Cuando se trate de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa, aquella que, de no aplicarse el procedimiento previsto en este artículo, hubiera conocido del recurso contra la actuación objeto de reclamación. En estos casos, dicha autoridad solicitará del órgano administrativo autor del acto la remisión del expediente administrativo así como de un informe sobre la reclamación en un plazo de cinco días».

Es decir, que se trata de una especie de sustitución parcial del recurso natural, por la vía de la interposición de la reclamación ante el Consejo para la Unidad de Mercado.

b) Satisfacción

Al lado de esto, si la decisión final no considera satisfechos los derechos o intereses legítimos del operador, el efecto es la presentación de la solicitud ante la Comisión Nacional de los Mercado y la Competencia en los términos que ya hemos analizado

c) Motivos adicionales

Se refiere a ellos el apartado 9 (art. 26), de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, cuando señala que «…9. Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que hayan presentado la reclamación regulada en este artículo deberán hacerlos valer, de forma separada, a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan frente a la disposición o actuación de que se trate. No obstante, el plazo para su interposición

se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de la reclamación por la autoridad competente…».

Esta prescripción es una manifestación más de la propia naturaleza de la reclamación en cuestión que se deduce de lo que dispone el apartado 2 cuando señala que «…2. El procedimiento previsto en este artículo tiene carácter alternativo. De no acogerse a él, el operador económico podrá interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan contra la disposición, acto o actuación de que se trate…».

La conclusión es clara: se puede iniciar la reclamación ante el Consejo para la Unidad de Mercado que puede llevar a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia que si decide la interposición del recurso lleva, a su vez, a comparecer como adhesivo sucesivo del proceso o que si decide la no interposición permite, finalmente, acudir a la vía jurisdiccional. El sistema no puede considerarse sencillo ni simple.

C) Los denominados mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados

El artículo 28 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado establece un elemento adicional de garantía bajo la referencia a «Mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios».

Se trata de un mecanismo adicional al previsto en el artículo 26 y pensado para que los operadores económicos, y –ahora– se añade a los consumidores y usuarios, «informen» (expresión nada técnica pero que denota lo que el legislador piensa sobre la materia) puedan, a través de la ventanilla a la que se refiere el citado artículo 26, comunicar la existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley.

El efecto, en este caso, no es procedimental y remite a que, tras la valoración técnica correspondiente, «…La Secretaría del Consejo informará puntualmente a las conferencias sectoriales y al Consejo para la Unidad de Mercado sobre los obstáculos y barreras detectadas por los operadores, así como sobre las soluciones alcanzadas y resultados obtenidos, a efectos de impulsar los sistemas de cooperación previstos en los artículos 10.4 y 12.2…».

El párrafo que no se entiende bien es el quinto, cuando establece que «…Adicionalmente, los operadores económicos que hayan recurrido ante la jurisdicción contencioso- administrativa sin haber hecho uso del procedi-

miento previsto por el artículo 26 de esta ley podrán solicitar informe a la Secretaría del Consejo…». El motivo de confusión viene por la vía de que este artículo 28 comienza diciendo que los supuestos contemplados son diferentes a los del artículo 26, esto es, que se trata de dos realidades materiales diferenciadas que, ciertamente, no quedan claras en la prescripción (por otro lado innecesaria, porque al proceso pueden acompañarse o acuñarse los informes que se considere y que el órgano jurisdiccional autorice).

5. EL COMPLEJO MARCO AUTORIZATORIO DE LA NORMATIVA DE JUEGO

5.1. Breve análisis de la situación preexistente

La publicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, supone un punto diferencial en la regulación postconstitucional del juego. No es el momento de insistir, porque es una cuestión a la que ya hemos dedicado otros trabajos a los que resulta obligado remitirse en este momento, pero sí de recordar que el proceso de liberalización y «normalización» que supone el Decreto-Ley de 1977 trae como consecuencia que se publicaran diecisiete normas de juego, correspondientes a cada una de las Comunidades Autónomas, que fueron seguidas de una abundantísima reglamentación de orden menor donde se repetían, en gran parte, modelos semejantes pero «fabricados» con membrete diferente.

El panorama no se simplificó con el tiempo sino que, todo lo contrario, fue creciendo a medida que la seguridad, las modalidades de juego o, incluso, finalmente el soporte y la aparición del juego *on line*, fueron justificando normas diferentes al amparo de las cuales se conceden autorizaciones de ámbito limitado –en lo territorial– aunque, ciertamente, con operadores muy reducidos que se veían así sometidos a regulaciones y reglamentaciones diversas, al menos, formalmente.

La propia dinámica de los hechos, la presión de los operadores, el impulso de la lógica o quién sabe realmente qué, hizo que la situación se reconvirtiera con la publicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo y que, ciertamente, hoy, la cuestión sea más simple que la que se enunciaba en los apartados anteriores.

La Ley 13/2011, de 27 de mayo es, esencialmente, una norma hecha para dar cobertura al juego *on line,* pero es cierto que la redacción final fue más allá de la regulación del juego por razón del soporte y creó una autén-

tica regulación del juego estatal que tiene como característica central la de hacer aparecer el concepto de licencias generales (Art. 10)[3] y licencias singulares (Art. 11), ligada al tipo de juego incluido dentro la habilitación general que se concedía con la primera[4].

La característica más importante es la prevista en el apartado 4 del artículo 10 –referido a las licencias generales– cuando establece los derechos de los titulares de la licencias generales y, entre ellos, señala «…4. Los licenciatarios tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

a) Desarrollar la actividad de juego en el ámbito estatal, con los derechos y obligaciones reconocidos en el pliego de bases y en la resolución de otorgamiento…».

Esta breve referencia a la situación autorizatoria previa no debe concluir sin negar que, aunque la Ley de 2011, puede haber arreglado una gran parte de la problemática preexistente e, incluso, adelantado algunos de los efectos esenciales de la unidad de mercado, sin embargo es cierto, también, que ha supuesto una clara diferenciación entre el juego *on line* y el juego presencial y que, dentro de éste, muy vinculado como su propia denominación deja claro, la presencia territorial se ha dejado en manos de las Comunidades Autónomas.

Esto nos permite decir que el modelo presencial es, claramente, un modelo de autorizaciones limitadas en su ámbito territorial de actuación, mientras que el juego *on line* –en cualquiera de sus modalidades– es el que se ha beneficiado de los cambios que derivan de la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Luego, la situación en la que nos vamos a encontrar cuando se trate de aplicar la normativa de juego es, precisamente, la que hace convivir autorizacio-

3. El citado artículo señala que «…Los interesados en desarrollar actividades de juego no ocasional deberán obtener, con carácter previo al desarrollo de cualquier tipo de juego, una licencia de carácter general por cada modalidad de juego definida en el artículo 3, letras c), d), e) y f), en función del tipo de juego que pretendan comercializar. El otorgamiento de las licencias generales para la explotación y comercialización de juegos se realizará por la Comisión Nacional del Juego, previa la oportuna convocatoria de un procedimiento que se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación, y que se regirá por el pliego de bases que, a propuesta de la Comisión Nacional del Juego, sea aprobado por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda y que se publicará en el Boletín Oficial del Estado».

4. El esquema se completa con la referencia a autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional (art. 12) y con la designación del operador público como titular de actividades reservadas.

nes de ámbito estatal y alcance general con autorizaciones limitadas territorialmente en el ámbito de aplicación.

5.2. La proyección sobre la unidad de mercado

El análisis que se ha hecho en los apartados anteriores nos permite situarnos en el futuro aplicable al conjunto de las autorizaciones, licencias y, en general, títulos habilitantes para el ejercicio de actividades económicas. La conceptuación del juego como una actividad económica no ofrece duda, por más que en la aceptación general de las reglas económicas haya predominado siempre el efecto minimizador ligado a los efectos perjudiciales del juego o la potencialidad en las conductas patológicas en el ámbito fiscal.

En este estado de cosas, podemos colegir que el tradicional aislamiento normativo del sector del juego está llamado a situarse en un marco de «normalidad institucional», en razón a que su ámbito de aplicación, como queda dicho, afecta al conjunto de los bienes y servicios realizados por operadores económicos. Las limitaciones, como reza en el artículo 17 de la Ley, sólo pueden establecerse en los términos de la Ley de la Garantía de Unidad de Mercado, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

Desde esta consideración, y una vez que hemos dicho que la concepción de la unidad de mercado opera en el plano del título habilitante (autorización, declaración responsable o comunicación), definición de las conductas que se consideran como barreras al mercado y, finalmente, el reconocimiento del principio de eficacia en todo el territorio nacional de las autorizaciones expedidas a cualquiera de los operadores, podemos convenir que la actuación sobre el juego se va a producir, fundamentalmente, en los aspectos segundo y tercero de los reseñados.

De esta forma podemos intentar analizar la proyección de los mecanismos de la unidad de mercado sobre la regulación del juego.

A) Necesidad de autorización para el ejercicio de la actividad de juego

En el marco que hemos analizado de la regulación que propone el artículo 17 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, es razonable pensar que la opción del legislador será la de considerar la necesidad futura (como la presente) de contar con una autorización en regla. Es ciertamen-

te seguro que tras la propia posición del tribunal de Justicia aceptando las regulaciones nacionales por razón del control del dinero, de la prevención de adicciones y demás elementos que han marcado siempre la regulación del juego es razonable pensar que se hará uso de la prevención que contiene el artículo 17.1.a) y que, por tanto, nos mantendremos en una actividad sometida a autorización previa que es la que se contiene, por un lado, en la Ley 13/2011 y, por otro, en las autorizaciones previstas en la normativa autonómica. Cuestión diferente, que analizaremos seguidamente, es la relativa a los efectos de las respectivas autorizaciones en las que el efecto de la LGUM no puede mantener la situación en los términos a los que nos referíamos en el apartado anterior.

B) Las normativas de juego y la eventual limitación de libertad de establecimiento y de circulación

Como hemos indicado, el segundo plano de la regulación de la unidad de mercado es el plano de sometimiento de la normativa previa al filtro del catálogo –más o menos, tasado en sus motivos– que se contiene en el artículo 18 de la LGUM. En este punto, es suficiente con recordar que, tanto en la normativa estatal como, sobre todo, en la autonómica, existen determinados elementos que pueden considerarse contrarios a las exigencias contenidas en el citado artículo que, como hemos visto, impide la existencia de requisitos discriminatorios en relación con el domicilio social, la residencia efectiva, la conformación del capital, las acreditaciones y homologaciones de material o la exigencia de garantías adicionales en relación con el ejercicio de la actividad.

En este punto, puede operar el complejo esquema procedimental y de recursos al que nos hemos referido anteriormente, tanto en la versión o posibilidad de que por la vía del Consejo para la Unidad de Mercado se consiga el traslado de determinadas medidas al ámbito de los órganos de cooperación interadministrativa (Conferencias sectoriales) en orden a la remoción de los obstáculos y la aproximación de la legislación a las exigencias de la unidad de mercado, como en el plano puramente de reación, al propiciar una impugnación directa de la Comisión de los Mercados y de la Competencia que propicie una declaración del mismo orden.

No cabe negar que en la regulación del esquema de recursos que se ha analizado en la primera parte de este trabajo se plantea, sin ambages, la asimetría que dicho régimen propicia como mecanismo de defensa entre la

normativa previa, cuya remoción en términos de recursos no acaba de quedar clara (frente a remoción en términos de cooperación interadministrativa), y la que se vaya dictando, donde el régimen dual de afección y lucha contra la unidad de mercado resulte realmente más sencilla y clara.

Lo cierto es que, en este terreno y al margen del propio debate sobre si determinados requisitos constituyen o no una barrera de cara a la unidad de mercado, sí existe, en el artículo 20 de la LGUM, una determinación de aplicación directa que afecta sustancialmente a la regulación del juego. Nos referimos, claro está, al principio de eficacia en todo el territorio nacional de las acreditaciones y homologaciones de material y demás elementos ligados a la ordenación del juego y que se consagra en las diferentes normativas, estatales y autonómicas.

En este punto debe recordarse que el citado artículo 20 establece que:

«…1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias…

2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada...».

Este régimen encuentra, en el apartado 4, una excepción cuando señala que «…4. El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura. …».

Es evidente que esta regulación produce, de *facto* ya, una modificación del panorama actual en el que muchas de las acreditaciones y homologaciones siguen vinculadas a la Administración que emite la correspondiente autorización. En este punto y, con la excepción de las homologaciones que están vinculadas a un espacio físico concreto –que en el juego se dan, claro está–, el resto de acreditaciones y homologaciones tendrán un alcance general que no podrá ser negado cuando procedan de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella.

En este punto, puede recordarse que el artículo 19.3 de la LGUM completa aquella regulación con la indicación de que «…3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno…».

C) El principio de eficacia general de las autorizaciones

En la delimitación del triple plano sobre el que opera la normativa de unidad de mercado, debe recordarse que el artículo 19 de la LGUM esta-

blece que «…1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar…».

Esta determinación cobra especial sentido en el ámbito que analizamos, cuando se refiere a las autorizaciones y licencias de ámbito autonómico porque, como señalábamos anteriormente, es claro que, tras la publicación de la LJ de 2011, este efecto ya se había conseguido en relación con las autorizaciones de juego estatal.

Ésta es, por tanto, una de las determinaciones que está llamada a transformar el régimen del juego cuando el mismo está amparado por una norma autonómica y, por tanto, ligado a la eficacia territorial limitada del título de ejercicio.

6. A MODO DE PRIMERA CONCLUSIÓN

La operación jurídica que subyace en la conformación estructural de la LGUM no puede, desde luego, calificarse de sencilla. Todo el proceso de utilización y validación de las actuaciones de unas Administraciones por otras, y la consideración general de la actividad económica por encima de las autoridades administrativas que han ejercicio su control, no puede considerarse, en nuestro contexto histórico, ni simple ni mínimamente integrante de la forma de actuación de nuestro pasado más próximo en el que las regulaciones –ligadas al ejercicio de la propia competencia– se han convertido, ciertamente, en elemento de segmentación de los mercados.

El paso de ligar la actuación al propio ámbito de la competencia, a ver la actividad como una actividad económica en su conjunto y, por tanto, con una proyección más allá del ámbito territorial coincidente con el de la actividad en cuestión es, sin duda, uno de los retos más relevantes que conlleva esta norma que, a buen seguro, precisará de alguna delimitación constitucional, ya que resulta difícil pensar que esta concepción económica va a ser aceptada, sin mayores dificultades, por el conjunto de actores de la vida económica y, sobre todo, por las diferentes Administraciones Públicas.

Pero, si finalmente esta concepción sale adelante, las transformaciones que se deben producir en los diferentes ámbitos sectoriales de la actividad

económica son, sin duda, especialmente relevantes. En este sentido, tanto, por el efecto depurador de la normativa de juego como, sobre todo, por el efecto directo y general de las autorizaciones concedidas y de las homologaciones y cualificaciones profesionales para el ejercicio de la actividad, conforman un panorama ciertamente novedoso que, claro está, exige ajustes adicionales como el relativo al régimen sancionador y a la extensión de los efectos de prohibición o inhabilitación para el ejercicio de la actividad. Pero, sea como fuere, la transformación del panorama es merecedora de una análisis profundo porque va a cambiar las reglas de funcionamiento de la actividad de juego, como tantas otras del ámbito económico.

En este mismo contexto de primeras impresiones, y al margen de la labor que pueda realizarse en el ámbito de la depuración de las normas y de la simplificación y reconocimiento recíproco de los títulos habilitantes, es lo cierto, sin embargo, que el proceso final del ejercicio de las actividades económicas se presenta o se proyecta como asimétrico, ya que la liberalización del título de entrada no se ha compensado con un mínimo reconocimiento recíproco referido al ejercicio de la actividad ni a las consecuencias –también potencialmente recíprocas– del ejercicio del derecho sancionador o de la inhabilitación para el ejercicio de la actividad.

Esta asimetría puede plantear efectos no queridos por la norma ya que permite, potencialmente, jugar con los títulos habilitantes de amplio espectro (que es lo que realmente ocurre en el momento actual), con un conjunto normativo muy apegado al efecto territorial limitado. Esta doble velocidad, en la entrada y en el régimen de ejercicio, hubiera demandado del legislador una mayor atención.

ANEXO LEGISLATIVO

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado

(B.O.E., núm. 295, de 10 de diciembre de 2013)

PREÁMBULO

I

La unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española. El principio de unidad de mercado tiene su reflejo en el artículo 139 de la Constitución que expresamente impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Con el fin de hacer efectivo el principio de unidad de mercado, en las últimas décadas se han llevado a cabo importantes esfuerzos. Sin embargo, y a pesar de las medidas adoptadas, la fragmentación subsiste en el mercado español, lo que se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas. La necesidad de eliminar este coste así como los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años.

Esta fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos.

En el contexto actual, esta Ley busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad. Todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta Ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por

su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía.

En la elaboración de esta Ley se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como «Directiva de Servicios», proceso en el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos. Asimismo, se ha tenido en cuenta la profusa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios básicos establecidos en esta Ley. En particular, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad, el principio de eficacia nacional y el principio de no discriminación.

A diferencia del proceso de construcción del Mercado Interior de la Unión Europea que se ha desarrollado a lo largo de los últimos veinte años, esta norma pretende garantizar la unidad del mercado nacional español cuya existencia es ya una premisa básica de partida de la Constitución Española, evitando o minimizando las distorsiones que puedan derivarse de nuestra organización administrativa territorial. Esto no puede sino afectar positivamente a la propia construcción del mercado interior a nivel europeo, dado que es indudable que un mejor funcionamiento del mercado único español tendrá un efecto positivo sobre el desarrollo del Mercado Interior de la Unión Europea.

En particular, las obligaciones que el Estado asume respecto a los operadores de otros Estados miembros, entre ellas las derivadas de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, quedan totalmente cubiertas por la aplicación de la normativa específica de transposición de dichas directivas. No obstante, además del cumplimiento de la normativa de la Unión Europea, los operadores de otros Estados miembros de la Unión establecidos o que deseen establecerse en España podrán también beneficiarse de un régimen más favorable en otras muchas actividades económicas más allá del ámbito de la Directiva de Servicios, mientras que los operadores de otros Estados miembros que ofrezcan sus servicios en España en libre prestación, seguirán disfrutando del marco establecido por la Directiva de Servicios, por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y por la normativa sectorial de la Unión en tanto que estén legalmente establecidos en otros Estados miembros.

Sin perjuicio de las competencias que en cada caso corresponden al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, con esta Ley se dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, basadas en un criterio de confianza mutua, y se aplican principios comunes como el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas en la libre iniciativa económica, lo que implica el reconocimiento implícito de actuaciones de las autoridades competentes de otras Administraciones Públicas. La Ley no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos puesto que, como ya ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, unidad no significa uniformidad, ya que la misma configuración territorial del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone una diversidad de regímenes jurídicos.

Para alcanzar la aplicación uniforme de los anteriores principios y el logro de los objetivos perseguidos con esta Ley, se opta por un modelo de refuerzo de la cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En este sentido un elemento importante de esta Ley es el aprovechamiento de las estructuras de cooperación existentes para impulsar todo el proceso. Además, se prevé la creación de un Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación de esta Ley.

Asimismo, con objeto de mantener los niveles de calidad de los productos y servicios, en la Ley se refuerzan los mecanismos de cooperación y colaboración entre las distintas autoridades competentes para la supervisión de los operadores económicos y se establecen procedimientos de alerta en

la cooperación para el control de la provisión de bienes y servicios, para evitar perjuicios sobre la salud o seguridad de las personas o sobre el medio ambiente y facilitar la adopción de las medidas que resulten necesarias. En esta línea, la Ley sigue contribuyendo a mejorar los niveles de calidad y seguridad de los productos y servicios por encima de las exigencias normativas mediante el impulso del uso voluntario de normas de calidad en beneficio último de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, se establecen canales de comunicación entre la Administración y con el sector privado para permitir a los agentes económicos y a las empresas transmitir a las Administraciones Públicas situaciones y obstáculos concretos que fragmentan el mercado nacional con objeto de que puedan ser resueltos de forma ágil.

Finalmente, esta Ley aprovecha para seguir impulsando un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas. La mayor parte de las barreras y obstáculos a la unidad de mercado se eliminan adoptando criterios de buena regulación económica. Es importante mantener la regulación bajo un proceso de revisión constante basado en los principios de buena regulación y de unidad de mercado nacional.

Así pues, partiendo del artículo 38 de la Constitución Española, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado debiendo los poderes públicos garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general, esta reforma constituye un elemento central del objetivo del establecimiento de un entorno económico y regulatorio que favorezca el emprendimiento, la expansión empresarial, la actividad económica y la inversión, en beneficio de los destinatarios de bienes y servicios, operadores económicos y de los consumidores y usuarios.

El Tribunal Constitucional ha considerado en múltiples ocasiones que en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional es una proyección concreta del más general principio de unidad. Así, ha considerado el Tribunal Constitucional que el funcionamiento de la actividad económica exige la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario y general a todo el territorio nacional.

II

La Ley consta de veintiocho artículos agrupados en siete capítulos, diez disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, siete disposiciones finales y un anexo.

El Capítulo I, «Disposiciones generales», incluye las disposiciones que regulan el objeto y el ámbito de aplicación. En concreto, se determina un ámbito de aplicación amplio que incluye el acceso y ejercicio de actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

El Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», desarrolla los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. En concreto el principio de no discriminación, el principio de cooperación y confianza mutua, el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, el principio de eficacia de las mismas en todo el territorio nacional, el principio de simplificación de cargas, el principio de transparencia y la garantía de las libertades de los operadores económicos en aplicación de estos principios.

El Capítulo III, «Garantía de la cooperación entre las Administraciones Públicas», crea el Consejo para la Unidad de Mercado, asistido por una secretaría de carácter técnico, como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento e impulso de la aplicación de la Ley. Asimismo, este Capítulo incluye preceptos referentes a la cooperación en el marco de las conferencias sectoriales y en la elaboración de proyectos normativos. Por otro lado, se establece un mandato para mantener una evaluación constante de las normas de las diferentes administraciones.

El Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación», partiendo del principio de libre iniciativa económica, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. Por ello, desde la perspectiva de los operadores económicos, se consideran motivos que habilitan para exigir autorización administrativa, la existencia de

razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y el orden público, dentro del cual se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras. Pero aunque exista alguno de esos motivos, siempre deberá valorarse que la exigencia de, o bien una declaración responsable o bien una comunicación, no sea suficiente para garantizar el objetivo perseguido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, en aplicación del principio de necesidad por salud pública, es posible que deban regularse varias actividades que se ofrecen en condiciones de mercado en el marco de la planificación sanitaria. A algunas de estas actividades se les exigirá autorización y a otras una declaración responsable o una comunicación, en función de si es necesaria una verificación previa de los requisitos exigidos.

Por otro lado, la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley.

Es importante subrayar que el artículo 17 debe entenderse sin perjuicio del principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Así una vez que los operadores han obtenido una autorización o presentado una declaración responsable o comunicación para acceder a una actividad o incluso si han accedido a la misma sin necesidad de realizar ningún trámite previo, ésta podrá ser ejercida en todo el territorio nacional, sin que quepa, por ejemplo, la exigencia de una nueva autorización, declaración responsable o comunicación excepto para determinadas actuaciones para las que se limita este principio de eficacia nacional.

Igualmente se determinan las actuaciones que limitan las libertades de establecimiento y de circulación debiendo las autoridades competentes asegurarse de que sus actuaciones no tengan como efecto la creación de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

El Capítulo V, «Principio de eficacia en todo el territorio nacional», desarrolla las disposiciones relativas a este principio, que constituye uno de

los elementos centrales de esta Ley. De acuerdo con este principio, basado en la confianza mutua, cualquier operador legalmente establecido, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación, podrá ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional sin que quepa en principio exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes. Se regulan con detalle diferentes supuestos de acreditaciones, reconocimientos, calificaciones, certificaciones y cualificaciones y actos de habilitación y la previsión expresa en la normativa autonómica o local de la validez del régimen aplicable a los operadores establecidos en otros lugares del territorio. Este principio de eficacia no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como nuevamente sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de esta Ley.

El Capítulo VI, «Supervisión de los operadores económicos», determina las autoridades competentes para la supervisión y control del acceso y ejercicio a la actividad económica. La supervisión y control por parte de las autoridades designadas está respaldada por la necesaria comunicación e intercambio de información entre autoridades regulada en este Capítulo. Asimismo se prevé la integración de la información obrante en los registros sectoriales.

Por último, el Capítulo VII, «Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación», establece y regula los mecanismos para la defensa de los intereses de los operadores económicos, proporcionando una solución ágil de obstáculos y barreras a la unidad de mercado detectadas por los operadores económicos.

Por ello, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos y procurar la agilidad necesaria en la aplicación de esta Ley, se han previsto los oportunos procedimientos, por los que puede optar el interesado como alternativa al tradicional sistema de recursos.

Estos procedimientos permitirán que, en aquellas situaciones en que el interés general representado por la unidad de mercado pueda verse vulnerado por la actuación pública, el interesado pueda utilizar, si lo tiene por

conveniente, el sistema administrativo de recursos, pero pueda también acudir a esta nueva alternativa que se configura.

En esta vía se pretende que, en el ámbito de aplicación de esta Ley, se resuelvan los conflictos con la prontitud necesaria para evitar que la protección efectiva de la unidad de mercado y de los derechos de los ciudadanos y las empresas pueda resultar menoscabada, permitiendo al mismo tiempo el acceso a la vía judicial para todas las partes con la misma amplitud que hoy tiene.

Las disposiciones adicionales regulan una serie de aspectos complementarios necesarios para la aplicación e impulso de lo dispuesto en esta Ley.

Así, se prevé que cuando, por razones de orden público que, de acuerdo con la interpretación de las instituciones de la Unión Europea, incluye la lucha contra el fraude y la garantía de la estabilidad financiera, que fundamentaría la necesidad de intervención en los sectores bancario, financiero y de seguros, el medio de intervención corresponde al Estado, la eficacia en el territorio nacional queda garantizada por la propia intervención estatal. Asimismo, se recoge una excepción a lo dispuesto en el artículo 19.2 para determinados productos regulados; se modifica la denominación de la Plataforma de Contratación del Estado que pasará a denominarse la Plataforma de Contratación del Sector Público recogiendo además la obligatoriedad de publicación de las convocatorias de licitaciones públicas y sus resultados; se realiza un mandato a las Administraciones Públicas para promover el uso voluntario de normas de calidad; se prevé la acción popular y el derecho de petición; se encarga a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios la evaluación periódica de la implementación y los efectos de la Ley, se prevé la presentación a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de un Plan de trabajo y seguimiento con carácter anual, se recoge el plan de trabajo de las conferencias sectoriales y se establece el plazo máximo de remisión de la información para la integración en los registros sectoriales y de la puesta en funcionamiento del sistema de intercambio electrónico de información.

La disposición derogatoria y las disposiciones finales primera y segunda, efectúan las derogaciones y modificaciones de las normas con rango de Ley que resultan afectadas por la entrada en vigor de esta norma. En particular se modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para regular los nuevos procedimientos para solucionar posibles vulneraciones a la unidad de mercado. Por su parte, las

otras disposiciones finales incluyen una modificación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, las previsiones relacionadas con el título competencial, la adaptación de las disposiciones con rango legal y reglamentario, la habilitación normativa y la entrada en vigor de la Ley.

Finalmente, en el anexo se recogen determinadas definiciones a los efectos de esta Ley.

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149 1.ª, 6.ª, 13.ª y 18.ª de la Constitución Española que establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como sobre la legislación mercantil y procesal, las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos.

CAPÍTULO I
Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto.*

1. Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. En particular, tiene por objeto garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución.

2. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

CAPÍTULO II
Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación

Artículo 3. *Principio de no discriminación.*

1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

Artículo 4. *Principio de cooperación y confianza mutua.*

Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este Capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el Capítulo III de esta Ley.

Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.

Artículo 5. *Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.*

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exi-

jan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Artículo 6. *Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.*

Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley.

Artículo 7. *Principio de simplificación de cargas.*

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Artículo 8. *Principio de transparencia.*

Todas las autoridades competentes actuarán con transparencia para la correcta aplicación de esta Ley y la detección temprana de obstáculos a la unidad de mercado. Asimismo, cada autoridad competente se asegurará de que las disposiciones y actos recogidos en el artículo 9.2 de esta Ley son fácilmente accesibles, y cumplen lo dispuesto en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Artículo 9. *Garantía de las libertades de los operadores económicos.*

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación,

cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.

CAPÍTULO III
Garantía de la cooperación entre las Administraciones Públicas

Artículo 10. *Consejo para la Unidad de Mercado.*

1. Se crea el Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de esta Ley.

2. El Consejo para la Unidad de Mercado estará presidido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y contará con la presencia del Secretario de Estado de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, el Subsecretario de Presidencia,

los Consejeros de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia y representantes de la Administración local.

3. El Consejo para la Unidad de Mercado contará con una Secretaría, que dependerá de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

4. El Consejo para la Unidad de Mercado se reunirá al menos semestralmente y tendrá las siguientes funciones:

a) Seguimiento de la adaptación de la normativa del conjunto de las autoridades competentes a los principios de esta Ley.

b) Impulso de los cambios normativos necesarios para la eliminación de obstáculos a la unidad de mercado en los marcos jurídicos correspondientes.

c) Seguimiento de los mecanismos de cooperación establecidos en esta Ley, en particular, del sistema de intercambio de información y la efectiva integración de registros sectoriales.

d) Coordinación de la actividad desarrollada por las conferencias sectoriales en materia de unidad de mercado.

e) Seguimiento de los mecanismos de protección de los operadores económicos previstos en el Capítulo VII de esta Ley, así como de sus resultados.

f) Aprobación del informe a que se refiere la letra f) del artículo 11 de esta Ley.

g) Impulso de las tareas de cooperación en la elaboración de proyectos normativos establecidas en el artículo 14 de esta Ley.

h) Impulso y revisión de los resultados de la evaluación periódica de la normativa a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.

Artículo 11. *Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.*

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado es el órgano técnico de coordinación y cooperación continua con las autoridades competentes para la aplicación de esta Ley y tendrá las siguientes funciones:

a) Supervisión continúa de la aplicación de esta Ley y de la adaptación de la normativa del conjunto de las autoridades competentes.

b) Análisis y evaluación de la situación de la unidad de mercado en el territorio nacional.

c) Elaboración de un catálogo de buenas y malas prácticas que tienen efectos sobre la unidad de mercado, que será aprobado por el Consejo para la Unidad de Mercado.

d) Elaboración y difusión de indicadores de calidad normativa respecto a la unidad de mercado y su impacto económico.

e) Gestión de los mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la unidad de mercado en el marco de lo previsto en el Capítulo VII de esta Ley.

f) Elaboración de un informe de carácter semestral sobre las letras anteriores con conclusiones y, en su caso, recomendaciones para la revisión o reforma de marcos jurídicos.

g) Articulación de acciones de cooperación y actividades conjuntas entre autoridades competentes.

Artículo 12. *Cooperación en el marco de las conferencias sectoriales.*

1. A través de las conferencias sectoriales, las diferentes autoridades competentes analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en esta Ley y establecer marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones. El trabajo de estas conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos que, a través de una consulta a sus entidades representativas, participarán, en su caso, en la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado y de los ámbitos que requieren un análisis de la normativa vigente, en línea con lo establecido en esta Ley.

2. En particular, las conferencias sectoriales analizarán las condiciones y requisitos requeridos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como los relativos a la distribución y comercialización de productos, e impulsarán los cambios normativos y reformas que podrán consistir, entre otros, en:

a) Propuestas de modificación, derogación o refundición de la normativa existente, con el fin de eliminar los obstáculos identificados o hacer compatibles con esta Ley aquellas normas que incidan en la libertad de establecimiento y de libre circulación de bienes y servicios.

b) Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, en materias que son competencia autonómica y local de acuerdo con los principios contenidos en esta Ley.

c) Adopción de otras medidas, tales como planes de actuación que versen sobre las materias analizadas con el fin de eliminar los obstáculos identificados de acuerdo con los principios de esta Ley.

3. Sin perjuicio del resto de funciones que tiene establecidas en esta Ley, el Consejo de Unidad de Mercado, a través de su secretaría, colaborará con las secretarías de las conferencias sectoriales en aplicación de lo establecido en este artículo.

Artículo 13. *Información a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.*

Los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad informarán a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre el desarrollo y aplicación de esta Ley y acerca de los trabajos realizados en el seno del Consejo para la Unidad de Mercado y de las conferencias sectoriales.

Artículo 14. *Cooperación en la elaboración de proyectos normativos.*

1. Las autoridades competentes intercambiarán información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, valorando especialmente la coherencia de dichos proyectos normativos con esta Ley.

2. En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.

3. Las leyes o disposiciones de carácter general que regulen las funciones o la actuación de varias autoridades competentes en relación con las previsiones contenidas en esta Ley garantizarán el principio de simplificación de cargas.

4. Si el proyecto de norma establece o modifica medios de intervención, se analizará la existencia de otras medidas que afecten a la misma actividad ya establecidas por otras autoridades competentes. Asimismo, se asegurará que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias administraciones y preverá un sistema por el cual el procedimiento no genere costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única administración.

5. Si el proyecto de norma establece o modifica requisitos de acceso o ejercicio a una actividad económica se analizará la consistencia de éstos con el resto de la normativa de las demás autoridades competentes.

6. En los procedimientos de audiencia pública de las leyes y disposiciones normativas de carácter general, los operadores económicos o sus asociaciones representativas podrán pronunciarse sobre el impacto de la normativa en la unidad de mercado.

Artículo 15. *Evaluación periódica de la normativa.*

1. Todas las autoridades competentes evaluarán periódicamente su normativa al objeto de valorar el impacto de la misma en la unidad de mercado.

2. Sin perjuicio de la evaluación establecida en el apartado anterior, las conferencias sectoriales impulsarán la evaluación periódica en las materias de su competencia, así como los cambios normativos que puedan proceder, en el marco de lo establecido en el artículo 12 de esta Ley.

A tal efecto, las conferencias sectoriales concretarán, con periodicidad anual, el programa de evaluación que se considera prioritario para el período.

3. Asimismo, el Consejo para la Unidad de Mercado podrá impulsar la evaluación del marco jurídico vigente en un sector económico determinado, cuando se hayan detectado obstáculos a la unidad de mercado, conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley.

CAPÍTULO IV
Garantías al libre establecimiento y circulación

Artículo 16. *Libre iniciativa económica.*

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta

Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

Artículo 17. *Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.*

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando

en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

5. Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el Capítulo V de esta Ley.

Artículo 18. *Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.*

1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.

b) Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.

c) Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como:

1.º necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales emitidos por autoridades o entidades de otras Comunidades Autónomas.

2.º cualquier otro requisito que obstaculice el libre ejercicio de los servicios profesionales en todo el territorio nacional.

d) Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

e) Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.

f) Para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador estableci-

do en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.

g) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

h) Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

i) Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.

CAPÍTULO V
Principio de eficacia en todo el territorio nacional

Artículo 19. *Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.*

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.

2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.

3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna.

Artículo 20. *Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.*

1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla

nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.

2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.

4. El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.

El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

CAPÍTULO VI
Supervisión de los operadores económicos

Artículo 21. *Autoridad competente en la supervisión de los operadores.*

1. Las autoridades competentes supervisarán el ejercicio de las actividades económicas garantizando la libertad de establecimiento y la libre circulación y el cumplimiento de los principios recogidos en esta Ley.

2. Cuando la competencia de supervisión y control no sea estatal:

a) Las autoridades de origen serán las competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica.

b) Las autoridades de destino serán las competentes para la supervisión y control del ejercicio de la actividad económica.

c) Las autoridades del lugar de fabricación serán las competentes para el control del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo.

3. En caso de que, como consecuencia del control realizado por la autoridad de destino, se detectara el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad de operadores o de normas de producción o requisitos del pro-

ducto, se comunicará a la autoridad de origen para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras que correspondan.

Artículo 22. *Integración de la información obrante en los registros sectoriales.*

1. La ventanilla única a que se refiere el artículo 18 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, integrará en una base de datos común la información que obre en los distintos registros referente a los operadores económicos, establecimientos e instalaciones, que sea necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de supervisión y control a las autoridades competentes, en particular sobre aquellas actividades sometidas a un régimen de autorización, declaración responsable o comunicación, todo ello sin perjuicio de lo establecido en las normas de protección de datos de carácter personal.

2. A los efectos del apartado anterior, los entes, entidades y organismos públicos de la Administración General del Estado y de la Administración autonómica y local remitirán los datos obrantes en los mencionados registros al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, responsable de la gestión de la ventanilla única a que se refiere el mismo apartado.

3. La remisión se realizará por medios electrónicos. Para ello, las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en su respectivo ámbito de competencia las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas, de acuerdo con el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

4. A partir del momento de la integración de la información correspondiente en la ventanilla única, las autoridades competentes, con la periodicidad que se determine reglamentariamente, remitirán electrónicamente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la información referente a las nuevas autorizaciones otorgadas o a las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas por los operadores.

5. La integración en la base de datos de la ventanilla única de los datos de un determinado operador, establecimiento o instalación no constituye, en ningún caso, requisito necesario para poder iniciar o ejercer la actividad. Esta integración de datos se efectuará de conformidad con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y con pleno respeto a las especia-

lidades que, en materia de confidencialidad, pueda establecer la normativa sectorial, así como a la normativa sobre protección de datos.

6. El desarrollo y funcionamiento de la base de datos de la ventanilla única se entenderá sin perjuicio de las competencias de las autoridades competentes para establecer registros de operadores, establecimientos e instalaciones en sus respectivos territorios.

Artículo 23. *Sistema de intercambio electrónico de información.*

1. Para intercambiar información de acuerdo con lo previsto en este Capítulo, las autoridades competentes dispondrán de un sistema de intercambio electrónico de datos, incluidos los datos de carácter personal y sin perjuicio de lo establecido en las normas de protección de este tipo de datos.

Con este fin, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, establecerá un sistema de intercambio electrónico de datos que podrán utilizar las autoridades competentes en la materia. Dicho sistema de intercambio se canalizará a través de plataformas de infraestructuras y servicios comunes mantenidas por la mencionada Secretaría de Estado.

2. En caso de que no se acuerde un formato común de comunicación entre autoridades competentes, el Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas lo determinará de conformidad con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Artículo 24. *Intercambio de información en el ejercicio de funciones de supervisión.*

1. La autoridad de origen, en el ejercicio de sus funciones de supervisión respecto del cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica, podrá solicitar de la autoridad de destino la realización de comprobaciones, inspecciones e investigaciones respecto de los operadores o bienes que se encuentren o se hayan encontrado en su territorio.

La autoridad de destino procederá a las comprobaciones, inspecciones e investigaciones que otras autoridades competentes le hayan solicitado en el plazo que las autoridades acuerden y, a falta de acuerdo expreso, en el plazo máximo de quince días, y contestará motivadamente e informará a estas autoridades sobre los resultados.

2. La autoridad de destino, en el ejercicio de sus funciones de supervisión respecto del cumplimiento de los requisitos de ejercicio de la actividad, podrá:

a) Requerir a la autoridad de origen toda la información que sea necesaria para confirmar que el operador se encuentra legalmente establecido.

b) Solicitar a la autoridad de origen la realización de comprobaciones, inspecciones e investigaciones respecto de los operadores que operen o hayan operado en su territorio.

La autoridad de origen realizará todas las actuaciones necesarias en respuesta a las solicitudes de la autoridad de destino en el plazo que las autoridades acuerden y, a falta de acuerdo expreso, en el plazo máximo de quince días, contestará motivadamente e informará a estas autoridades sobre los resultados.

Artículo 25. *Intercambio de información por razones imperiosas de interés general.*

1. A efectos de evitar perjuicios graves para la salud o seguridad de las personas o para el medio ambiente, en su territorio o en el de otras autoridades competentes, las autoridades competentes cooperarán entre sí mediante el intercambio de información y, en su caso, solicitudes de actuación, en los plazos más breves posibles con objeto de adoptar las medidas que resulten necesarias.

2. Las autoridades competentes, incluyendo a los colegios profesionales, comunicarán a la autoridad competente que así lo haya solicitado motivadamente y en el marco de la legislación vigente, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas firmes que hayan adoptado respecto a los operadores económicos y que guarden relación con los bienes producidos y servicios prestados o su actividad económica. La autoridad competente comunicará al operador económico que tal información ha sido suministrada a otra autoridad competente.

CAPÍTULO VII
Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación

Artículo 26. *Procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes.*

1. El operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto,

actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en esta Ley, podrá dirigir su reclamación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en el plazo de un mes, a través de la ventanilla que al efecto se establezca. En el caso de actuaciones constitutivas de vía de hecho, el plazo será de veinte días contados desde aquel en que se iniciaron.

En concreto, podrá dirigirse la reclamación regulada por este artículo frente a toda actuación que, agotando o no la vía administrativa, sea susceptible de recurso administrativo ordinario. También podrá dirigirse frente a las disposiciones de carácter general y demás actuaciones que, de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo I del Título III de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo.

2. Las organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las Cámaras Oficiales de Comercio y las asociaciones profesionales, podrán acudir al procedimiento previsto en el apartado anterior en defensa de los intereses colectivos que representan.

3. El procedimiento previsto en este artículo tiene carácter alternativo. De no acogerse a él, el operador económico podrá interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan contra la disposición, acto o actuación de que se trate.

4. Para la resolución de esta reclamación, las autoridades competentes actuarán y cooperarán a través de la red de puntos de contacto para la unidad de mercado y solución de diferencias; serán puntos de contacto:

a) La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

b) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

c) Cada departamento ministerial.

d) La autoridad que designe cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía.

5. La Secretaría revisará la reclamación para comprobar que se trata de una actuación que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, pudiendo inadmitirla cuando no concurriesen tales requisitos. Una vez admitida, la remitirá al punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada. A estos efectos se considerará autoridad competente:

a) Cuando se trate de disposiciones de carácter general y actuaciones que pongan fin a la vía administrativa, la autoridad que la haya adoptado.

b) Cuando se trate de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa, aquella que, de no aplicarse el procedimiento previsto en este artículo, hubiera conocido del recurso contra la actuación objeto de reclamación. En estos casos, dicha autoridad solicitará del órgano administrativo autor del acto la remisión del expediente administrativo, así como de un informe sobre la reclamación en un plazo de cinco días.

Asimismo, la reclamación será distribuida entre todos los puntos de contacto, que podrán remitir a la autoridad competente afectada, informando a la Secretaría del Consejo, las aportaciones que consideren oportunas en el plazo de cinco días. La Secretaría deberá elaborar informe de valoración sobre la reclamación recibida en un plazo de diez días, que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir. Los informes emitidos se incorporarán al expediente administrativo.

6. Transcurridos quince días desde la presentación de la reclamación, el punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada informará de la resolución adoptada por ésta a la Secretaría del Consejo y a la red de puntos de contacto, indicando las medidas que se hayan adoptado para dar solución a la reclamación.

De no adoptarse resolución en el citado plazo, se entenderá desestimada por silencio administrativo negativo y que, por tanto, la autoridad competente mantiene su criterio respecto a la actuación objeto de la reclamación.

7. La Secretaría del Consejo notificará al operador la resolución adoptada, así como los demás informes emitidos, dentro del día hábil siguiente a la recepción de la resolución. Cuando se trate de actuaciones administrativas que no agoten la vía administrativa, la resolución de la autoridad competente debidamente notificada pondrá fin a dicha vía.

8. Si el operador económico o las organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las Cámaras Oficiales de Comercio y las Asociaciones Profesionales, a la vista de la decisión de la autoridad competente, no considerasen satisfechos sus derechos o intereses legítimos, podrán dirigir su solicitud a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, conforme a lo establecido en el artículo siguiente en un plazo de cinco días.

9. Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que hayan presentado la reclamación regulada en este artículo deberán hacerlos

valer, de forma separada, a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan frente a la disposición o actuación de que se trate. No obstante, el plazo para su interposición se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de la reclamación por la autoridad competente.

Artículo 27. *Legitimación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.*

1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta Ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo IV del Título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá actuar de oficio o a petición de los operadores económicos, que podrán dirigirse a la misma antes de iniciar un procedimiento contencioso administrativo.

3. Presentada una petición, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta el informe que en su caso haya emitido la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado sobre la reclamación, valorará en el plazo de cinco días si procede la interposición de recurso contencioso-administrativo, informando al operador de su decisión.

4. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia informará al Ministerio de Economía y Competitividad y a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado de los recursos interpuestos y de las peticiones y denuncias recibidas.

5. El plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo ordinario por parte de los operadores que hayan presentado su solicitud a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia quedará suspendido hasta que ésta le comunique su decisión.

6. En el caso de la acción popular y el derecho de petición previstos en la disposición adicional quinta de esta Ley, la legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo corresponderá en exclusiva a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sin perjuicio del

derecho de personación regulado en el artículo 127 ter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Artículo 28. *Mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios.*

1. Fuera de los supuestos previstos por el artículo 26 de esta Ley, los operadores económicos, los consumidores y usuarios, así como las organizaciones que los representan, podrán informar a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en cualquier momento y a través de la ventanilla a la que se refiere el citado artículo 26, sobre cualesquiera obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de esta Ley.

2. La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, procederá a recabar informes de los puntos de contacto de acuerdo con lo establecido en los apartados 3 y 4 del artículo 26, en los que se podrán incluir propuestas de actuación. Asimismo, elaborará el correspondiente informe de valoración.

3. En el plazo máximo de 15 días, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, informará al operador económico, al consumidor o usuario o a la organización que los representan sobre la solución alcanzada.

4. La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado informará puntualmente a las conferencias sectoriales y al Consejo para la Unidad de Mercado sobre los obstáculos y barreras detectadas por los operadores, consumidores o usuarios u organizaciones que los representan, así como sobre las soluciones alcanzadas y resultados obtenidos, a efectos de impulsar los sistemas de cooperación previstos en los artículos 10.4 y 12.2 de esta Ley.

5. Adicionalmente, los operadores económicos que hayan recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber hecho uso del procedimiento previsto por el artículo 26 de esta Ley podrán solicitar informe a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

Disposición adicional primera. *Actuaciones estatales.*

Cuando por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, el medio de intervención, incluidas la regulación, supervisión y control, para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado, la eficacia en el territorio nacional quedará garantizada por la intervención estatal, de ma-

nera que las disposiciones contenidas en el Capítulo V de esta Ley no afectarán a las competencias estatales establecidas en la legislación específica.

Disposición adicional segunda. *Productos regulados.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19.2 de esta Ley, la puesta en el mercado de los productos estancos, explosivos, gasóleo profesional y mercancías peligrosas deberá respetar las condiciones de venta establecidas en la normativa estatal aplicable.

Disposición adicional tercera. *Plataforma de Contratación del Sector Público.*

La Plataforma de Contratación del Estado regulada en el artículo 334 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, pasará a denominarse Plataforma de Contratación del Sector Público.

En la Plataforma se publicará, en todo caso, bien directamente por los órganos de contratación o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes administraciones y entidades públicas, la convocatoria de licitaciones y sus resultados de todas las entidades comprendidas en el apartado 1 del artículo 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Disposición adicional cuarta. *Uso voluntario de normas de calidad.*

Preferentemente, y en particular cuando la razón imperiosa de interés general, de acuerdo con el apartado 11 del artículo 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, sea la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, las autoridades competentes promoverán el uso voluntario de normas de calidad por parte de los operadores que mejoren los niveles de calidad y seguridad de los productos y servicios.

Disposición adicional quinta. *Acción popular y derecho de petición.*

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y, a través de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ante los Tribunales el cumplimiento de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y ejecución, para la defensa de la unidad de mercado.

En particular, se reconoce la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos de afectados para ejercer el derecho de petición a que se refiere el artículo 27 de esta Ley y para personarse en el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado regulado en el Capítulo IV del Título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Disposición adicional sexta. *Evaluación anual de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.*

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios elaborará una evaluación anual sobre la implementación y los principales efectos en ámbitos de actuación pública concretos, de las medidas contempladas en esta Ley. Esta evaluación se remitirá a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y a las Comisiones de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados y del Senado, tras lo cual se hará pública.

Disposición adicional séptima. *Plan anual de trabajo y seguimiento.*

A efectos de lo previsto en el artículo 15 de esta Ley, se presentará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos un Plan de trabajo y seguimiento, que defina con carácter anual objetivos, prioridades y plazos de ejecución, para el continuo seguimiento y evaluación de la normativa sobre las actividades económicas a la luz de los principios y mecanismos establecidos en esta Ley.

Disposición adicional octava. *Plan de trabajo de las conferencias sectoriales.*

Con el fin de garantizar la cooperación en el marco de las conferencias sectoriales, éstas serán convocadas en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley para que analicen la normativa estatal y autonómica y, en su caso, local, reguladora de los correspondientes sectores económicos y elaboren una propuesta de cambios normativos para cumplir con los principios recogidos en esta Ley.

Disposición adicional novena. *Plazos máximos de remisión de información y del sistema de intercambio de información.*

La obligación de remisión de los datos obrantes en los registros establecida en el artículo 22 deberá realizarse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

El sistema de intercambio electrónico de información al que hace referencia el artículo 23 de esta Ley será puesto a disposición de las autoridades competentes por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Disposición adicional décima. *Determinación de la autoridad de origen.*

Cuando en aplicación de la definición prevista en la letra d) del anexo de esta Ley haya conflicto para determinar cuál es la autoridad de origen o el operador se haya establecido en más de un lugar, elegirá como autoridad de origen la de cualquiera de los lugares en los que se haya establecido y comunicará su elección a las autoridades afectadas. La comunicación producirá efectos a partir de su presentación, no afectando a los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad.

Mientras los operadores económicos no hayan efectuado la comunicación de su elección conforme a lo previsto en el primer párrafo de esta Disposición, desde la entrada en vigor de los artículos 20 y 21.2 de esta Ley se considerará que es autoridad de origen la del lugar donde el operador económico ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios.

Cuando el operador económico no hubiera accedido a esa actividad económica en el lugar donde ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios, se considerará que es autoridad de origen la del lugar en el que se estableció en primer lugar para llevar a cabo esa actividad económica.

Disposición derogatoria.

A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en ella.

Disposición final primera. *Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

La Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el artículo 11.1 añadiéndose una letra h) con el siguiente tenor:

«h. De los recursos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad de mercado.»

Dos. El apartado 1 del artículo 110 queda redactado como sigue:

«1. En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurran las siguientes circunstancias:

a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.

b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.»

Tres. Se añade un nuevo Capítulo IV al Título V con la siguiente redacción:

«CAPÍTULO IV
Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado

Artículo 127 bis.

1. Cuando la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia considere que una disposición, acto, actuación, inactividad o vía de hecho procedente de cualquier Administración pública sea contraria a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley 19/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, podrá presentar el recurso contencioso-administrativo regulado en este Capítulo.

2. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo para la garantía de la unidad de mercado será de dos meses conforme a lo previsto en los apartados 1 a 3 del artículo 46. Cuando el recurso se interponga a solicitud de un operador económico el plazo de dos meses se computará

desde la presentación de la solicitud ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Artículo 127 ter.

1. En el mismo día de la interposición del recurso por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en garantía de la unidad de mercado o en el siguiente, el Secretario judicial requerirá con carácter urgente al órgano administrativo correspondiente, acompañando copia del escrito de interposición, para que en el plazo máximo de cinco días a contar desde la recepción del requerimiento remita el expediente acompañado de los informes y datos que se soliciten en el recurso, con apercibimiento de cuanto se establece en el artículo 48.

2. La falta de envío del expediente administrativo dentro del plazo previsto en el apartado anterior no suspenderá el curso de los autos.

3. El Secretario judicial pondrá de manifiesto al recurrente el expediente y demás actuaciones para que en el plazo improrrogable de diez días pueda formalizar la demanda y acompañar los documentos oportunos. Si el expediente administrativo se recibiese una vez formalizada la demanda, se concederá un trámite adicional de alegaciones a las partes.

4. Formalizada la demanda, el Secretario judicial dará traslado de la misma a las partes demandadas para que, a la vista del expediente, presenten contestación en el plazo común e improrrogable de diez días y acompañen los documentos que estimen oportunos.

5. Evacuado el trámite de contestación, el órgano jurisdiccional decidirá en el siguiente día sobre el recibimiento a prueba, con arreglo a las normas generales establecidas en la presente Ley, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 57. El período de práctica de prueba no será en ningún caso superior a veinte días.

6. Conclusas las actuaciones, el órgano jurisdiccional dictará sentencia en el plazo de cinco días. La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que afecte a la libertad de establecimiento o de circulación, incluida la desviación de poder.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 71, la sentencia que estime el recurso implicará la corrección de la conducta infractora, así como el resarci-

miento de los daños y perjuicios, incluido el lucro cesante, que dicha conducta haya causado.

Cuando se trate de asuntos en los que no quepa ulterior recurso, el órgano jurisdiccional podrá convocar a las partes a una comparecencia con la finalidad de dictar su sentencia de viva voz, exponiendo verbalmente los razonamientos en que sustente su decisión, resolviendo sobre los motivos que fundamenten el recurso y la oposición y pronunciando su fallo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 68 a 71.

La no comparecencia de todas o alguna de las partes no impedirá el dictado de la sentencia de viva voz.

En cuanto se refiere a la grabación de la comparecencia y a su documentación, serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 63.

Caso de haberse dictado la Sentencia de forma oral, el Secretario judicial expedirá certificación que recoja todos los pronunciamientos del fallo, con expresa indicación de su firmeza y de la actuación administrativa a que se refiera. Dicha certificación será expedida en el plazo máximo de cinco días notificándose a las partes.

La anterior certificación se registrará e incorporará al Libro de Sentencias del órgano judicial. El soporte videográfico de la comparecencia quedará unido al procedimiento.

7. Durante la tramitación del procedimiento, podrá solicitar su intervención, como parte recurrente, cualquier operador económico que tuviere interés directo en la anulación del acto, actuación o disposición impugnada y no la hubiera recurrido de forma independiente.

La solicitud del operador se resolverá por medio de auto, previa audiencia de las partes personadas, en el plazo común de cinco días.

Admitida la intervención, no se retrotraerán las actuaciones, pero el interviniente será considerado parte en el proceso a todos los efectos y podrá defender las pretensiones formuladas o las que el propio interviniente formule, si tuviere oportunidad procesal para ello.

El interviniente podrá utilizar los recursos que procedan contra las resoluciones que estime perjudiciales para su interés, aunque las consienta la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o las demás partes personadas.

8. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional acordará la acumulación al promovido por la Comisión Nacional de los Mer-

cados y la Competencia de todo procedimiento que, iniciado por un operador económico ante el mismo u otro órgano jurisdiccional, se dirija frente a la misma disposición o actuación y se funde en la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación conforme a lo previsto en esta Ley.

9. A todos los efectos, la tramitación de estos recursos tendrá carácter preferente.

10. El procedimiento para la garantía de la unidad de mercado, en lo no dispuesto en este Capítulo, se regirá por las normas generales de la presente Ley.

Artículo 127 quáter.

1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá solicitar en su escrito de interposición la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, así como cualquier otra medida cautelar que asegure la efectividad de la sentencia.

2. Solicitada la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, la misma se producirá de forma automática, una vez admitido el recurso y sin exigencia de afianzamiento de los posibles perjuicios de cualquiera naturaleza que pudieran derivarse. La Administración cuya actuación se haya recurrido podrá solicitar el levantamiento de la suspensión en el plazo de tres meses desde su adopción, siempre que acredite que de su mantenimiento pudiera seguirse una perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el tribunal ponderará en forma circunstanciada.

Formulada la solicitud se dará traslado de la misma a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que, en el plazo de diez días, alegue lo procedente en orden al mantenimiento o el levantamiento de la suspensión en orden a los intereses en conflicto.

Evacuado el anterior trámite, el tribunal resolverá lo que estime procedente mediante auto en los cinco días siguientes.

3. La solicitud de cualquier otra medida cautelar se tramitará en la forma prevista en el Capítulo II del Título VI.»

Disposición final segunda. *Modificación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. La letra b) del artículo 5 queda redactada en los siguientes términos:

«b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.»

Dos. El apartado 3 del artículo 7 queda redactado del siguiente modo:

«3. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales.

Los medios de intervención que se apliquen a los establecimientos físicos respetarán las siguientes condiciones:

a) Podrá exigirse una autorización para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, evaluándose este riesgo de acuerdo con las características de las instalaciones.

b) Podrá exigirse una declaración responsable para cada establecimiento físico cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por una razón imperiosa de interés general.

c) Podrá exigirse una comunicación cuando, por razones imperiosas de interés general, éstas deban mantener un control sobre el número o características de las instalaciones o de infraestructuras físicas en el mercado.

El medio de intervención deberá resultar proporcionado y no discriminatorio. Cuando el prestador de servicios ya esté establecido en España y ejerza legalmente la actividad, estas autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente al establecimiento físico a partir del cual pretende llevar a cabo dicha actividad.»

Tres. El apartado 2 del artículo 11 queda redactado en los siguientes términos:

«2. No obstante, excepcionalmente se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de alguno de

los requisitos del apartado anterior cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

En todo caso, la concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca tales requisitos.»

Cuatro. La letra a) del apartado dos del artículo 25 queda redactada del siguiente modo:

«a) Las profesiones reguladas, en la medida en que sea necesario para garantizar el cumplimiento de requisitos deontológicos distintos e incompatibles debidos al carácter específico de cada profesión, siempre que los mismos estén justificados por una razón imperiosa de interés general, sean proporcionados y no discriminatorios.»

Disposición final tercera. *Modificación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.*

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 2, que queda redactado como sigue:

«Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

1. Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados.»

Dos. Se modifica la Disposición final décima, que queda redactada del siguiente modo:

«Disposición final décima. *Ampliación por las Comunidades Autónomas del umbral de superficie, del catálogo de actividades y otros supuestos de inexigibilidad de licencias.*

Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el Título I y en el anexo de esta Ley, así como

determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias. Asimismo, podrán establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad.»

Disposición final cuarta. *Título competencial.*

Esta Ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de la condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1. 1.ª, 6.ª, 13.ª y 18.ª de la Constitución.

Disposición final quinta. *Adaptación de la normativa vigente.*

En el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se procederá a la adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal y reglamentario a lo dispuesto en la misma.

Disposición final sexta. *Desarrollo normativo.*

El Gobierno podrá aprobar las normas de rango reglamentario que resulten necesarias para el desarrollo de lo previsto en esta Ley. Asimismo se autoriza a los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad en el ámbito de sus respectivas competencias para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en esta Ley.

Disposición final séptima. *Entrada en vigor.*

1. Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. No obstante, el artículo 20, los apartados 2 y 3 del artículo 21 y el artículo 26 entrarán en vigor a los tres meses de la publicación de esta Ley excepto para aquellos servicios regulados en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

ANEXO
Definiciones

A efectos de esta Ley, se entenderá por:

a) Acreditación: declaración por un organismo de acreditación de que un organismo de evaluación de la conformidad cumple los requisitos fijados con arreglo a normas armonizadas, y cuando proceda, otros requisitos adicionales, incluidos los establecidos en los esquemas sectoriales pertinentes, para ejercer actividades específicas de evaluación de la conformidad.

b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.

c) Autoridad competente: cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

d) Autoridad de origen: autoridad competente del lugar del territorio nacional donde el operador esté establecido legalmente para llevar a cabo una determinada actividad económica. Se entenderá que un operador está establecido legalmente en un territorio cuando en ese lugar se acceda a una actividad económica y a su ejercicio.

e) Autoridad de destino: autoridad competente del lugar del territorio nacional donde un operador legalmente establecido en otro lugar del territorio nacional lleva a cabo una actividad económica, mediante establecimiento o sin él.

f) Autorización, licencia o habilitación: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio.

g) Establecimiento: el acceso a una actividad económica no asalariada y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y especialmente de sociedades, en las condiciones fijadas por la legislación, por una duración indeterminada, en particular por medio de una infraestructura estable.

h) Operador económico: cualquier persona física o jurídica o entidad que realice una actividad económica en España.

i) Normas de calidad: las disposiciones aprobadas por un organismo reconocido o acreditado nacional o internacionalmente, que proporcionan reglas, directrices o características dirigidas al desarrollo de las actividades económicas o a la calidad de sus resultados.

Capítulo V

La relación del sector privado del juego con las administraciones y la política

José Antonio Gómez Yáñez*

SUMARIO: 1. LAS ADMINISTRACIONES. *1.1. El sustrato ideológico de las administraciones sobre el juego.* 1.2. *La entropía legislativa, normativa y administrativa.* 1.2.1. Los motores de la pasión normativa en el estado autonómico. 1.2.2. Inercia del aparato administrativo. *1.3. La dirección política del aparato administrativo. 1.4. La «mecánica» de las decisiones sobre regulación y fiscalidad.* 2. EL SECTOR PRIVADO DEL JUEGO. *2.1. Las empresas. 2.2. La influencia del sector en las administraciones y la política.* 3. CONCLUSIONES. LAS CONSECUENCIAS DE LA DEBILIDAD CORPORATIVA. *3.1. La capacidad de presión política de las empresas on line y de los grandes inversores multinacionales. 3.2. Las consecuencias de no dominar el arte de la influencia. 3.3. La ausencia de una política de juego.* 4. LAS RELACIONES PELIGROSAS. *4.1. Andalucía: las relaciones con el PSOE. 4.2. Cataluña: las intersecciones con Convergencia. 4.3. Galicia. 4.4. Valencia.* BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: Casi todos los aspectos del juego como actividad económica están regulados o dependen de decisiones o supervisión administrativas. Esto ocurre en todos los países y cuando las administraciones son impotentes para mantener la actividad en la legalidad surge el juego ilegal, lo que es malo para los consumidores, los operadores legales y

* Doctor en Sociología y profesor de esta materia en la universidad Carlos III de Madrid. Miembro del Instituto de Política y Gobernanza (IPOLGOB- UC3M) y de la Federación Española de Sociología. Autor y colaborador en diversas publicaciones, seminarios y jornadas relacionadas con la actividad del Juego de Azar.
e-mail: jagy@telefonica.net / jagomez@polsoc.uc3m.es.

las haciendas públicas. En sentido inverso, puede darse saturación regulatoria que llega a paralizar las iniciativas de los operadores privados. Este es el caso del juego presencial en España, donde los empresarios bromean diciendo que están para aplicar reglamentos más que para gestionar sus empresas.

Considerando el juego como una actividad productiva sometida a la legalidad, las Administraciones y el legislador al autorizar ciertos tipos de juego abren mercados, congelan o retrasan su apertura o su desarrollo. Este trabajo pretende analizar la relación del juego, como actividad económica impulsada por la iniciativa privada, con las administraciones y la «política» en España.

1. LAS ADMINISTRACIONES

1.1. El sustrato ideológico de las administraciones sobre el juego

En España juega casi todo el mundo, más del 85% de la población entre 18 y 75 años juega algún juego durante el año (Gómez Yáñez *et al.*, 2013). En el 15% restante hay dos comportamientos: los indiferentes, y los hostiles, con un discurso muy beligerante que identifica al juego con grandes males personales, morales y familiares (Martinon, Wences, 2013). Es llamativo que este discurso con hondas raíces religiosas, haya sido enfáticamente sostenido a lo largo de la historia por responsables de las Administraciones y juristas (Pino Abad, 2011).

En las administraciones y la política españolas anida el recelo ante el juego, algo paradójico ya que buena parte de la oferta de juegos depende de operadores públicos (SELAE, EAJA) o amparados por los poderes públicos (ONCE) y algunas administraciones promueven nuevos juegos para paliar sus estrecheces hacendísticas, e históricamente las rifas se han utilizado para paliar las penurias de los establecimientos asistenciales. Asumen que el juego genera consecuencias negativas y a cargo de operadores privados está en riesgo de contaminación con actividades ilícitas. Sin ir más lejos, véanse el primer y los últimos textos legales relevantes en la etapa contemporánea. El RDL 16/1977, de 25 de febrero, «por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte envite o azar y apuestas», dejaba caer en el primer párrafo de su preámbulo: «aunque no han cambiado sustancialmente ni en España ni en otros muchos países las concepciones generales en torno a los juegos de azar y a sus posibles consecuencias individuales, familiares y sociales». Sin entrar en la materia, sobrevolaba la idea de *consecuencias* dejadas a la imaginación del

lector. Más reciente y explícita es la «Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego», cuyo preámbulo afirma, en castellano enrevesado: «se recogen (en el Título II) los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, así como previniendo y mitigando la adicción al juego y los efectos nocivos que pudiere provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad», algo más adelante, «el gran volumen de juego asociado a las loterías, así como la posibilidad de que el carácter de documentos de pago al portador de sus boletos y billetes pueda ser instrumento de blanqueo de capitales, requiere una reserva de esta actividad a determinados operadores públicos o privados, que han de quedar sujetos a un estricto control público, asegurándose de este modo la protección de los intereses del Estado contra los riesgos de fraude y criminalidad, evitando asimismo los efectos perniciosos del juego sobre los consumidores». Algo similar se sugiere en el art. 8º al aludir a los «posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas…», la necesidad de «prestar atención a los grupos en riesgo», «proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades juego, promocionar actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable». En el art. 10º, al tratar de los compromisos de los operadores, se afirma «reducir cualquier riesgo de daño potencial a la sociedad, ello incluye la lucha contra el juego ilegal y las actividades delictivas asociadas», y más adelante, «se entenderá como Gestión (sic) responsable del juego el conjunto de principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público garantizando la integridad del juego, optimizando simultáneamente los beneficios para la Sociedad (sic)», añadiendo «La Comisión Nacional del Juego verificará el cumplimiento de los operadores… en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo…». La introducción de la recientísima Ley de Castilla La Mancha 2/2013, de 25 de abril, del juego y apuestas, comienza su exposición de motivos: «La intervención pública en materia de juego… se ha justificado siempre al (sic) objeto de evitar fraudes, adicciones o, en definitiva, consagrar una adecuada protección del jugador frente a los abusos de quienes se dedican profesionalmente a esta actividad con carácter lucrativo». Los textos anteriores muestran que la legislación parte de una visión del juego como actividad que roza con actividades de riesgo, tanto para los consumidores como para el conjunto de la sociedad. Que otras actividades tengan costes sociales mayores o que para la mayor parte de los jugadores el juego sea un mero pasatiempo o entretenimiento se soslaya en los textos que regulan la actividad y su fiscalidad.

Late en el fondo de este discurso la relación del sector del juego con las Administraciones. Es llamativo, por ejemplo, que en los Estatutos de los Consumidores nacional y de las Comunidades se invoque la garantía de los derechos de los consumidores sin señalar la eventual mala fe de las empresas suministradoras de los productos y servicios, pero la legislación sobre el juego es distinta.

Cases Méndez (2011: 83-85) señala que otros textos legales sitúan al juego como actividad económica y al jugador como un consumidor «normal» que gasta su dinero en el entretenimiento que quiere. La Ley de Galicia 14/85, de 23 de Octubre, reconoce que el juego es «una manifestación más del desarrollo de la libertad individual… sin embargo no sólo por la incidencia que… tiene en la conducta ciudadana y en la moral sino incluso por ser una importante fuente de ingresos para el erario público». La idea de protección de los consumidores está en el preámbulo de la Ley del País Vasco 4/91, de 8 de noviembre, «se protegen los derechos de los menores de edad y de las personas que tengan reducidas su facultades volitivas impidiendo su participación en el desarrollo de los juegos de los que resulte la obtención de premios… se establece un ámbito normativo sin pretensión de limitar el juego ni impedirlo». En la Ley Foral de Navarra 16/2006 de 14 de diciembre, el juego se concibe como un sector económico: «a lo largo de los últimos años el juego se ha mostrado como un sector de actividad económica dotado de gran dinamismo. La innovación tecnológica, las oportunidades de negocio que genera, la desaparición de fronteras económicas, la globalización y el desarrollo de la sociedad de la información». Pero estas referencias son minoritarias en un clima legislativo dominado por el recelo hacia los operadores privados y al juego como actividad económica.

La aparición del juego *on line* ha demediado la imagen del juego entre algunos responsables públicos. El canal *on line* parece asociado a la innovación tecnológica mientras que el juego presencial queda arrinconado en una imagen tradicional, anticuada[1]. Esto es llamativo, porque las máquinas recreativas fueron los primeros productos de consumo masivo fabricados en España con la aplicación de microprocesadores y los principales fabricantes tienen potentes departamentos de I+D+i, algunos con relaciones con las universidades, como Recreativos Franco con la cátedra de Cálculo Automático de la Universidad Complutense de Madrid, desde 1977, para desarrollar tecnologías propia (Delgado Chesa, 2013: 69 y 73), o que muchas em-

1. Ossorio, Enrique (2013): Inauguración del XVIII Congreso de COFAR, Madrid, 4 de junio. Ossorio es consejero de Economía en la Comunidad de Madrid.

presas de juego y apuestas desarrollen sus productos (hardware y software) en Parques Tecnológicos, pero esta vertiente del juego presencial parece pasar desapercibida.

En los últimos años, impuesto por las circunstancias, las administraciones han introducido un giro en relación con el juego presencial. El descenso de las recaudaciones fiscales derivadas del juego ha agravado la situación de las Haciendas autonómicas, obligándolas a reducir la presión fiscal y a reconocer su carácter de actividad económica y su vulnerabilidad ante la crisis. La evolución del sector las ha hecho sensibles a la destrucción de empleo. Así, desde 2010 se han aprobado normas fiscales que contemplan tarifas reducidas de los impuestos sobre el juego condicionadas al mantenimiento del empleo, y algunas comunidades han reducido la presión fiscal sobre los juegos «presenciales».

En paralelo, la aparición de Adelson y Eurovegas, y después BCN World, parece haber descubierto a responsables políticos y administrativos la dimensión del juego como un factor de estímulo económico y creación de empleo. Es significativo que tuviera que aparecer la oferta de Adelson-Las Vegas Sands para que la política y las administraciones contemplaran en el juego una perspectiva «productiva», lo que revela una relación distorsionada del sector del juego privado con las Administraciones.

El discurso político contempla el juego desde un ángulo vergonzante. Un ejemplo lo ofrece una política que se autodefine liberal y es la impulsora de Eurovegas, Aguirre. En un reciente articulo, «La oportunidad de Eurovegas» escribe: «… cuando el complejo … esté terminado contará con 12 hoteles con 36.000 habitaciones, … un indiscutible apoyo a la candidatura olímpica de Madrid … con un pabellón para 20.000 espectadores, siete teatros con capacidad para 6.000 espectadores, tres campos de golf, decenas de restaurantes, 100.000 metros cuadrados de centros comerciales y seis casinos … será el centro de convenciones, ocio y turismo mayor de Europa … Será un estímulo muy importante para atraer más turistas a Madrid … lugar de ocio, cultura y descanso … (que) España sea un lugar ideal para visitar, conocer y descansar es bastante lógico porque pocos países en el mundo habrá … que tenga unos mares, unas playas (sic, en Madrid), unos paisajes y unos monumentos históricos y artísticos de tanta belleza y de tanta importancia …» Y, en el último párrafo, «hay que recordar que ya en aquellos años surgieron voces que alertaban de los problemas morales que el boom turístico … Los peligros morales que se asocian a los casinos (que hay que señalar que sólo representan el 3,1% de la superficie total

del proyecto) … llevamos casi cuarenta años con casinos abiertos en España … Ir a un casino no va a ser nunca obligatorio y sí una decisión libre de personas adultas, que vendrán de todas partes del mundo» (*ABC*, 29-07-13, 5). Obsérvese la posición marginal de los casinos en el artículo disimulados en la maleza de otras actividades. No se olvide que Aguirre pertenece al Cuerpo Superior de Técnicos en Turismo, y fue hasta hace unos meses Vocal Asesora del Gabinete del ministro del ramo. El alcalde de Alcorcón, David Pérez (PP) decía: «No hay ninguna justificación para creer que los usos que tena Eurovegas generarán un desorden moral. Eurovegas no será Sodoma y Gomorra» (*El País*, 19-02-13), lo que es una extraña manera de promocionar una inversión. La renuencia traspasa espacios ideológicos, sobre Eurovegas, por ejemplo: «no creo que el futuro de Madrid pase por crupieres y limpiadoras» (Simancas, PSOE, *El Mundo*, 2-09-13, 46), sería fácil extender las referencias recelosas hacia el juego por parte del PSOE e IU desde 1977, en una Proposición No ley, de 20 de noviembre de 2013, el grupo parlamentario del PSOE se refiere al juego como «una conducta adictiva con efectos sociales indeseados que debe ser objeto de regulación muy meditada que valore y pondere los distintos intereses que se enfrentan». El principal empresario del juego en Asturias, por ejemplo, intuía que el gobierno regional bloqueó algunas decisiones por reticencia hacia la actividad[2]. Estas actitudes están arraigadas en algunas vertientes de las administraciones públicas, básicamente las relacionadas con «bienestar social», por ejemplo, la reciente promoción del «Día sin juego de azar» promovida por la Consejería de Salud, Familia y Bienestar de Baleares y otras comunidades bajo el lema «Que no te atrape».

Una excepción a este discurso dominante en la política es Jordi Pujol, enfatizando la dimensión empresarial y de desarrollo tecnológico. En su visita institucional a Cirsa (23-9-1986), al Departamento de I+D y al Laboratorio técnico, afirmó: «La proyección e implantación de Cirsa premia una aventura empresarial… que mira hacia delante, aunque para ello deba superar algunas dificultades y también… alguna incomprensión… Es la aventura de gente modesta que supo mirar hacia delante con buen hacer» (Delgado Chesa, 2013: 243, y prensa).

2. Díaz Carbajosa, José Antonio: «Siempre pujamos (por el casino de Asturias), hasta tres veces. ¿qué ocurrió para tanto retraso? No podría decirlo. Fueron actuaciones políticas … Hubo muchos cambios de gobierno, cambian las personas, hasta 2011 hubo tres legislaturas de un mismo gobierno … prejuicios respecto al juego que llevaron a una legislación mucho más dura que en el resto del país» (*http://www.elcomercio.es/v/20121111/gijon/sala-oviedo-2013-cerrar-20121111.html*)

El discurso de los altos funcionarios sobre el juego es difícil de seguir; son discretos y sus opiniones se plasman normalmente en los preámbulos de las disposiciones. A veces emergen a la superficie. GESTHA, la organización sindical de los técnicos de Hacienda, emitió un comunicado (*Europa Press*, 13-12-2013) sobre la retirada del proyecto Eurovegas en le que señalaba que las disposiciones fiscales de la Comunidad de Madrid para facilitar su instalación «van en contra de la alta tributación del juego en el resto de países europeos, que pretenden desincentivar los juegos de azar porque tienen un impacto negativo en la sociedad, la economía y, con frecuencia, en la salud de las personas aficionadas al juego».

1.2. La entropía legislativa, normativa y administrativa

1.2.1. Los motores de la pasión normativa en el estado autonómico

Un rasgo de la política española es que los gobiernos miden su «productividad» por la cantidad de leyes aprobadas y que su reacción a cualquier problema suela ser proponer una ley, sin considerar si las existentes son suficientes o han caído en desuso o si nadie, de los operadores políticos, las recuerda. Esta pulsión es uno de los motores de la incesante actividad normativa que ha sido calificada como «tifón legislativo», característica del Estado autonómico, en la que el juego está envuelto. La recopilación de normativa vigente sobre el juego abarca más de 5.000 páginas en 2012 (Palomar *et al.*, 2012).

Las competencias sobre juego fueron transferidas a las comunidades en los ochenta y noventa. El proceso fue rápido en las Comunidades que accedieron a la autonomía por el art. 151 de la Constitución (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) o a través de Estatutos y Leyes Orgánicas de transferencias (Valencia, Canarias y Navarra, vía LOTRAVA, LOTRACA, LORAFNA). Sus estatutos consideraron la legislación y gestión del juego materia exclusiva de la Comunidad, excepto las apuestas mutuas deportivas. Asumieron la gestión del juego antes de 1984. En las demás se retrasó hasta 1994 al aplicar la LO 9/92, de 23 de diciembre, que descentralizó buena parte de las competencias del Estado al equiparar prácticamente las de todas las comunidades (Cases Méndez, 2011: 85-93). Las transferencias no fueron fáciles, aunque se traspasaron los funcionarios de los Gobiernos Civiles en varias comunidades las competencias no se pudieron ejercer en un primer momento por falta de personal cualificado. En el caso de Cantabria, renuente a asumirlas, el Estado las transfirió unilateralmente (Delgado Chesa, 2013: 159).

Las leyes sobre el juego, especialmente las de contenido fiscal, se aprobaron rápidamente para allegar recursos a las nuevas Haciendas, creando recargos a los impuestos vigentes y nuevos impuestos a los premios en el bingo (Zornoza, 1996; Ruiz Almendral y Zornoza, 2012: 9-16).

La aprobación de leyes autonómicas del Juego impulsó dos procesos simultáneos: una detallista normativa sobre todos los aspectos del juego presencial y su dispersión. Estas tendencias se han atribuído al costumbrismo local y al impulso político a diferenciarse del gobierno central, es decir, se sugiere que, en cierta forma, tuviera algo de deliberado o premeditado. Sin embargo, los programas electorales de los partidos que gobernaron las comunidades no hablaban sobre el juego; por tanto, esta legislación no parece responder a un impulso programático «orientado». Cabe pensar que esta dispersión fue improvisada, resultó de una cascada de ideas que surgían en las negociaciones de normativas y en los procesos legislativos en las cámaras autonómicas impulsada «por una voluntad política, en algunos casos verdadera necesidad, de reafirmar su capacidad de actuación» (Fernández Méndez de Andrés, 2007: 120). De este modo se ha llegando, por ejemplo, a 17 clasificaciones distintas de las categorías de bingo o sistemas fiscales sobre casinos, máquinas, bingos o rifas, como se ha llegado a comprar y vender sangre para transfusiones entre los sistemas sanitarios autonómicos o a un sistema sanitario en el que conviven 17 tarjetas de usuarios incompatibles. Nadie pensó llegar a tales extremos, pero se ha llegado. El resultado, según un exconsejero autonómico de salud, cuyo diagnóstico puede extenderse a otras áreas, es que «en España, lo que hay es desorden. No hay un marco estratégico de trabajo que permita decir que hay una dirección hacia la que llevar el sistema… Si no tienes esa dirección, lo que ocurre es que hay muchas aventuras, ensayos y vueltas atrás… falta una línea estratégica[3]».

Impulso decisivo para la dispersión es la pulsión de las Administraciones a regular extensivamente sus competencias lo que ha llevado al juego y a otros sectores a un exceso de reglamentación. Para los funcionarios esto consiste en llenar de contenido sus funciones. El juego, en todas las comunidades, depende de una dirección o subdirección general que para justificar su existencia genera normas y controles. Es típico en los países con sistemas administrativos derivados del francés (Giscard d'Estaing, 1988: 161).

3. Bengoa, Rafael (2012): entrevista en *El Mundo*, 09-12-12; exconsejero de sanidad en el País Vasco, asesor en la Administración de Estados Unidos para diseñar un plan de atención a enfermos crónicos.

La combinación de estas pulsiones políticas, legislativas y administrativas generó entropía, o sea, la tendencia de las organizaciones descoordinadas a hacerse menos ordenadas, menos enfocadas en sus objetivos y más borrosas en sus límites (Rumelt, 2011: 68), lo que hizo que los intentos de coordinación o concertación, como la Conferencia Sectorial, fracasaran por falta de claridad de ideas del «centro» (Cases Méndez, 2011: 89; Ramos Gil, 1996) y por resistencias de algunas comunidades (Delgado Chesa, 2013: 158-159, 161-162, 164, 180, etc.). El Estado se vació de competencias sobre el juego quedándole poco más que la estadística. La legislación autonómica, generada a gran velocidad, creció sin ser encarrilada por normas estatales, instrumentos de coordinación o programas de los partidos. Este es uno de los ámbitos que discurrieron «sin ninguna preocupación por la funcionalidad o coherencia del conjunto» (Ramón Fernández, 1996: 7). El resultado es una interminable serie de normas heterogéneas (Palomar *et al.,* 2012). Que la unidad de mercado no se recoja en la Constitución explícitamente ha hecho que prevalezca, sin límites, la autonomía normativa de las comunidades (Fernández Méndez de Andés, 2007: 117).

1.2.2. Inercia del aparato administrativo

Dos elementos, subrayados por Cases Méndez (2011), muestran que esta pasión normativa no fue resultado de políticas coherentes. En primer lugar, no hay ninguna norma de prevención de la ludopatía, pese a que la protección de los consumidores es uno de los campos de mayor atención autonómica.

En segundo lugar, cuando a partir de 1996 el juego *on line* empezó a extenderse y desde mediados de la década de los 2000 empresas multinacionales de juego *on line*, sobre todo de apuestas deportivas, patrocinaron grandes equipos de fútbol o pusieron publicidad en las vallas de los estadios, los legisladores nacionales y autonómicos, o sea, los partidos, y las administraciones, es decir, los altos funcionarios, no le prestaron importancia pasándoles desapercibido su potencial fiscal, su impacto sobre los consumidores, las consecuencias de retraso tecnológico de las empresas españolas de juego que quedaban bloqueadas en este terreno si se atenían a la legalidad y la invasión del mercado español por multinacionales radicadas en paraísos fiscales.

Lo menos que puede concluirse es que los 18 aparatos políticos-administrativos españoles no estuvieron atentos a los cambios sobre la materia. La inercia y atenerse a lo conocido son rasgos estructurales de las administraciones españolas.

Pero el sector privado del juego no tuvo cohesión y fuerza política para impulsar una regulación y que ésta fuera acorde con sus intereses.

1.3. La dirección política del aparato administrativo

La descentralización del juego a las comunidades obliga al sector a mantener relaciones con 18 interlocutores: la DG de Ordenación del Juego y 17 (sub)directores generales autonómicos, denominados en el sector: los «reguladores».

La DGOJ, creada por el RD 352/2011, de 11 de marzo, surgió por el trasvase de la competencia del juego al Ministerio de Hacienda desde el del Interior[4], que fue reduciendo su actividad sobre la materia al control policial y los Informes Anuales sobre el Juego. Misión aparentemente modesta, llevada a cabo con discreción y profesionalidad por un equipo de funcionarios, que permite mantener actualizada la estadística sobre el juego. Bajo este trasvase estuvo la regulación del juego *on line* y la necesidad de impulsar una legislación, legalizar las licencias a empresas que operaban en la práctica y montar un aparato administrativo para recaudar los impuestos derivados de esta actividad. El encaje de la DGOJ en el entramado competencial sobre el juego es complicado. La

4. El citado RD consiste en una reorganización del ministerio de Economía y Hacienda. El hecho circunstancial de que la primera directora general, Inmaculada Vela Sánchez, nombrada el 11 de marzo de 2011 (RD 360/2011, BOE, 12-03-11), hubiera sido nombrada tres semanas antes, el 18 de febrero, directora general de Loterías y Apuestas del Estado, y lógicamente cesara en tal puesto, hace pensar que el trasvase de competencias entre ministerios se maduró rápidamente. Su trayectoria profesional se desarrolló íntegramente en la Inspección de Hacienda. Pocos días más tarde fue nombrado Subdirector General de Regulación del Juego Juan Carlos Alfonso Rubio que desde 2009 era director de Coordinación de LAE. Su trayectoria profesional alterna puestos funcionariales en la Administración y en empresas privadas. Entre 2004 y 2009 director de la Asesoría Jurídica de Sogecable, y entre el 7-11-06 y el 3-05-07, secretario no consejero de «Real Madrid Gestión de Derechos», sociedad participaba por Sogecable (10%) y el Real Madrid (70%), en cuyo nombre firmó el 7 de mayo de 2007 el contrato de patrocinio entre Bwin y el Real Madrid, en el que se especificaba que «*el Real Madrid deberá efectuar todos los esfuerzos posibles para ayudar a BWIN en sus conversaciones con las autoridades locales con el propósito de introducir en la regulación todas las modificaciones que la hagan accesible también para los operadores de juego online*». Este equipo, el doble sentido parece deliberado, gestionó la tramitación del proyecto que desembocaría en la Ley 13/2011 del juego, así como las licencias de operadores *online*, en un tiempo record. En mayo de 2012 Alfonso Rubio cesó en le DGOJ. Obsérvese que las fechas en que se trasvasó la competencia del juego del Ministerio del Interior al de Hacienda era, más o menos, a un año de que terminase la legislatura iniciada en marzo de 2007.

Ley 13/2011, de 27 de mayo, «de regulación del juego» invoca el desarrollo de Internet y la aparición del juego *on line* desbordando las fronteras territoriales, a través de la DA 20ª de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, «de medidas de impulso a la sociedad de la información» como vía para «determinar las competencias estatales en materia de regulación y control, y definir un régimen de infracciones y sanciones que garantice la efectividad del marco regulatorio». Tortuoso camino que revela que su margen para actuar como centro de coordinación o, siquiera, de concertación de políticas, es reducido.

Los responsables del juego en las comunidades son personas cuyas trayectorias administrativas o políticas les han llevado a desempeñar tales cargos. Entre los 17 hay, como es inevitable, de varios tipos. Suelen ser funcionarios ajenos al juego (el juego no es una especialidad atractiva para los altos funcionarios, pero puede haber excepciones) aunque con su gestión puedan implicarse con el sector en mayor o menor medida, profesionales de los tributos en los casos en que las competencias autonómicas están en Hacienda o de gestión general de la Administración en las que está en consejerías del área de Gobernación (Presidencia, Interior, Justicia, Administraciones…), en ocasiones políticos o funcionarios que van de paso en carreras con otros objetivos, personas con larga experiencia en la política o las administraciones o recién llegados; los hay que desean resolver los problemas que caen en sus manos y otros que prefieren dejarlos como están; una parte será siempre del partido de la oposición y dos normalmente pertenecerán a gobiernos de partidos nacionalistas. Además, la querencia natural de casi todos es preservar lo específico de las *características socioeconómicas* de sus comunidades[5]. Así, es impensable que los «reguladores» puedan concertar políticas por su impulso y el sector está obligado a mantener relaciones con muy distintos puntos de maduración con cada uno, o sea, con cada comunidad. Además, la dinámica política y administrativa hace que las rotaciones de los titulares sean frecuentes, con lo que la llegada de nuevos responsables retrotrae las cosas al punto de partida. Así, las relaciones entre el sector y los «reguladores» semejan la tarea de Sísifo. Las semillas de la dispersión normativa y de la entropía enraízan en las estructuras. Con el tiempo y una predisposición

5. Observaciones a partir de reuniones sectoriales recientes: «Mesa de las Administraciones Públicas» (2013), *Congreso de ANESAR*, Madrid, 11 de diciembre; «Mesa coloquio: Reivindicaciones concretas de los subsectores de juego presencial: contestación de los reguladores» (2013), *X Congreso de Juego de Castilla y León*, Soria, 28 de Octubre. «Mesa Redonda de los representantes de las Administraciones Autonómicas» (2012), *XVII Congreso de COFAR*, *Azar*, 10 de julio, 41-45. «Mesa Redonda de los representantes autonómicos» (2013), *XVIII Congreso de COFAR*, Madrid, 4 de junio.

positiva por ambas partes las relaciones del sector con los «reguladores» regionales, con los que se traban relaciones cordiales en muchas ocasiones, permiten avances y mejoras aunque no pueden sobreponerse a los problemas estructurales descritos.

GESTIÓN DEL JUEGO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD	CONSEJERÍA	CENTRO DIRECTIVO
Andalucía	Hacienda y Administración Pública	DG Financiación, Tributos y Juego
Asturias	Hacienda y Sector Público	DG Hacienda y Presupuesto
Castilla La Mancha	Economía y Hacienda	Secretario General
Cataluña	Economía y Conocimiento (Hasta 2012, Interior)	DG Tributos y Juego
Ceuta	Hacienda	
Extremadura	Economía y Hacienda	DG Financiación Autonómica
La Rioja	Hacienda	DG Tributos y Tesorería
Madrid	Economía y Hacienda	DG Tributos, Ordenación y Gestión del Juego
Melilla	Hacienda y Patrimonio	
Murcia	Economía y Hacienda	DG Tributos
Valencia	Hacienda y Presupuestos	Secretario Aut. Hacienda y Presupuestos / DG Juego
Aragón	Política Territorial, Justicia e Interior	DG lnterior
Canarias	Presidencia, Justicia e Interior	VC Administración Pública
Cantabria	Presidencia y Justicia	Secretaría General
Castilla y León	Presidencia	DG Ordenación del Territorio y Admón. Local
Galicia	Presidencia, Admones. Públicas y Justicia	DG Emergencias e Interior / SbdG Juegos y Espect.
Navarra	Presidencia, Admones. Públicas e Interior	DG Justicia e Interior
País Vasco	Consejería de Interior y Justicia / VC Interior	DG Admón. Electoral, Juego y Espectáculos
Baleares	Promoción Económica	DG Comercio y Empresa

El juego depende orgánicamente de tres tipos de consejerías. Las de Hacienda (9, más Ceuta y Melilla) vinculado a Tributos, del área de Gobernación (Interior, Administraciones Públicas, Presidencia, Justicia) (7) y sólo en Baleares forma parte de Promoción Económica, disolviéndose entre las funciones de la consejería, lo que provocó protestas del sector al considerarlo una pérdida de influencia, lo que es una reacción típica de muchos grupos de interés que piensan que sus intereses se defenderán mejor con un organismo administrativo «para ellos» sin medir que eso generará normas y controles (Giscard d'Estaing, 1988: 161).

Vistas las cosas desde una perspectiva general, quizá el modelo de Baleares sea el mejor camino para llevar al juego al ámbito de los sectores económicos normales, productivos, y para lograr que sus relaciones con las Administraciones no estén presididas por negociaciones fiscales o normativas sino por la «complicidad» con aparatos administrativos destinados a la promoción del turismo y la economía.

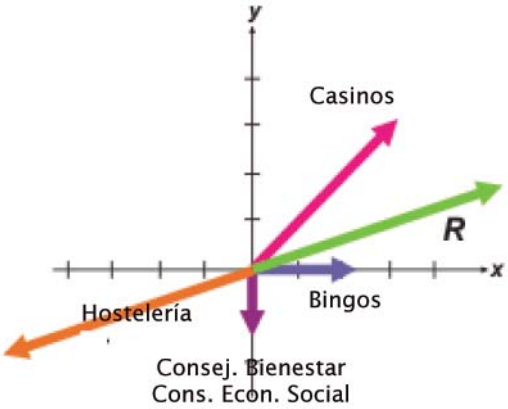
1.4. La «mecánica» de las decisiones sobre regulación y fiscalidad

Al no haber un diseño global de las políticas del juego, las decisiones de las Administraciones son el resultado de presiones múltiples en direcciones diferentes.

De una parte, las de las empresas a través de las organizaciones sectoriales autonómicas, en las que suelen tener una presencia influyente las grandes empresas de cada comunidad. Sucede en ocasiones que los distintos sectores del juego llegan con propuestas dispersas o contradictorias a los reguladores, lo que debilita su imagen y su capacidad para influir.

Los reguladores, por su parte, en un comportamiento típicamente administrativo, tratan de eludir riesgos, lo que favorece dejar las cosas como están y limita la innovación, por lo que buscan soporte para sus decisiones en lo que «han hecho» las comunidades limítrofes, así la normativa avanza a golpes de presión a veces no convergentes o contradictorios del sector, y de imitación, emulación o competición entre las comunidades, que a veces suelen buscar matices para sostener sus diferencias. Además, la tendencia de toda Administración es regularlo todo a través de normas, cuya elaboración suele ser farragosa entre los organigramas y procedimientos administrativos: iniciativa, acuerdo entre los impulsores de la reforma, circulación de la medida entre consejerías, periodos de información pública, integración de sugerencias, eventual consulta a servicios jurídicos y órganos consultivos

que resaltarán potenciales colisiones con leyes autonómicas excesivamente detallistas elaboradas hace tiempo, a veces dictámenes de Consejos Económicos y Sociales generalmente renuentes al sector, etc. (por ejemplo, sobre Murcia, Olmo, 2004). Este proceso, multiplicado por 17, tiende a la entropía y a que la resultante de estas fuerzas sea inesperada o indeseada, con efectos negativos que se irán manifestando con el tiempo. Se parece al juego de las fuerzas múltiples de la física en el que varios vectores tirando en distintas direcciones y con fuerzas distintas acaban produciendo una resultante «R» no deseada por nadie que lleva al conjunto en una dirección que no resuelve los problemas, lo que es el origen de nuevas presiones y resistencias al cambio.



Ejemplos recientes de las dinámicas descritas, las legislaciones de Madrid, Cataluña y Castilla La Mancha sobre implantación de grandes centros de ocio con los casinos como elemento de atracción principal. Una iniciativa privada que consigue el compromiso político de la presidencia de la Comunidad de Madrid en la que tiene que implicar al gobierno del país para satisfacer las demandas del «inversor», a la que responden Cataluña impulsando BCN World y Castilla La Mancha con una nueva ordenación del juego facilitando la implantación de juegos de casino, bajo ciertas condiciones, en locales de la comunidad. O la paulatina extensión de entre las comunidades de reducciones en los tipos impositivos de la tasa del juego para casinos y bingos subordinadas al mantenimiento del empleo. Otro ejemplo de extraña descoordinación es el régimen de instalación de casinos en las grandes ciudades, diferente según comunidades. El listado de procesos descoordinados podría seguir.

2. EL SECTOR PRIVADO DEL JUEGO

2.1. Las empresas[6]

El sector empresarial del juego es el resultado de dinámicas inesperadas. Entre 1977 y 1979 varias disposiciones regularon la despenalización del juego y abrieron tres mercados a la iniciativa privada: los casinos, los bingos y las máquinas de azar. Mucho más tarde, a partir de 2008, varias comunidades (País Vasco, Navarra, Aragón y Madrid antes de 2012, y luego Galicia, Murcia y Valencia) regularon las apuestas deportivas presenciales y la Ley 13/2011, impulsó el juego *on line* a escala nacional.

Los casinos se regularon por la Orden de 1 de junio de 1977 que aprobó su Reglamento Provisional y el RD 2716/77, de 2 de noviembre, convocando solicitudes de autorización, y la Orden de 16 de febrero de 1978 que autorizaba 18. Los bingos fueron autorizados por la Orden de 9 de octubre de 1979. Las máquinas con premio por el RD 2110/79, arts. 4 y 5, aunque las máquinas *flipper* o *pinball*, futbolines y sinfonolas ya estaban extendidas en aquel momento y había empresas fabricantes y distribuidoras. Con estas disposiciones se abrió el mercado del juego, o sea, oportunidades de negocio que iban a dar lugar a una industria en el campo de entretenimiento. Los tres mercados paralelos de juego presencial convergerían a través de la actividad de las empresas.

En una primera fase, en los últimos años setenta y primeros ochenta, las empresas que se dedicaron a cada una de estas vertientes fueron distintas.

De las 18 empresas que obtuvieron autorización para instalar los primeros casinos en 1978, compuestas en general por personas y empresas con buenas relaciones con las administraciones de UCD (empresarios inmobiliarios o turísticos, alguna fundación bancaria, personas vinculadas a altas autoridades del Estado, antiguos alcaldes o altos cargos del franquismo, etc.), «personas conocidas que garantizasen que no habría problemas»[7], sólo tres siguen funcionando: el Grupo Peralada, el Casino de Juego Gran Madrid y el Casino Taoro. Las demás se vendieron a empresas procedentes de los re-

6. Este epígrafe es una versión resumida del capítulo «*Los grupos empresariales del juego*» de Gómez Yáñez, José Antonio (dir) (2013): *Anuario del juego en España 2012/13*, Instituto de Política y Gobernanza (UC3M) - Estudios sobre Juego (esj), Madrid.
7. Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2012): «Regulación vs prohibición de la práctica de juegos de azar», *El Sector del Juego*, Instituto de Empresa, 10 de mayo. Intervención en el debate. Este autor era en 1977/78 Secretario General Técnico del Ministerio del Interior.

creativos o a Gran Madrid. En aquellas licencias iniciales no estaba claro el modelo económico a que respondían, más allá de «evitar problemas». La mayoría eran empresas privadas, pero otros eran propiedad al 100% de Administraciones: Taoro, Puerto de la Cruz, del Cabildo Insular de Tenerife; o El Sardinero, al 50% entre la Diputación y el Ayuntamiento de Santander; en el de Mallorca, el Ayuntamiento de Calviá aportaba el 6% y el Consejo Insular el 4% del capital. En el Casino de Ibiza, la participación del ayuntamiento, en 1990, era del 36%.

La estructura empresarial inicial del bingo quedó condicionada por la decisión de la Comisión Nacional del Juego de 10 de octubre de 1979, por la que limitó a 1.000 el número de salas, excluyendo de sus ubicaciones las ciudades con menos de 20.000 habitantes y asignó cupos provinciales según población, renta per-cápita e importancia turística. El reglamento del Bingo restringió las autorizaciones a entidades sociales y establecimientos turísticos. Los comienzos fueron agitados con frecuentes aperturas sin licencia e infracciones administrativas sancionadas por las Administraciones. Al recaer muchas autorizaciones en entidades sociales, deportivas y culturales algunas de ellas encontraron en el bingo vías de financiación, pero retrasó la creación de un tejido empresarial. Estas asociaciones cedían la gestión de las salas a empresas especializadas a cambio de cánones, convenios que acabaron de forma polémica bastantes veces, incluso con entidades de relevancia (Real Madrid y la empresa Ocium). Las comunidades comenzaron a conceder licencias a empresarios en los noventa (Madrid, en 1995). En el bingo se han creado desde entonces algunas empresas que gestionan varias salas, hasta una o dos decenas, pero sin darlas una imagen corporativa común, salvo alguna excepción reciente. Gran parte de las salas fueron adquiridas por las empresas operadoras de máquinas con premio, aunque hay algún grupo especializado en bingos. Una herencia de aquella época es que algunos bingos conservan la denominación de las entidades que tuvieron las licencias originales: Canoe o Tendido 7 en Madrid, Ciclista de Zaragoza, Sporting en Gijón, UD Las Palmas y Amigos de la Ópera en Las Palmas, etc.

En las máquinas recreativas con premio se adaptó el modelo de negocio surgido en los años 60 para distribuir pinballs, sinfonolas, etc., que canalizaban empresas que distribuían equipos (cafeteras) o suministros a bares y cafeterías (licores, café). Las fábricas no vendían sus productos directamente a los clientes finales (bares) sino a concesionarios o distribuidores que operaban en zonas geográficas más o menos amplias y se encargaban de gestionar su parque de máquinas localizando clientes y asumiendo el mantenimiento, asistencia técnica y rotación de las máquinas. Los concesiona-

rios podían compartir la representación de varios fabricantes o trabajar en exclusiva. Lo normal era que comprasen las máquinas y las gestionasen entre su red de clientes. Esta separación de fabricación y distribución era muy rentable para los distribuidores. De aquí surgieron las redes de distribución o el ensamblaje entre fabricación y operaciones de las máquinas de juego a partir de su legalización al final de los setenta[8].

Algunas empresas, Recreativos Franco o Cirsa –fundada algo después y cuya acumulación de capital procedía de los boletos que se vendían en bares– integraron la fabricación y la distribución, lo que les permitió ofrecer mejores precios y expandir sus redes de distribución con acuerdos con distribuidoras regionales. Las operadoras de ámbito regional se consolidaron y expandieron en sus áreas de influencia, con un crecimiento en mancha de aceite alrededor de sus bases de operaciones iniciales.

El devenir de los acontecimientos mostró que donde estaban las oportunidades de acumulación de capital que darían lugar a las grandes empresas del sector del juego era en la gestión de las máquinas. Esto es relevante, porque desde el punto de vista de las administraciones y la política, esta era la vertiente menos *glamurosa* del sector[9] y a la que menos atención prestaron. Pequeñas empresas familiares, dirigidas por líderes en las antípodas de los centros de extracción de las elites empresariales españolas, se convirtieron en grandes empresas en los años ochenta y noventa, se expandieron hacia otras actividades del juego (casinos, bingos) y sectores colindantes (inmobiliario, hoteles, aparcamientos) y aprovecharon las oportunidades de inversión en Latinoamérica y Europa del Este en los noventa y primeros de los dos mil.

---

8. Estas notas sobre el sector de «máquinas recreativas» se basan en múltiples fuentes parciales, las principales: DELGADO CHESA (2013), SANAHUJA JUNYENT Y BALASCH (2006), Notas de EDUARDO MORALES HERMO y de LUIS MIGUEL CABEZA DE VACA; y los comentarios de EULOGIO PINGARRÓN y otros participantes en los blogs siguientes:
   - *http://pinballspain.com;*
   - *http://sinfonolas.com;*
   - *http://petacos.forumcommunity.net;*
   - *http://blogpinball.blogspot.com.es;*
   - *http://sinfonolas.forumcommunity.net.*
9. Pedrol Rius, consejero delegado de GEDASA, una de las principales fabricantes de pinballs y sinfonolas en los años sesenta, dejó este cargo para presentarse a las elecciones a decano del Colegio de Abogados de Madrid en 1971, porque no estaba bien visto que se dedicase a este negocio. Fue senador por designación real en 1977.

El resultado es que en el sector se mueven varias multinacionales: Recreativos Franco como fabricante, asociado con el Grupo Orenes como operador; Cirsa y Codere. Con una menor dimensión y gravitando sobre sus comunidades de origen, pero también con inversiones en varios países están Acrismatic (Valencia), Egasa (Galicia), Comar (Galicia) y Conei-GiGames (Cataluña). Estas son las grandes del sector. Con dimensiones más reducidas: MGA (Cataluña), Grupo DC (Asturias), Valisa Internacional (Cataluña), Solplay (Cataluña), Binelde (Cataluña), Grupo Rodríguez Villar (Cataluña), Grupo Matencio (Murcia-Alicante), Vid (originalmente en Andalucía con un modelo de negocio basado en centros de ocio), Jupama (Canarias), Automáticos Canarios (Canarias). Los especialistas en casinos son: Casino Gran Madrid, Grupo Nervión, Grupo Peralada (con casinos también en Argentina), Casinos de Tenerife (pública), y en bingos: Ballesteros, Coves, Bingos Reunidos y Rank España. Recientemente han aparecido las vascas Ekasa (Reta) y Teleapostuak (KirolJokoa) como operadores y suministradores de soporte tecnológico para las apuestas deportivas. Aparte de un considerable número de empresas fabricantes de máquinas que también actúan como operadores: Zitro, Ortiz Gaming, Metronia, Dosniha-Merkur, Comatel, etc.

2.2. La influencia del sector en las administraciones y la política

«*Nunca he tenido más presiones que con la Ley del Juego*» (un exministro del Interior)

Pese a la presencia de estas grandes empresas, el sector está bastante fragmentado sobre todo en bingos y en máquinas. Pese a una corriente de concentración constante aún se estiman en unas 3.000 las empresas operadoras. En máquinas sólo el 35%/40% del mercado depende de las grandes empresas citadas. En bingo el panorama empresarial está muy fragmentado con pocas empresas que puedan considerarse cadenas.

Es característica del sector la debilidad corporativa. Esto tiene que ver con la fragmentación y también con el origen de las empresas (empresarios) alejado de los centros de poder empresarial y de las relaciones con otras esferas del poder empresarial y político, con una marcada tendencia individualista. Los empresarios del juego, los líderes empresariales que dieron lugar a las empresas citadas más arriba, responden al patrón de «hombres hechos a sí mismos», por tanto, sus relaciones con las élites empresariales «establecidas» son débiles, casi inexistentes, aunque existen pero de forma

que parece más bien marginal o casi anecdótica[10]. Esto no excluye que algunos tengan una considerable influencia personal cerca de círculos políticos en algunas comunidades.

La industria del juego parece no haber desarrollado una conciencia de intereses comunes. Conviven estrategias contrapuestas y relaciones personales problemáticas, derivadas de la «prehistoria» del sector. El resultado es que la industria se dispersa como interlocutora de las administraciones en varias patronales: AECJ (casinos); CEJbingo y, más reciente, FEJBA (bingos y otros juegos de azar), COFAR (máquinas recreativas) en proceso de confederación en una patronal, además de ANESAR (salones y boleras), FACOMARE (fabricantes de máquinas recreativas), FEMARA (operadores de máquinas recreativas y de azar) y EOJA (juego *on line*), y sus correspondientes territoriales. Pero estas patronales no representan a todo su sector. A AECJ pertenecen 29 casinos de 49[11]. CEJbingo integra a algo más de la mitad de las asociaciones autonómicas, sumando 203 salas de 365 existentes en 2012, pero ha sufrido la escisión de FEJBA recientemente; ANESAR suma asociaciones de varias comunidades Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia, País Vasco, Valencia (Comunidad) y la Asociación de Empresarios de Boleras de España.

Que se configuraran varias grandes empresas de ámbito regional fue el resultado de la dinámica del sector pero también el poder estructurante de las Administraciones. La transferencia del juego a las comunidades produjo una creciente dispersión fiscal y normativa, difícil de desentrañar para eventuales nuevos operadores. El contacto regular con las Administraciones a que obliga la gestión de empresas de juego llevó a estrechar lazos informales de confianza y conocimiento con los círculos políticos y administrativos que facilitan el trabajo de las empresas que operan en cada comunidad. La voluntad, indisimulada a veces, de las Administraciones autonómicas de favorecer a las empresas de su comunidad, algo que ocurrió en todos los sectores (Fernández Méndez Andés, 2007: 119), abrió oportunidades a estas empresas para diversificar sus actividades a otros sectores del juego y a actividades colindantes como inmobiliarias, gestión de instalaciones culturales o comerciales, etc., y protegió su «territorio».

10. En El Molinillo, finca de Manuel Lao en Ciudad Real, se celebró la boda entre Alberto Cortina y Elena Cué.
11. Algunas filtraciones aparecidas cuando se escriben estas líneas apuntan a que Cirsa podría abandonar la AECEJ en 2014.

El reverso de las Administraciones autonómicas es que si bien pueden operar como protectoras de mercados regionales, sesgan negativamente el funcionamiento empresarial al fragmentar el mercado y obstaculizan el desarrollo de empresas de ámbito nacional y, por tanto, una red de intereses que influya sobre las decisiones administrativas y políticas. Además, en algunos casos, pueden dificultar la acumulación de capital para afrontar grandes inversiones. Dicho de otra manera, limitan.

Ante la fragmentación de las regulaciones autonómicas, la efervescencia legislativa y normativa y la negociación intermitente que conlleva la complejidad en los procesos administrativos hay algunos intentos desde el sector de homogeneizar características técnicas de las máquinas y algunas regulaciones. Ahí se observa su debilidad para revertir el proceso, en todo caso complejo, dadas las comentadas características de los reguladores.

La realidad es algo perversa. La atomización de las organizaciones empresariales en el plano sectorial y en el nivel autonómico se corresponde también con la atomización del territorio y población sobre el que gobiernan las Comunidades. Puede producirse así que un operador local domine una asociación sectorial y negocie con la Comunidad transmitiendo sus intereses, o «negociando» con la misma u otra. Naturalmente, estas negociaciones suelen llegar al resultado de que la «asociación empresarial» imponga su visión a la Administración, fortaleciendo la posición hegemónica de la empresa dominante. Ejemplo de este tipo de negociación es la de la fiscalidad de los casinos (del casino) de Asturias en el que el Grupo DC planteó cerrar el casino de Gijón si no se autorizaba una sala en Oviedo y se rebajaba la presión fiscal. Amenaza de suicidio y destrucción de empleo cuya responsabilidad ante la opinión pública hubiera recaído sobre la Administración regional.

Junto a lo anterior, la industria del juego está condicionada por la dependencia en el Estado y en las comunidades de las áreas de Hacienda y Gobernación, lo que conduce a agitación normativa en estos terrenos que se traduce en complejidad y sobre-imposición fiscal, y a que una parte desproporcionada de los esfuerzos de las empresas se encaminen a la tributación y normativa, más que a la promoción de los negocios. Con esta dependencia, el sector no encuentra Administraciones aliadas para la promoción económica desde la perspectiva sectorial. Los funcionarios de Hacienda o Gobernación no están familiarizados con los mecanismos administrativos de los que trabajan en Comercio, Turismo o Industria, que son los que manejan la actividad de «fomento», en lenguaje administrativista, o sea, la gestión de planes de promoción, subvenciones, etc. Pese a la buena disposición de los

«sub/directores generales del juego» de las Comunidades, su dependencia funcional les impide conectar el juego con las políticas de promoción económica o turística.

3. CONCLUSIONES. LAS CONSECUENCIAS DE LA DEBILIDAD CORPORATIVA

3.1. La capacidad de presión política de las empresas *on line* y de los grandes inversores multinacionales

Estos condicionantes han situado al sector, en general, en una posición de debilidad ante las Administraciones que se hace tangible en decisiones recientes: la regulación del juego *on line* y la negociación de las grandes inversiones Eurovegas y BCN World.

La génesis de la regulación del juego *on line* se analiza en otro trabajo de este libro. Ciñéndonos a los resortes «corporativos», la negociación de la Ley 13/11 sorprendió a los legisladores españoles por la agresividad de las empresas de juego *on line* al presionar sobre el proceso legislativo: «en la Ley del Juego he vivido una intensidad en los contactos desconocida para mí. Ha habido operadoras extranjeras que parecen estar más acostumbradas a tratar de influenciar (sic) y han utilizado los servicios de despachos de abogados y… de empresas especializadas en contactos institucionales» (Montserrat Colldeforns, diputada, PSC-PSOE), o «nuestra obligación es la de escuchar a todo el mundo… pero en este caso me ha sorprendido la intensidad» (Pedro Azpiazu, diputado, PNV)[12]. En la negociación las grandes empresas *on line* utilizaron *lobbies* para influir en el proceso legislativo (despachos jurídicos: Garrigues, Cuatrecasas, Gómez Acebo y Pombo) o firmas de comunicación (Llorente y Cuenca, Burson Marsteller) o las relaciones tejidas con sus patrocinios: la alianza de Bwin con el Real Madrid –véase nota 3–, vía utilizada para contactar con el PSOE, al menos (Gusano Serrano, 2013); invitaciones a cursos y fiestas a los responsables de Hacienda de los partidos, etc. Mientras el sector presencial nacional quedó desbordado, como muestran estas declaraciones de relevantes dirigentes empresariales: «desafortunadamente esa ley se ha tramitado dando la espalda al sector del juego tradicional. Por ello, estamos intentando que se escuchen e incorporen nuestras propuestas en la fase de reglamentación» (Zaplana, Pedro; director de la división de Casinos del Grupo Orenes, 15-07-2011, medios del

12. Citas extraídas de: Gómez, Luis (2011): «Hagan lobby señores», *El País*, 5 de junio.

sector), o «pedimos que el sector presencial…, tenga simétricas prebendas al juego *on line*. No podemos tener tasas… del 50% en un ámbito y del 25% en otro. No podemos variar la oferta, ni hacer publicidad e incentivar la demanda, que se nos está yendo abajo» (Agut, Joaquín; director general de Cirsa, 13-07-2011, www.todoeljuego.com), o «no puedo entender la ventaja que se da a los tramposos al autorizar las operaciones legales sin que esté en vigor el régimen sancionador… Estas cosas dicen muy poco a favor de la necesaria seriedad e imparcialidad de las regulaciones…. el juego *on line* que … ha sido descaradamente ilegal durante tantos años y que ha dejado al sector una vez más sin poder defenderse y en una situación de impotencia» (Lao, Manuel; presidente de Cirsa, *Azar*, 10-07-12; 11 y 17), o «tras varios años operando en condiciones de fiscalidad excepcionalmente favorables, que les permitió reclutar y fidelizar a centenares de miles de jugadores, se les consintió transferir en unas horas sus bases de datos, incluidos sus saldos, a la nueva "legalidad regulada". Operando desde Gibraltar, Malta... esos mismos operadores siguen disfrutando de ventajas competitivas impensables en cualquier otro país.» (Antoja, Eduardo, presidente de Facomare y EOJA; «Quién teme al lobo feroz», www.*azarplus.es*; 12 -11-13)

Las negociaciones de los proyectos de Eurovegas (Adelson) y BCN World (Veremonte-Bañuelos, Meliá y Melco-familia Ho, más tarde Port Aventura) han mostrado que algunas comunidades han desarrollado una relación perversa con las grandes inversiones multinacionales y con el juego. Ante la perspectiva de grandes inversiones, Adelson y Bolaños han escenificado una relación directa con los presidentes autonómicos y Adelson con el presidente del Gobierno (tres visitas a Moncloa) para conseguir «garantías de que habrá un marco legal adecuado» y que «las condiciones bajo las que la compañía ha aceptado desarrollar y operar en dicho proyecto no cambien con el tiempo», es decir, una compensación por parte del Estado en caso de que cambios legislativos alterasen las condiciones fiscales y de otro tipo *pactadas* (nota de prensa de la reunión[13]). Madrid y Barcelona flexibiliza-

13. Es evidente que una compañía de la dimensión de Las Vegas Sands no operó en España, hasta que decidió no presentar su oferta, sin una estrategia de comunicación y de presión sobre las Administraciones. Su enfoque más visible fue enfatizar el volumen de su inversión y los empleos que se crearían, sin importar la exageración de las cifras que se manejan, incluso fomentándola. Pero en el fondo el mensaje de Adelson era la presión a las Administraciones para conseguir unas regulaciones a su medida y seguridad de que no variarán con un eventual cambio de gobiernos en el Estado o la Comunidad. La campaña de imagen incluyó visitas a los terrenos, reuniones con los presidentes autonómicos, frecuentes filtraciones, etc. En ese tipo de estrategia que sur-

ron sus normas fiscales y legislaciones para ajustarlas a las condiciones «sugeridas» por los inversores y éstos plantearon una dinámica de presión-negociación con el nivel político para imponer sus condiciones bajo amenaza de llevar sus inversiones a otra parte. En recientes declaraciones, los consejeros delegados de Las Vegas Sands y BCN-World Veremonte desvelaron la relación inversor-Administración, en la que el inversor pone condiciones o impone una negociación: «Es complicado para cada Gobierno tramitar los distintos cambios legales necesarios para llevar a cabo el proyecto, y sobre algunas cuestiones tenemos que tener la total seguridad de que no se modificarán en el futuro los cambios normativos que ahora pudieran aprobarse» (Leven, Michael; Las Vegas Sands, *ABC*, Madrid, 25-09-13, 62). O «siempre y cuando obtengamos los permisos para desarrollar el proyecto. Depende de la ley que tramita el Parlamento catalán que debe decidir si quiere este proyecto» (Adserà, Xavier; BCN-World, *El País-Negocios*; 29-09-13, 12); con el resultado de que «fuentes del ejecutivo central indicaron que el Gobierno "trabaja con el equipo de Las Vegas Sands en la clarificación del marco normativo, muy complejo por tratarse de normas de cuatro administraciones"» (*ABC*, 8-11-13, 60).

3.2. Las consecuencias de no dominar el arte de la influencia

Mientras que las empresas de juego presencial (españolas) soportan elevadas tasas fiscales y regulaciones que bloquean su innovación con una legislación minuciosa que limita su capacidad para afrontar grandes inversiones, las multinacionales de juego *on line* han utilizado *lobbies* y relaciones públicas y políticas para conseguir una legislación favorable y una suave fiscalidad. Desde el punto de vista de los resortes de influencia del sector privado del juego esto muestra varias cosas:

- ✓ En las relaciones con las Administraciones el sector del juego presencial, con independencia de la posición de algunos líderes individuales, está condicionado por el nivel de sus relaciones administrativas y la precariedad de sus relaciones políticas con peso específico. Desde el nivel de DG o SbDG se puede negociar regulaciones pero no influir en las decisiones políticas.

jan reticencias al proyecto es operativo ya que garantiza su presencia en medios y eleva el coste político de una eventual decisión negativa. Sin olvidar la presión de negociar simultáneamente otros proyectos en otros países, como Japón.

- ✓ El sector del juego no ha logrado transmitir a las Administraciones su potencial como inversor y potenciador del turismo. Esta vertiente ha sido desconocida por las comunidades que se han centrado en la normativa y la fiscalidad.
- ✓ Dicho de otra manera, para las Administraciones el juego ha sido visto como una fuente de recursos fiscales y como un sector con *mala prensa*, pero no como un impulsor de desarrollo económico.
- ✓ La dependencia administrativa de Hacienda o Gobernación impone que el «orden del día» de las relaciones con las Administraciones esté dominado por los temas fiscales y de normativa. Probablemente si dependiera de promoción económica contactaría con resortes administrativos que proyectarían una imagen de sector productivo en el ocio y entretenimiento.
- ✓ Hay vínculos entre políticos y empresarios del juego, pero no han traspasado el umbral de «la imagen», no es un sector que pueda capitalizarse ante los electores[14]. Las empresas de juego presencial carecen de *glamour*, no han logrado construir imágenes atractivas para el gran público y la política.

Los medios comparten esta visión; por ejemplo, en una noticia sobre el concurso para la adjudicación del cuarto casino en Cataluña se decía: «Los socios de Adrià son muy diferentes (antes se refirió a empresarios del juego). Concurre asociado a los propietarios del Casino de Mallorca y al antiguo directivo de Casinos de Cataluña Paco Carulla, como encargados del *know how*, pero también con una serie de empresarios mucho más glamurosos como Benedetta Taggliabue, Xavier Albertí, su hermano Albert Adrià, o el también hostelero barcelonés Javier de las Muelas» (*El Mundo*, 10-09-2006). O sea, arquitectas, directores de teatros públicos nacionales, cocineros u hosteleros tienen glamour, los empresarios del juego, no.

3.3. La ausencia de una política de juego

Lo anterior se resume en una conclusión. La política y las administraciones españolas no tienen una política sobre el juego, manteniendo una indefinición que ha lastrado su desarrollo como industria del entretenimiento.

14. López, Joan (2013): «Hacer trampas con el juego», *ABC* (edición catalana), Barcelona, 25 de junio, 28.

Hubieran podido apoyar y definir un modelo «europeo» basado en casinos en edificios emblemáticos de las ciudades y zonas turísticas que se convirtieran en referentes turísticos, y bingos, salones de juego e hipódromos que complementasen esta oferta de manera atractiva, permitiendo su promoción por cauces publicitarios controlados, con una fiscalidad similar al resto de los sectores económicos y unas regulaciones flexibles que impulsasen la innovación, la creación de marcas y de grandes empresas con capacidad de inversión en el exterior, con empleo de calidad regulado por convenios colectivos. En vez de eso se ha legislado con recelo y voracidad fiscal. A la vez, algunas comunidades y el Estado se sienten atraídos por grandes inversiones dependientes de grupos multinacionales de juego que pretenden importar un modelo «asiático»[15] o «norteamericano», ajeno a la tradición europea y con enorme capacidad de presión sobre ellas. Al tiempo, la fascinación del juego *on line*, unido a su capacidad de influir en el Gobierno del momento, impulsó la rapidísima tramitación de una legislación favorable a multinacionales con sedes en paraísos fiscales cuando convino a sus intereses dada la consolidación de sus actividades.

Ejemplo reciente de la falta de una política de juego desde las administraciones: la concesión del segundo casino de Mallorca[16]. El Ayuntamiento de Palma deseaba que se ubicase en la Playa de Palma, por llevar aparejada la construcción de un hotel de cinco estrellas (oferta del Grupo Nervión) que consideraba que impulsaría la recalificación urbanística de la playa, pero el concurso convocado por el Gobierno de Baleares dejó en libertad a los concursantes para proponer emplazamiento, decantándose la Mesa de Contratación, compuesta por altos funcionarios, por la oferta que ubicaba el casino en el centro de Palma (Casino Gran Teatro Balear). Es obvia la descoordinación entre las administraciones derivada de la falta de una política sobre el juego que debe planificarse para atraer el turismo y reactivar espacios urbanos a través de instalaciones emblemáticas. Fue llamativo que la fase de resolución del concurso, cuando la mesa de contratación sólo debía aplicar a las ofertas presentadas sus valoraciones técnicas según los baremos previstos en los pliegos, saltaran presiones desde el ayuntamiento y organi-

15. «En este momento, los inversores con los que estamos trabajando son asiáticos que buscan destinos turísticos para emisores asiáticos. Buscan diversión turística vinculada al concepto de resort integrado para turismo familiar, que es a lo que están acostumbrados» (Adserà, Xavier; *El País-Negocios*, 29-09-13, 12).
16. Resolución del Consejero de Economía y Competitividad de 21 de noviembre de 2013 (BOIB, 22 de noviembre).

zaciones empresariales[17] y después de la resolución la patronal de salas recreativas expusiera su desacuerdo por entender que «esta decisión rompe el equilibrio que hasta la fecha venían manteniendo los diversos sectores que conforman el juego privado» en Baleares, ya que «un casino urbano entra en competencia directa con nuestros clientes» … «Pensamos que el casino de gran lujo, de referencia en el Mediterráneo, para un público de alto poder adquisitivo y *glamour*, que es … el público natural de estos suntuosos establecimientos, no podrá ser … «el adjudicado»[18]. Si las Administraciones hubieran tenido una política clara el concurso habría definido la ubicación del casino en función de objetivos generales de promoción económica, turística o de recualificación urbanística (*Diario de Mallorca*, 24-11-13; www.elrecreativo.es).

4. LAS RELACIONES PELIGROSAS

Un sector como el juego en el que las decisiones de las administraciones condicionan grandes inversiones y potencialmente grandes beneficios ha generado relaciones entre los políticos, altos funcionarios y los empresarios. En un estudio sobre la relación del juego con las administraciones y la política esta vertiente no puede ignorarse. Dicho de una forma descarnada «la victoria en la lucha política desemboca… en el reparto del botín y de modo especial en la ocupación de cargos públicos. En ocasiones termina aquí el proceso y el triunfador se da por satisfecho con el sueldo oficial y los gajes, honoríficos y materiales, propios del cargo… En otras ocasiones… el proceso no se detiene en la ocupación del cargo, puesto que el titular sabe que puede obtener de él una rentabilidad mayor si aprovecha los privilegios del poder» (Nieto, 2012: 191), cuyos rendimientos pueden canalizarse hacia lo particular o hacia la financiación del partido. A esta servidumbre, que se ha convertido en un rasgo estructural de la política española, no ha

17. Conocido por una filtración el resultado de la valoración técnica de la Mesa de Contratación, seis patronales relacionados con el turismo emitieron un comunicado solicitando al Gobierno de Baleares que «priorice» las opción de la Playa de Palma (Grupo Nervión) para ubicar el segundo casino de la isla ya que «multiplica por 10 la inversión prevista por las otras dos opciones» (Asociación de Salas de Fiesta, Discotecas y Similares, Asociación de Comerciantes Turísticos, Asociación Mallorquina de Atracciones Turísticas, Asociación Balear de Coches de Alquiler, Asociación Empresarial de Actividades turísticas de la Platja de Palma y la Confederación de Comerciantes de Baleares) (www.diariodemallorca.com).
18. Sareiba, *http://www.sectordeljuego.com/detalle_noticia.php?id=81998; www.azarplus.es*; etc.

escapado el juego. Las relaciones con la política se han convertido en España en una suerte de «amistades peligrosas» que deben mantener las empresas que gestionan actividades sometidas a un régimen de elevado intervencionismo administrativo.

Pueden ser de distintos tipos, como muestran los casos que se analizan más abajo. Sintetizando, podría hablarse de cuatro: 1º) una relación entre políticos y la empresa; 2º) un conocimiento de los engranajes administrativos que permite a la empresa obtener decisiones favorables a sus intereses o, al menos, evitar medidas desfavorables; 3º) relaciones que toman la variante de una vinculación «orgánica» de políticos con la estructura de capital de las empresas o de una implicación más o menos indirecta; 4º) hay casos en los que políticos y funcionarios tratan de lucrarse de la concesión de licencias o por la utilización de información privilegiada. Estas relaciones no son diferentes a las que se establecen entre las Administraciones y otros sectores económicos.

En un país en el que hay documentados más de 800 casos de corrupción política y urbanística en la última década y casi 2.000 detenidos, y en el que los partidos que gobiernan a escala nacional o regional tienen vías de financiación alternativas a las oficiales, en muy pocas ocasiones han aparecido implicadas empresas de juego[19], desde luego en mucha menor cantidad y relieve que otros sectores: construcción, concesionarios y gestión de servicios públicos, gestión de residuos, organización de actos y campañas publicitarias, Inspección Técnica de Vehículos, etc.

Los medios de comunicación que son la fuente principal de información para esta parte del trabajo, han dado cuenta de decisiones de las administraciones o de «coincidencias». En varias ocasiones la información que pu-

19. Sobre la corrupción y su relación con la política véase: Costas-Perez, Elena; Solé Ollé, Albert; Sorribas-Navarro, Pilar (2012): «Corruption scandals, voter information and accountability», *European Journal of Political Economy*, sobre información de la Fundación Alternativas. Docavo Pedraza, Diego; Gadea García, Cristina; Garcia Rodríguez, Juan (2011/2012): «Fraude y corrupción en el sector inmobiliario", Universidad Autónoma de Madrid. Iglesias y otros (2010): *Urbanismo y democracia*, Fundación Alternativas, Madrid. Jerez Darias, Luis M.; Martín Martín, Víctor O.; Pérez González, Ramón: «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España», *Ería*, 5-18. Villoria, Manuel; Jiménez, Fernando (2012): «La corrupción en España (2004-2010), datos, percepción y efectos», *REIS*, 138, Madrid. Villoria Mendieta, Manuel (2010): «Corrupción en 2009: la amarga verdad», *Democracia en España 2010*, Fundación Alternativas, Madrid. Alli, Juan Cruz: «Del indicio a la prueba de la corrupción urbanística», *Auditoría Pública*, 46, 85-96.

blican no está al alcance de la investigación periodística convencional y procede de filtraciones de investigaciones encargadas por partidos adversarios, de rivales internos o de servicios de información del Estado, y otras veces de empresas que sienten lesionados sus intereses en los procesos de tomas de decisión que se describen, en ocasiones de las sentencias judiciales que han recaído sobre algunos casos. A veces, el curso de los acontecimientos y las decisiones permite seguir rastros que apuntan sistemáticamente en determinadas direcciones.

Aunque en la descripción de los «casos» sobresalen los nombres de los políticos ninguno de ellos sería posible sin la aquiescencia o pasividad de los altos funcionarios que tramitan los procedimientos administrativos que convierten la decisión política en gestión. Algunos tuvieron protagonismo en uno u otro sentido. Se habla con frecuencia de corrupción política, dejando en segundo plano que ésta no sería posible sin la complicidad o pasividad de altos funcionarios, y a veces no tan altos. En el caso del urbanismo, por ejemplo, es típico que junto a políticos, alcaldes o concejales de urbanismo, exista una cadena de funcionarios implicados (gerente de urbanismo, arquitecto municipal, secretario, jefe de gabinete del alcalde, interventor...) que actúa como grupo organizado y colaborador necesario. En un segundo escalón hay funcionarios de menor categoría que conocen lo que sucede (Olivera Serrano, 2013). Por ejemplo, en el «caso de los EREs» de Andalucía la secretarias del Director General de Trabajo de la Junta incluían «intrusos» de su entorno familiar (*El Mundo*, 24-12-13, Madrid, pág. 8)

Así las cosas, es relevante señalar que las empresas de juego aparecen normalmente más como sujetos pacientes que como cooperadoras o inspiradoras. En algunos casos el contacto con el juego no es más que un episodio en una cadena de actividades que lindan con la corrupción o con la captura y control de organizaciones políticas o de alguna de sus secciones locales; en estos casos, el juego solo es un sector más en trayectorias que cruzan otros sectores.

4.1. Andalucía: las relaciones con el PSOE

En 1997, la Junta de Andalucía decidió que sería positivo para Sevilla tener un casino en sus cercanías. Convocado el concurso se presentaron nueve ofertas. En 1998, se resolvió a favor de Gran Casino Aljarafe S.A., en la que participaba mayoritariamente el grupo de empresas de Judah Binstock y varios empresarios andaluces vinculados al PSOE, según la prensa

regional. El concurso fue recurrido por Leisure Gaming Corp (Cirsa). En 2007, el Tribunal Supremo anuló el concurso por «indicios concluyentes de vicios de nulidad de pleno derecho», ratificando en todos sus términos sentencias anteriores del Tribunal Superior de Andalucía de 7 de enero de 1999 y de octubre de 2002. El casino cerró temporalmente. Convocado un nuevo concurso, con criterios de valoración de ofertas que dejaban amplios márgenes a la interpretación a la Mesa de Contratación y sin baremación, con el plazo de un mes para presentar la documentación, sólo se presentó la oferta de Gran Casino Aljarafe S.A., presidida por Josi Binstock, esposa de Judah Binstock, con un 60% de las acciones en poder de empresas vinculadas a la familia. De las participaciones minoritarias la más relevante era la de Manuel Domínguez Moreno, propietario del Grupo editorial 16 (*Cambio 16* y *Diario 16 de Andalucía*), vicepresidente del Betis, y socio en varias empresas de José Miguel Salinas Moya, exvicepresidente de la Junta. Su nombre apareció en una sentencia de 1997 vinculado a la red de financiación ilegal del PSOE tejida alrededor de la construcción y ubicación de gasolineras en la autopista A-92. Entre sus favores llama la atención que incluyó en la directiva del Betis a la directora del Gabinete del Presidente de la Junta. La consejería de Presidencia concedió la licencia a ésta única oferta presentada el 5 de octubre de 2007. Uno de sus aspectos más llamativos fue el compromiso de destinar 100 mill. €/año, durante los cinco primeros años de funcionamiento, a un «organismo» para el desarrollo rural de Jaén, provincia de la que era secretario general del PSOE el consejero de Presidencia, Gaspar Zarrías.

La relación de Binstock con la política se extiende a Marbella. Algunos concejales elegidos por el GIL implicados en la Operación Malaya le atribuyeron la iniciativa y financiación de la ruptura del grupo municipal del GIL y su coalición con parte del grupo municipal del PSOE para la moción de censura que relevó al alcalde Julián Muñoz y llevó a controlar el ayuntamiento al gerente de Urbanismo, Roca (movimiento que dio lugar a la Operación Malaya).

En octubre de 1987 se creó Recreativos Astigi (nombre romano de Écija) con un capital social de 2 millones de pesetas, propiedad de Manuel A. Mora Rodríguez. Entonces, en Andalucía, la regulación de las máquinas «B» dependía del Estado y sólo estaban autorizadas en salones. A los 45 días de su constitución Astigi adquirió 367 máquinas a empresas del sector, por 160 millones de pesetas. Las licencias fueron autorizadas por los servicios de la Junta, aunque el local en el que se almacenaron sólo tenía capacidad para 30, y la empresa no había pagado la fianza para su inscripción

definitiva en el Registro de Empresas Operadoras de la Junta. En noviembre, el Estado transfirió a la Junta la regulación y gestión de las máquinas «B». En enero de 1988, la Junta autorizó su instalación en bares. Aprobado este cambio, Astigi vendió las 367 licencias y máquinas, por unos 400 millones de pesetas. El tema fue denunciado y las pesquisas policiales y judiciales llevaron a la conclusión de que en los meses previos a la transferencia de la competencia el viceconsejero de Interior, Antonio María Claret, el director general de Juego, Manuel Cortés y el delegado de la Junta en Sevilla, informaron del cambio de legislación a Mora Rodríguez; mientras que en las reuniones con la Asociación Andaluza de Empresas Recreativas (Animare) transmitían la idea de que tal decisión se retrasaría. Siete funcionarios que fueron procesados por prevaricación, cohecho y falsedad en documento público al autorizar las licencias a Astigi sabiendo que no reunía las condiciones precisas, declararon que lo hicieron amenazados por su superior. En 1991 los implicados fueron condenados a penas de privación de libertad e inhabilitación. En 1998 la Audiencia de Sevilla declaró prescritos los delitos, invalidando las penas.

El episodio de las máquinas recreativas forma parte de un entramado más amplio en el que se articulan negocios, subvenciones e influencia en la organización del PSOE a través de la Agrupación de Écija y relaciones con las ejecutivas provincial de Sevilla y regional de Andalucía. Mora Rodríguez, tiene varias empresas: una imprenta que en los años ochenta imprimió gratis la publicidad electoral del PSOE y, con los correspondientes contratos, las papeletas y sobres para las elecciones autonómicas organizadas por la Junta; varias empresas de su propiedad en distintos sectores obtuvieron con frecuencia subvenciones de la Junta de Andalucía, etc. En 2003 la agrupación del PSOE de Écija se dividió en dos mitades en las votaciones sobre el candidato a alcalde y concejales, decidiendo la Comisión Ejecutiva Regional proponer al Comité Director de Andalucía al candidato apoyado por Mora Rodríguez. El candidato accedió a la alcaldía con los votos de los concejales del PSOE, del PA y de un concejal *tránsfuga* elegido en las listas del Partido Socialista Ecijano Independiente, compuesto por los afiliados del PSOE derrotados en la pugna interna antes descrita (un candidato de ida y vuelta, pues). Una de las primeras decisiones del nuevo ayuntamiento fue recalificar 60.000 m^2 de suelo rústico adquirido meses antes por empresas de Mora Rodríguez (Fuentes: *ABC*, *El País*, y prensa regional). Este asunto tiene un epílogo sorprendente: la «otra» concejal del PSEI, Carmen Castilla, que plausiblemente resistió las tentaciones que se produjeron en este episodio, dimitió seguidamente a estos acontecimientos. Años más tar-

de, en enero de 2014, reapareció en la política como secretaria general de UGT en Andalucía.

4.2. Cataluña: las intersecciones con Convergencia

En el mundo empresarial catalán las intersecciones con las finanzas de CDC y UDC son frecuentes, y el juego no es una excepción. La familia Suqué Mateu es propietaria del Grup Peralada, titular de tres casinos en Cataluña, a través de Inverama-Casinos de Cataluña, y de dos en Argentina (Santa Fé y Melincué), además de otros proyectos. Artur Suqué fue compañero de colegio de Jordi Pujol y su amistad es pública, se le considera uno de los empresarios del denominado «sector negocios» de Convergencia[20]. En 1986, cuando la Generalitat decidió impulsar su lotería, la licencia fue concedida a Luditec, consorcio liderado por Suqué, manteniéndose hasta 2005, cuando el gobierno del tripartito se la adjudicó a Indra. En 1989 saltó a los medios el caso «Casinos de Cataluña», cuando Jaume Sentís, director financiero de la entidad, denunció que la sociedad desvió unos 3.000 mill. ptas. (unos 18 mill. €), y que un tercio fueron para financiar a CDC. Tras siete años de instrucción, el juez Ramón Gomis archivó el caso al no apreciar delito tipificado en aquel momento, aún reconociendo en sus conclusiones que CDC se había financiado con esta donación, sin afirmar en el auto de archivo que CDC fuera receptora directa de los fondos, sólo que los pagos servían para su financiación. Las facturas falsas que sirvieron para justificar la desviación fueron giradas por Casinos de Cataluña al diario *Avui* y otras empresas, según la investigación policial, en la órbita de CDC. El juez archivó el caso y se agotó el plazo sin que la fiscalía recurriera el archivo y pudiera proseguir la investigación. El tema derivó en un procedimiento por presunta prevaricación e infidelidad en la custodia de documentos públicos supuestamente cometidos por el juez al archivar el caso. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña lo absolvió.

En 2013 se publicaron documentos, plausiblemente procedentes de la UDEF de la Policía, que mostraban que en 2005 Jordi Pujol Ferrusola, hijo del expresidente de la Generalitat, Jordi Pujol, se asoció al Grupo Peralada

20. Por otro lado, la familia Mateu se mueve desde hace generaciones en la esfera política. Miquel Mateu, suegro de Artur Suqué, además de su trayectoria empresarial al frente de Hispano Suiza y otras empresas, fue alcalde de Barcelona desde el 27 de enero de 1939 hasta 1945, y fue consejero nacional del Movimiento por designación del Jefe del Estado y, por ende, procurador en Cortes desde 1942 hasta su muerte en 1972.

con participaciones del 25% en el casino de Santa Fé y un 33% en el de Melincué (Argentina) a través de la empresa Brantridge Holding Ltd. Esta asociación se rompió a finales de 2006 por diferencias entre los socios (*El Mundo*, 22-09-13, pág. 4 y 5), pasando los intereses en el juego de Pujol Ferrusola a México, junto al empresario Carlos Riva Palacio. Según las investigaciones de la UDEF y de la Brigada de Blanqueo de Capitales de la Policía Nacional, que se filtraron en 2013, Jordi Pujol Ferrusola es propietario del 20% del Casino Royale (Monterrey-México) (Fuente: *El Mundo*, 16-11-2012), del que es socio Carlos Riva Palacio, a través de Promociones e Inversiones de Guerrero (PRINGSA), grupo con 106 salones de juego y apuestas, el frontón Jai Alai de Acapulco, etc. Los informes de auditoría anuales de Ernst & Young señalan que PRINGSA tiene como «última controladora»al Grupo Cirsa Corporacion S.A. de C.V.[21]; sin embargo, los informes de la UDEF y fuentes mejicanas señalan a Cymsa Corp. S.A. de C.V (Conexiones y Mangueras Corp.) sociedad de inversiones propiedad de Raúl Rocha Cantú y de Entertainment Enterprises, propiedad a su vez de Juan Alberto Rocha Cantú y de Atracciones y Emociones Vallarta, titular de la concesión del casino Royale, propiedad de la familia Madero, a la que pertenece Adalberto Madero, exalcalde de Monterrey entre 2006 y 2009, del PAN, partido del que fue expulsado.

La relación de Jordi Pujol Ferrusola con Inverama se prolongó más allá de 2006. En 2013, un auto del Juzgado de Instrucción de la Audiencia Nacional pidió a 17 constructoras y empresas de servicios, entre ellas Inverama, que detallaran «la naturaleza de los servicios recibidos» de las empresas de Jordi Pujol Ferrusola entre 2004 y 2012. El nexo común entre estas empresas es que eran concesionarias o habían ganado concursos de la Generalitat de Cataluña.

Medios de comunicación, pequeños empresarios del juego, especialmente del bingo, y el PSC han señalado con frecuencia que las decisiones de la Generalitat de Cataluña cuando es gobernada por CiU han tendido a favorecer los intereses de Cirsa. En principio, es algo atípica en el escenario político español la posición de Jordi Pujol, siendo presidente de la Generalitat, al emitir un discurso positivo hacia la actividad de Cirsa, a pesar de «la incomprensión» que suscita, en su visita al Centro de Desarrollo Tecnológico de la empresa en 1984. Por otro lado, el roce es inevitable tratándose de

21. Mancera S.C., integrante de Ernst & Young Global (2011), Informe de Auditoría. Promociones e Inversiones de Guerrero S.A. de C.V., Nota de los estados financieros no consolidados. Al 31 de diciembre de 2010 y 2009, México D.C., 31 de marzo, pág. 91.

una de las principales empresas de Cataluña. En las relaciones de Cirsa con la Generalitat y CDC hay algunos episodios que se han tomado por muestras del respaldo de la Generalitat:

- ✓ El aplazamiento en 1994 del pago de las tasas por las máquinas «B», por importe de 8.900 mill. ptas.; se dijo entonces que este margen permitió a Cirsa financiar la compra de 11 salas de bingo. Estos aplazamientos se reiteraron en años posteriores y fueron investigados en alguna ocasión por la Fiscalía Anticorrupción.
- ✓ El Reglamento del juego de bingo, aprobado en 2000, fue precedido por una polémica tramitación durante la cual las pequeñas empresas de bingo se opusieron a que se incluyeran aspectos técnicos que favorecerían en su opinión a los grandes operadores.
- ✓ Cirsa gestiona aproximadamente el 70% de las máquinas recreativas instaladas en Cataluña.
- ✓ Varios créditos facilitados o avalados por la Generalitat. Al menos, en 1997, un crédito sindicado de 4.500 mill. ptas., un tercio a cargo del ICO y dos tercios del Instituto Catalán de Finanzas, que actuaba como agente del Banco Hispano Americano. En 2003 el Instituto Catalán de Finanzas concedió otro crédito a Cirsa para recomprar el 5% de su capital previamente vendido a Olivetti para financiar su expansión en Italia, por un importe de 25 mill. €. Dicho crédito debía devolverse en noviembre de 2003, porque en caso contrario Olivetti podría adquirir una posición dominante en Cirsa (www.icfinances.com).
- ✓ En 2010, Cirsa compró las antiguas instalaciones de Sharp en Sant Cugat del Vallés en la operación de intermediación actuó la consultora Alta Partners, en la que trabajaba como consultora la mujer de Oriol Pujol (Fuentes: *La Vanguardia*, *El País*, y otros).

El acceso del tripartito (coalición PSC, ERC, IU-IC) al gobierno de Cataluña en diciembre de 2003 dio lugar a un giro en la política del juego que se concretó en el citado cambio de concesionario de la lotería y en la concesión del cuarto casino de Cataluña, en Lloret (Resolución INT/3223/2006, de 6 de Octubre) a Gran Casino Costa Brava. La oferta técnica de esta empresa fue la mejor valorada unánimemente por la Mesa de Contratación, compuesta por funcionarios. El concurso captó la atención de los medios. Antes de su convocatoria apareció la idea de que se pretendía romper el monopolio del grupo Suqué en los casinos catalanes. En su tramitación se produjo una

sorprendente coincidencia. En 2005, el presidente del Consejo Audiovisual de Cataluña desde 2000, Francesc Codina, exdiputado de CiU, dimitió para pasar a trabajar como asesor de la dirección del Grupo Conei, hasta 2009. El nuevo gobierno del tripartito nombró en 2004 director general de Juego y Espectáculos a Xabier Guitart, exdiputado del PSC, y vicepresidente del mismo consejo entre 2000 y 2004. Guitart cesó en la dirección general en diciembre de 2006, pasando a dirigir el Diario Oficial de la Generalitat (Fuentes: *El Periódico*, DOGC, biografías oficiales, etc.).

4.3. Galicia

Las decisiones de la Xunta y las conexiones entre políticos, funcionarios y empresas del juego han mostrado en varias ocasiones la gravitación de la política sobre el juego. Varios informes extraordinariamente detallados, filtrados a *ABC* y a otros periodistas, analizaron a mediados de los noventa las relaciones de José Collazo Mato (Comar) con otros empresarios y con el entonces alcalde de La Coruña, Francisco Vázquez. Según estas fuentes, la relación se establece a través de la inmobiliaria Amulei, sociedad en la que junto a Collazo Mato tienen participaciones el constructor Angel Jové (Fadesa) socio de Comar en múltiples inversiones, entre ellas el casino de Aranjuez (Madrid); la mujer de Paco Vázquez y otras personas a las que se atribuye relación con Vázquez. Las ramificaciones inmobiliarias de Collazo Mato junto con Fadesa se encargaron de relevantes obras en Galicia y en Coruña. El Ayuntamiento cedió a Comar su participación en el Casino Atlántico (51%) a cambio de la aportación de 2,1 mill. € para construir el Palacio de Congresos reservándose Comar la gestión. (Fuentes: *ABC*, 9-6-97, 55 y 56. Pita y Carbajo, 1996).

Por otro lado, en una empresa del grupo Comar (Recreativos Montblanc) figuran como consejeras las esposas de tres policías, dos de ellos integrantes o jefe, durante un tiempo, de la brigada de estupefacientes de La Coruña y otro que fue jefe de seguridad del Casino Atlántico (*ABC* y prensa regional, distintas fechas).

La otra gran empresa gallega del juego, Egasa aparece como donante de 100.000 € en 2006 al PP, en un documento del gerente del partido en la comunidad, Modesto Fernández, asignando esta cantidad a la contabilidad "B". En el mismo documento aparecen constructoras (FCC, ACS), ITV (Amador de Castro), y otras empresas (Fuente: *El País*, 13-07-2013, 12).

En 1989, un cambio en el reglamento del bingo que elevaba del 2% al 3% el porcentaje de recaudación destinado al bingo acumulativo, pareció

obedecer a un acuerdo entre la patronal regional o empresarios del sector y el Partido Nacionalista Gallego, fugaz partido resultado de la centrifugación de UCD y AP en Galicia, que en aquel momento ocupaba la consejería de Presidencia, según denunció un dirigente de UGT, lógicamente a cambio de financiación para el partido (Fuente: *El País*).

En 1986, el gobierno de coalición compuesto por PSOE y varias escisiones de Alianza Popular: Coalición Gallega (integrada por exdiputados de AP que apoyaban al vicepresidente Barreiro Rivas) y el Partido Nacionalista Gallego, concedió la licencia del juego de boletos a la empresa Sociedad General de Juegos de Galicia (SGJG). La concesión dependía de la consejería de Presidencia, a cargo del vicepresidente Barreiro Rivas. Inicialmente, la SGJG presentó la documentación para el concurso el 28 de Octubre de 1985, publicándose la Ley del Juego que habilitaba el concurso en el Diario Oficial de la Xunta el 20 de noviembre. Se presentaron 22 solicitudes, todas informadas positivamente por los servicios técnicos y la Comisión del Juego de Galicia, por lo que el Vicepresidente adjudicó el concurso, según dijo, a la primera empresa que había presentado la documentación. La SGJG se constituyó como sociedad en el Registro Mercantil el 7 de abril de 1986, cuatro meses después de la adjudicación. El representante de la concesionaria era Carlos Olano Fernández, abogado del bufete de Javier Rosón, hermano del exministro del Interior, Juan José Rosón y del expresidente del Parlamento de Galicia, Antonio Rosón; y consejero de Autoperaor S. A., la empresa del grupo Cirsa que gestionaba las máquinas «B» del grupo en Galicia. Alguien filtró el tema a los medios (Fuente: *Cambio 16*, 30-06-86) y previsiblemente se desencadenaron presiones de todo tipo por lo que, la adjudicataria, renunció a sus derechos el 23 de mayo de 1986, en un documento que aparentemente no pasó por registro. En el verano de 1986 se procedió a un nuevo concurso, del que resultó ganadora otra vez SGJG, con fecha 26 de agosto de 1986. El 10 de septiembre, entran en el capital de la SGJG nuevos accionistas, y se repartió al 50% entre Operibérica y Compañía Internacional de Actividades Económicas. El nuevo consejo de administración quedó compuesto por Joaquín Franco Muñoz, presidente de Recreativos Franco, como presidente; Ramón Talamás Jofresa, consejero delegado de Cirsa entonces; Rafael Cañizares Fondo, consejero en varias empresas de la construcción y en Carnaby Machines Ltd., vinculada al grupo Franco; y Valentín Coruña Pérez, directivo de Cirsa.

Entretanto, en septiembre, el ministerio del Interior presentó un recurso contra el concurso por omitir su preceptivo y vinculante informe sobre los adjudicatarios. Además, el director general de la Asesoría Jurídica de la

Xunta, Clemente González Peón (juez, vinculado a AP, que más tarde sería concejal en Santiago y magistrado del Tribunal Superior de Galicia), que presentó una denuncia por las irregularidades del procedimiento, apoyándose en sus informes previos en los que desaconsejaba la concesión, inmediatamente fue cesado por el presidente González Laxe (PSOE). En octubre, Barreiro Rivas dimitió. Tres años más tarde fue condenado por prevaricación e inhabilitado para ocupar cargos públicos. En la sentencia se afirma que Olano, ya fuera por intervención de Rosón o por algún compromiso económico, convenció al vicepresidente para que le diera la concesión para después venderla a Cirsa, según unas fuentes por 400 mill. ptas., según otras fuentes 550. Se especuló con que en la empresa inicialmente resultante participaría con un 30% Corporación Industrial 25, empresa de Ángel Sanchís, entonces tesorero de AP, que desmintió que participase en ninguna empresa relacionada con Cirsa, aunque admitió que eventualmente pudiera haber algún cruce de participaciones en alguna empresa. El abogado y representante de Cirsa en estos concursos, en un nota de réplica, relativa al primer concurso, Pedro Jean Mairet, escribió: «es absolutamente falso que Cirsa haya efectuado aportación económica alguna a Alianza Popular como donativo-compensación para adjudicarle el juego de boletos de Galicia» (Fuentes relevantes: *ABC*, 6-11-87; 28-07-88; 22-09-90; *El País*, 24-11-86; 11-09-89).

4.4. Valencia

En Valencia, las decisiones sobre los casinos han estado condicionadas, aparentemente, por las buenas relaciones entre los concesionarios de los casinos Monte Picayo y Costa Blanca y los gobiernos de la Generalitat Valenciana. Varias decisiones fundamentales sobre el sector fueron ratificadas, tras el lógico proceso administrativo por José Luis Olivas, consejero de Hacienda y luego Vicepresidente y presidente «en funciones». Olivas fue asesor legal de Acrismatic y apoderado de su presidente, Jesús Álamo, en algunas empresas, después de salir de la Generalitat Valenciana fue presidente del Banco de Valencia y de Bancaja y vicepresidente de Bankia. La primera decisión fue la adjudicación, en diciembre de 1998, del Casino Costa Blanca a la sociedad Casinos del Mediterráneo del Grupo Acrismatic. La otra oferta presentada (Casino Terra Mítica) incurrió en defectos de forma por lo que no fue tenida en consideración.

En 2002 se reformó el Reglamento de casinos elaborado por la Comisión Técnica de Juego de la Comunidad Valenciana, permitiendo a los licenciatarios de los casinos existentes (Cirsa y Acrismatic) abrir salas satélites en las

ciudades de Valencia y Alicante, lo que cerraba la posibilidad de concursos que hubieran abierto el mercado a ofertas competidoras. El sector del bingo se opuso mediante alegaciones y, aparentemente, haciendo pesar la relación personal del presidente de la patronal provincial con el presidente de la Generalitat, Zaplana (relación de amistad desmentida en su momento por el presidente de la patronal). Los cambios en los órdenes del día de alguna reunión de la Comisión Técnica de Juego de la Comunidad se atribuyeron a las tensiones entre Zaplana y su vicepresidente. Finalmente, Zaplana fue designado ministro de Trabajo y el proyecto se aprobó con Olivas como presidente en funciones de la Generalitat (Fuente: *El País*).

BIBLIOGRAFÍA

Cases Méndez, José Ignacio (2011): «La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, num. 6, Madrid, 75-105.

Delgado Chesa, Oscar (2013): *L'aventura de l'automàtic*, Andemar, Barcelona.

Fernández Méndez De Andés, Fernando: «Unidad de mercado, autonomías y regulación», *Cuadernos de pensamiento político*, Abril-Junio 2007, 117-130.

Giscard D'Estaing, Valery (1988): *El poder y la vida*, El País-Aguilar.

Gómez Yáñez, José Antonio (dir) (2013): *Anuario del juego en España 2012/13*, Instituto de Política y Gobernanza (UC3M) – Estudios sobre Juego (esj), Madrid.

Gomez Yáñez, J.A., y otros (2013): *Percepción social sobre el juego de azar en España 2013*, IPOLGOB-Universidad Carlos III; Madrid.

Gusano Serrano, Germán (2013): «Entretenimiento, futbol, *lobbies* y juego de azar», *XI Congreso Español de Ciencia Política*, Sevilla, 18 de septiembre.

Martinon, Ruth; Wences, Isabel (2013): «Políticas morales y teoría política. En particular el juego», *XI Congreso Español de Ciencia Política*, Sevilla, 18 de septiembre.

Nieto, Alejandro (2012): *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona.

Olivera Serrano, José Luis (2013): Seminario-Debate: Investigación penal y prevención de la corrupción, *Transparencia Internacional*, Madrid, 22 de mayo. *http://www.mundiario.com/articulo/politica/mundiario-publica-las-propuestas-presentadas-en-el-seminario-contra-la-corrupcion/20130522165617004411.html*

Olmo Fernández-Delgado, Leopoldo (2004): «Doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (1988-2003)», *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, núm. 22, pp. 153-187.

Palomar Olmeda, Alberto; Andrés Álvez, Rafael; Palomar Liceras, Natalia (2012): *Código del Juego (2ª ed.)*, Thomson Reuters Aranzadi-Fundación Codere, Cizur Menor.

Pino Abad, Miguel (2011): *El delito de juegos prohibidos*, Dykinson, Madrid.

Pita, Luis; Carbajo, Primitivo (1996): *Paco Vázquez, a pegada dun príncipe*, Xerais.

Ramón Fernández, Tomás (1996): «La distribución de competencias en materia de juego de azar: problemática y soluciones», *Alea*, 3: 3-7.

Ramos Gil, Ramón (1996): «El juego de azar en España. Evolución histórica. Momento presente», en Cases Méndez, José Ignacio (dir): *El juego de azar y la sociedad española*, Universidad Complutense, Madrid, 19-33.

Ruiz Almendral, Violeta; Zornoza, Juan (2012): «La necesaria eliminación de los tributos sobre el juego en España», *El Sector del Juego*, Instituto de Empresa, Madrid, mayo.

Rumelt, Richard (2011): *Good strategy, bad strategy*, Profile Books, Londres.

Sanahuja Junyent, Jaume; Balasch, Ramón (2006): *Del juego al ocio. Historia de las máquinas recreativas*, Grupo MGA, Barcelona.

Zornoza, Juan (1996): «La normativa tributaria del juego de azar», en Cases Méndez, José Ignacio (dir): *El juego de azar y la sociedad española*, Universidad Complutense, Madrid, 180-193.

Capítulo VI

Entretenimiento, Fútbol, *Lobbies* y Juego de Azar

Germán Gusano Serrano*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. LOS GRUPOS DE PRESIÓN: SU ACTUACIÓN A TRAVÉS DEL *LOBBYING*. 2. EL PODER Y LA LEY. 3. EL FÚTBOL COMO ENTRETENIMIENTO Y SU INTERÉS PÚBLICO. 4. EL FÚTBOL COMO PALANCA SOCIAL Y POLÍTICA. 5. GRUPOS DE INTERÉS FRENTE A IGUALDAD ANTE LA LEY. 6. LOS *LOBBIES* FUTBOLÍSTICOS: ACTORES COLECTIVOS. 7. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA. 8. EL JUEGO DE LAS SINERGIAS ENTRE EL FÚTBOL Y LAS APUESTAS: PODER POLÍTICO. 9. LA TRANSPARENTE OPACIDAD. 10. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: El deporte es un modelo claro de entretenimiento y uno de los más extendidos y practicados es el fútbol. Hay clubes que constituyen un ejemplo de desarrollo empresarial y de marca que gracias a su magnitud ejercen influencia –en ocasiones de relevancia internacional– a niveles sociales, económicos y políticos. Entre sus principales activos se encuentran los valores que representan su cultura corporativa y sus éxitos que trascienden lo estrictamente deportivo. La identificación que los individuos hacen con el club puede ser de lo más diversa. No en pocas ocasiones, esta identificación se colorea de tintes

* Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Profesor de Ciencia Política en la universidad Carlos III de Madrid. Ha participado en la dirección y coordinación de diversos seminarios y ha colaborado en varias publicaciones relacionadas con la actividad del Juego. Actualmente es Director de la Fundación Codere, entidad que promueve la mejora y el desarrollo de las políticas públicas en dicha materia.

políticos. De hecho, cualquiera, incluso los que se dedican al denostado interés general, tiene un equipo de fútbol entre sus preferencias.

Algunos clubes se han convertido en empresas mediáticas, explotando su marca gracias a su posición de liderazgo a nivel mundial. Se pueden extraer algunas conclusiones sobre cómo es posible que, en beneficio propio o de terceros, ejerzan poder político a través de su enorme importancia social, presionando a los Gobiernos, directa o indirectamente, en la toma de decisiones públicas.

Palabras clave: Entretenimiento, Poder, *Lobby*, Fútbol, Políticas Públicas, Sociedad, Juego.

INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene como objetivo principal conocer, reflexionar y entender las actuaciones de determinados actores colectivos que, formando parte de un sistema político, participan en la formulación de demandas a las autoridades públicas (en nuestro caso, al Gobierno español) para que éstas gestionen y tomen decisiones en el marco de la industria del ocio y entretenimiento y, concretamente, en el ámbito del juego de azar en su modelo *on line* (virtual, el cual puede desarrollarse a través de tres grandes categorías: Internet, aplicaciones móviles y televisión por IP) y, por extensión y consecuencias, al *off line* (presencial y tradicional hasta ese momento).

Si pudiésemos conocer todos los datos sociales, culturales y políticos que configuran los diferentes contextos históricos, podríamos observar y asegurar que la «influencia» (el cabildeo político) es un inevitable acompañante del arte de gobernar (Milbrath, 1979: 109), reconduciendo las decisiones públicas a favor de unos intereses específicos.

Entre los múltiples actores políticos existen grupos de interés que ejercen influencia y presión política sobre las decisiones gubernamentales y, también, sobre la opinión pública, gracias a la importancia social y económica de los *lobbies* futbolísticos. Hay equipos de fútbol que defienden y persiguen intereses privados, propios o en favor de terceros, esencialmente de naturaleza económica, valiéndose de su repercusión social a nivel mundial, nacional y, por supuesto, en su ámbito más local.

El fútbol se encuentra entre las actividades diarias de entretenimiento de una gran masa de ciudadanos a nivel mundial y, por ello, forma parte de

nuestra cultura[1]. Hace unos años el fin de semana –esencial período de ocio y entretenimiento del ciudadano trabajador– y, principalmente, el domingo, era ocupado por el fútbol entre otras actividades de recreo, sin olvidar los partidos de competiciones europeas o de copas nacionales que se celebraban entre semana. Actualmente, es raro el día en el cual no haya fútbol, retransmitiéndose por televisión (pública o privada, en abierto o a través de pago por visión), radio u otros medios de comunicación digitales. Recordemos que, desde hace algún tiempo y teniendo una conexión a internet, pueden seguirse múltiples acontecimientos en directo con una actualización casi inmediata de los mismos. Es una actividad con gran simbolismo en múltiples vertientes. Este «goteo» continuo de espectáculos futbolísticos, contribuye al interés que generan las diversas vicisitudes que diariamente se recogen con todo detalle en los medios, lo que influye, inevitablemente, en la opinión y las posiciones del ciudadano de a pie ante todo lo que rodea al «negocio» del fútbol y, particularmente, a su equipo[2].

1. LOS GRUPOS DE PRESIÓN: SU ACTUACIÓN A TRAVÉS DEL *LOBBYING*

Existe un importante debate terminológico sobre esta cuestión que excede nuestra reflexión. Sin embargo, podemos indicar que las uniones o asociaciones pueden incluirse en dos categorías amplias: sociales y políticas. Los grupos de interés se incluyen en las primeras y los grupos de presión, de manera más específica, en las políticas aunque, ineludiblemente,

1. Ansón, L. M., «El fútbol y la cultura», 05/04/2013, *El Cultural* (*El Mundo*), p. 3: «[…] ahí está el debate. ¿Es el fútbol una forma de cultura? Un deporte que, en determinadas manifestaciones, paraliza la vida de una nación y que congrega ante el televisor a millones de personas, ¿forma o no parte de la cultura? La cuestión no puede ser más interesante […]», «para responder a estas preguntas sería necesario llegar a una definición cabal de cultura. Y eso me parece una proeza casi inalcanzable».
   Además, es revelador observar cómo las diferentes naciones se unen en torno al fútbol: según datos de la FIFA (*Fédération Internationale de Football Association*), hay 209 miembros de esta organización. Esta cifra es mayor que la de los miembros de Naciones Unidas (193 estados). Datos recopilados de *http://es.fifa.com y www.un.org*. Fecha de acceso 09/07/2013.
2. Incluso el Papa Francisco, un reconocido aficionado al fútbol y seguidor declarado del club argentino San Lorenzo de Almagro, en una audiencia a las delegaciones de la selección italiana y argentina manifestó: «el fútbol, como algunas otras disciplinas, se ha convertido en un gran *business*» (*L´Osservatore Romano*, edición semanal en lengua española, XLIV, 34 (2328), 23/08/2013, p. 8 «Hombres antes que campeones»).

son sociales. Los grupos de interés defienden fines materiales, profesionales o valores, haciendo valer sus pretensiones, principalmente, a través de los partidos políticos y también a través del resto de vías de participación existentes. Una vez se dirigen a los gobernantes, directa o indirectamente (opinión pública), para promover o «exigir» una decisión concreta u oponerse a una ya existente, se convierten en grupos de «presión» con la posibilidad de usar «amenazas o sanciones» ante las decisiones de las autoridades públicas que no les satisfagan.

En ocasiones, los *lobbies* se confunden con los grupos de presión, sin embargo, hay un matiz que los distingue. Así, la actividad de *lobby* es definida, exclusivamente, como una técnica de relaciones públicas que se limita a informar y comunicar las pretensiones de unos determinados grupos ante los decisores públicos, promocionando y defendiendo, mediante remuneración o contraprestación de algún tipo, unos intereses concretos. Esta labor de persuasión e influencia (*lobby*) pueden realizarla también los grupos de presión directamente, sin tener que contratar unos terceros al efecto o, incluso, desarrollarla simultáneamente.

Los grupos de presión han sido definidos, junto a la actividad de los partidos políticos, como los «reguladores estructurales del volumen de demandas» (Easton, 1965: 116). Son individuos o entidades que controlan la entrada de sus pretensiones u objetivos en un sistema político concreto, canalizando y adaptando sus fines, presentándolos convenientemente a los decisores públicos correspondientes, así como a la opinión pública en general.

Los grupos de interés desean, crean y mantienen un canal de acceso directo con los decisores públicos y otros actores políticos, «presionando» para que sus demandas sean atendidas. Lógicamente, deben existir contrapartidas por sus peticiones como, por ejemplo, aportaciones económicas para ciertas necesidades «políticas»; apoyo expreso al Gobierno en tiempos de crisis; convertirse en asesor «político» privilegiado en su sector de actividad, etcétera. En múltiples ocasiones, esas interrelaciones no se manifiestan claramente, ejerciéndose el poder en un formato opaco que impide una valoración específica pero que, no podemos olvidarlo, se han producido a pesar de no poder concretarlas de manera exacta. Dentro de las estrategias directas y sus diferentes métodos se encuentra la denominada *acción oculta,* que se basa «en las relaciones privadas entre los miembros de los grupos de presión con los medios políticos. Afinidades intelectuales y de amistad sustentan aquellas relaciones» (Román, 1989: 223-224).

Su acción se basa, como cualquier otro grupo de presión, «fundamentalmente, en desarrollar actividades y generar móviles de acción, articulando intereses económicos y sociales. Su objetivo es influir sobre el sistema político para conseguir los fines que en cada caso se proponen» (Jordana, 2006: 314).

En general, estas pretensiones se obtienen, como hemos indicado, utilizando una herramienta específica conocida como *lobby*. La acción de estos grupos (*lobbies)* es el *lobbying,* que consiste en un proceso de estrategias y/o acciones que buscan influir en los partidos políticos con poder de decisión (*policymakers*) para que éstos a su vez, influenciados y/o presionados («capturados»), actúen sobre unas políticas públicas concretas, tras el «necesario» proceso de negociación, logrando con su decisión –o no decisión– un impacto inmediato (*output*) que, necesariamente, tendrá unas repercusiones, a medio o largo plazo, en un determinado conflicto social (*outcome*), influyendo en el inevitable proceso de retroalimentación sistémico (*feedback*), debido a la dinámica de la sociedad[3].

Francés (2013: 12-13) reconoce que «el *lobby* es una práctica profundamente extendida en la elaboración de la legislación española», cuyo objetivo principal es «tratar de influir en la elaboración de las normas, cambiar aspectos concretos, introducir elementos que jueguen a favor de estos grupos y, en los casos más extremos, tumbar la ley en cuestión si no están de acuerdo con ella porque pone en peligro sus intereses».

La acepción original del término inglés *lobby* se refiere al vestíbulo o a la antesala, en donde circulan, pasean y esperan personas de diversas esferas o ámbitos, incluyendo a las más importantes y representativas del mundo político y económico. Por ello, la expresión «estar en el *lobby*» –en nuestro caso sería más apropiado usar «estar en el palco»– significa permanecer a la expectativa de un encuentro buscado intencionadamente, para intercambiar información de manera informal pero valiosa, con personas que influyen

3. Usando el modelo planteado por el politólogo canadiense David Easton, que aplica la Teoría de Sistemas a las Ciencias Sociales. Este enfoque sistémico debe ser visto como un instrumento que ayuda a entender las relaciones de poder en la sociedad a partir de las interacciones de los individuos y/o grupos dentro de una comunidad socio-política (entorno o ambiente social), el cual puede complementar y complementarse con otras disciplinas y/o enfoques para comprender mejor los problemas de la convivencia en sociedad y de la acción pública. Las decisiones políticas se adoptan en el marco de las instituciones respondiendo a posibles demandas o «inputs» a través de «outputs» o resultados inmediatos, en un proceso de retroalimentación constante del sistema político.

en un proceso de decisión. En épocas pasadas era más habitual pensar en la capacidad de influencia y el «peso» de ciertos actores, sin embargo, ahora, puede comprobarse que existen determinadas «decisiones importantes de los poderes públicos [que] sólo pueden entenderse a partir de las relaciones personales y de intereses entre el poder político y el económico» (Molins y Casademunt, 2011: 471).

En el fútbol existen ejemplos patentes de este conflicto público-privado[4]. Sirva como ejemplo la investigación de la Unión Europea para, en su caso, sancionar a siete clubes españoles de fútbol por recibir ayudas públicas ilegales, expedientados por el departamento de Competencia de la Comisión Europea que dirige, precisamente, el español Joaquín Almunia. En el caso de Real Madrid, Barcelona, Athletic de Bilbao y Osasuna, los organismos europeos creen que se han beneficiado de una fiscalidad especial, y menor, por el hecho de no convertirse en sociedades anónimas y seguir operando como clubes deportivos con socios. Por su parte, Valencia, Elche y Hércules se han beneficiado de los préstamos y avales que les concedió la Generalitat Valenciana. Además, la Comisión Europea sospecha de recientes operaciones urbanísticas realizadas por Real Madrid y Athletic de Bilbao. El primero, logró la recalificación de unos terrenos en los que construyó su ciudad deportiva a las afueras de Madrid, durante su tramitación en el segundo semestre de 2011, ya que en el ámbito europeo dudan sobre la «pérdida» de 200 millones de euros en la operación urbanística por parte de la administración municipal de Madrid[5]. Por otro lado, el Athletic de Bilbao, construyó su nuevo estadio de San Mamés con ayuda de una sociedad pública. El Gobierno español intentará impedir que se les obligue a devolver cualquier ayuda «considerada ilegal» (europapress.es, 16/12/2013).

4. Muchos de los equipos privados, de Primera y Segunda División, tienen su sede de juego en campos de propiedad pública o, al menos, con fuertes inyecciones de dinero público. Algunos son de titularidad municipal y, en ocasiones, colaboran diputaciones y administraciones autonómicas, aunque hay excepciones (Real Madrid, Barcelona, Sevilla, RCD Español…). En cualquier caso, reciben trato preferencial o ayudas públicas con diferente formato y destino (estadios, fundaciones, escuelas deportivas, permisividad fiscal, etcétera) que, principalmente en tiempos de crisis, son cuestionados por el ciudadano, incluso por el propio aficionado. Sirva como ejemplo, que la Fundación del F.C. Barcelona recibió, durante el ejercicio 2012, el 60% de las ayudas o subvenciones de la Agencia Catalana de Consumo, que otorgó 395.000 euros a organismos privados: 230.000€ fueron para el Barça y el resto (165.000€) se lo repartieron 11 asociaciones de consumidores, con ayudas de entre 5.000 y 35.000 euros cada una. (*Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, DOGC Núm. 6336, 18/03/2013).
5. *El País*, 04/04/2013, p. 1, Madrid, «La ampliación del Bernabéu, bajo la lupa».

Otros ejemplos son el Atlético de Madrid, al que la Comunidad de Madrid «flexibilizó» la Ley del Suelo para desbloquear la «Operación Calderón» y así poder construir su nuevo estadio, pendiente y paralizado por limitaciones urbanísticas desde 2008; o el de los terrenos expropiados en Valencia para que su principal club construyese el nuevo estadio, ya que las expropiaciones a los propietarios se hicieron, inicialmente, para construir un polideportivo municipal aunque, finalmente, fueron a parar a una entidad futbolística privada[6]. Existen múltiples ejemplos de terrenos privados y expropiaciones realizadas, principalmente por ayuntamientos, amparándose en el interés público y no totalmente justificadas en su desarrollo definitivo, usándose para construir estadios o recalificaciones urbanísticas *ad hoc*[7] relacionadas con el fútbol.

2. EL PODER Y LA LEY

El estudio del poder es una actividad que ha fascinado tradicionalmente a los individuos y a los académicos. Dado que la «posesión del poder» permite la posibilidad de llevar a cabo acciones significativas, su valoración, como medio para la construcción de la realidad socio-política, es esencial. Al mismo tiempo, desde una perspectiva empírica, el uso del poder también origina fracasos, abusos y desviaciones.

6. *El País*, 22/04/2013, p. 1, Madrid, «La Comunidad cambia la Ley del Suelo para desbloquear la Operación Calderón», y «Quien pincha la burbuja del fútbol» (elmundo.es/comunidad-valenciana, 17/11/2013).
7. Sirva como ejemplo: el nuevo proyecto de remodelación del estadio Santiago Bernabéu, que permite al club cubrir el estadio, trasladar el complejo de ocio y construir un aparcamiento de 600 plazas. A las quejas de Ecologistas en Acción, se suma la reclamación de los herederos del Conde de Maudes, la familia Ruiz-Villar. Esta familia exige los derechos de reversión por unas parcelas expropiadas donde se ubicará el nuevo centro comercial en el Paseo de la Castellana. Los herederos basarían su recurso en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (1994), que expone que la familia se había adelantado en pedir los derechos de reversión por la ampliación del estadio en 1991 puesto que «se entendía la reforma como un plan conjunto con ampliación del Bernabéu, un parking público y una plaza». El TSJM y el Supremo, en 1998, dictaron que no podían aplicar la reversión porque el parking público y la plaza no se habían ejecutado. Pero tres Magistrados emitieron su voto en contra: «Se optó por la solución más gravosa para el interés general, siendo el principal beneficiario de la modificación [del Plan General de Urbanismo] la entidad deportiva Real Madrid, sin que se produzca beneficio alguno para el interés general» (as.com/futbol, 26/03/2013).

El poder es una *energía* que se proyecta sobre la vida social y produce un efecto tangible por la *obediencia* que encuentra en los hombres. Esta concepción del poder como una *energía impulsora*, en su sentido más amplio, comprende no sólo la organización de una fuerza material para imponerse por la coacción, sino también todo género de superioridad espiritual, que capacita para influir en la conducta de otro y, por consiguiente, en la convivencia social (Sánchez Agesta, 1990: 71).

Política y ley son dos realidades que en la práctica se pueden confundir, aunque existe un orden: la ley es la última consecuencia de la labor política. Sin embargo, como señaló sagazmente Dye (1992), también existen actuaciones políticas que no cristalizan en una ley como resultado, porque una «no decisión» pública también constituye una posición respecto a una demanda social concreta. Realidad, política y ley se confunden, pudiendo incluso enfrentarse en una interacción social complicada de equilibrar, si no se tienen en cuenta todas las peculiaridades de los distintos niveles sociales y territoriales que otorgan características, matices y extensiones diversas, en ocasiones, difícilmente armonizables bajo una norma generalista. Sin embargo, bajo determinadas circunstancias es posible, además de necesario, armonizar y simplificar la normativa, caso del mercado del juego en España en sus diferentes modalidades autonómicas de regulación (más la normativa estatal) y facilitar las operaciones territoriales[8].

Empíricamente, se puede constatar que existen diversos intereses en cualquier comunidad o grupo social, más o menos organizados, con valores y actuaciones determinadas y con distintas capacidades que "compiten" por aumentar su poder político y maximizar sus objetivos. Normativamente, se refiere a una visión tolerante de una realidad social diversa, otorgándole un carácter democrático y participativo a la regulación de los conflictos sociales. Existe una descentralización del poder político, fortaleciendo la sociedad ci-

8. A esta labor puede contribuir la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (B.O.E., núm. 295, de 10 de diciembre de 2013), evitando la profusión normativa, las duplicidades y solapamientos legislativos, para intentar reactivar la economía y mejorar la competitividad empresarial. Respecto al juego presencial son competentes las comunidades autónomas, y las diferentes empresas operadoras llevan reclamando, reiteradamente, que se armonice la legislación. Actualmente es dispar, algunas comunidades autónomas ofrecen múltiples facilidades y otras regulan hasta el más mínimo detalle. En virtud de la Ley 20/2013, deben adoptarse medidas que reduzcan los obstáculos administrativos, facilitando la economía de escala en los distintos niveles territoriales.

vil y sus variados grupos e intereses diversos. Esta labor tiene sus peligros a la hora de equilibrar las diferentes fuerzas y presiones con el interés general.

Duverger define la sociedad como un sistema de interacciones particulares, concretas, tanto individuales como grupales, que vienen condicionadas por los sistemas sociales en cuyo marco preestablecido se desarrollan[9]. Como indicarían autores estructuralistas (Lévi Strauss, Husserl, Foucault…), los contactos y las relaciones pueden crear determinados patrones de comportamiento, generando estructuras de poder, distinguibles de una simple relación causal en un momento concreto.

Bentley entiende que, esencialmente, el resultado del proceso político se produce tras un ajuste continuo de los intereses de los distintos grupos presentes en la sociedad (considerando al Gobierno como uno más, pero con un valor añadido), que entran en competencia defendiendo su posición en los distintos sectores o actividades, poniendo énfasis en puntos concretos que les reportarán sus principales beneficios. Con sus reflexiones y exposición polémica se proponía dirigir la atención y el interés de los politólogos, desde las instituciones jurídico-formales a las actividades informales de los distintos grupos que actúan en una sociedad (Pasquino, 1982: 749). Bentley afirma que «la gran tarea del estudio de cualquier forma de vida social es el análisis de estos grupos» (1967: 208). Las interrelaciones socio-políticas están permanentemente «barnizadas» por las influencias económicas y sociales, con distinta intensidad, afectando inevitablemente los diferentes procesos específicos de decisiones vinculantes, que son los que constituyen una política pública determinada. Para Subirats (2012: 37), la noción de política pública hace referencia «a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada».

Debemos tener en cuenta que el contexto bipartidista alienta la formación de los grupos de presión, ya que es muy arriesgado para los partidos convertirse en portavoces de intereses demasiado específicos (Key, 1964: 177). En España, asistimos a la «caída» moderada de los partidos mayoritarios (PP y PSOE) que correría paralela al ascenso del resto de fuerzas políticas (caso, por ejemplo, de IU y UPyD), convirtiéndose éstas en los nuevos «árbitros» de la arena política y configurando legislaturas cada vez más fragmentadas.

9. Duverger, M., 1973, *Sociologie de la Politique,* P.U.F., París, pp. 12 y 14-17. Citado en Ferrando Badía, J. (1988: 148).

3. EL FÚTBOL COMO ENTRETENIMIENTO Y SU INTERÉS PÚBLICO

En sus comienzos, las diferentes iglesias y algunas fábricas o talleres[10] influyeron en la popularización en Inglaterra de este deporte y, asimismo, contribuyeron a esta labor los centros educativos, creando importantes competiciones en todo su territorio.

En sus orígenes ingleses, fue un producto vinculado a la aparición de la burguesía como clase dominante. Es una invención moderna posterior a la revolución industrial. No hay instituciones o entidades deportivas dedicadas al fútbol previas a la modernidad, aunque sí existen manifestaciones históricas anteriores similares a su práctica.

A partir de mediados del siglo XIX, comenzó una competencia entre los diferentes agentes e instituciones que, promocionando el fútbol, buscaban asegurarse áreas de influencia y de poder.

Al mismo tiempo, en los países donde se origina la democracia moderna y el parlamentarismo (Inglaterra, Estados Unidos y Francia), se abrieron vías de acceso a los centros políticos de decisión, considerándose aquellos la cuna del *lobbying* actual. Esta actividad se ha visto favorecida por el progresivo acceso del ciudadano para participar en política y por las mejores posibilidades de exponer y defender sus intereses[11].

10. Numerosos equipos británicos se constituyeron alrededor y fueron promocionados por una entidad eclesiástica (Tottenham Hotspur, Aston Villa, Bolton, Everton, son algunos ejemplos). Por otro lado, algunos patronos crearon un equipo como fuente de ocio y entretenimiento para sus trabajadores, caso del Manchester United o el Arsenal.

11. Conforme indica la página web del Registro de Transparencia de la Unión Europea (UE), creado y gestionado por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea y con el apoyo del Consejo de la UE: «La relación de las instituciones europeas con asociaciones ciudadanas, ONG, empresas, organizaciones comerciales y profesionales, sindicatos, grupos de presión o de reflexión, etcétera, es constante, legítima y necesaria para mantener la calidad de la democracia y la capacidad de ofrecer políticas adecuadas a las necesidades y la realidad. Los ciudadanos tienen derecho a esperar que ese proceso sea transparente, cumpla la normativa y respete debidamente los principios éticos evitando presiones indebidas y accesos ilegítimos o privilegiados a la información o a los responsables de las decisiones.» (ec.europa.eu/transparencyregister). En sus estadísticas más recientes (05/12/2013), se encontraban inscritas 6.006 organizaciones en sus diferentes categorías y subcategorías. Dentro de la parte específica denominada «Grupos de presión dentro de las empresas y agrupaciones profesionales y comerciales», se encontraban registrados un total de 2.990, aunque el resto de los inscritos en otras categorías también defienden intereses particulares (no generales, en sentido

El «interés público» se formula en el siglo XVIII, en cuyo contexto histórico e ideológico sustituiría la noción de *bien común*[12], a pesar que el término *interés*, que deriva del latín *interesse* («importar»), tenga varias acepciones. Una de ellas, hace referencia a la afinidad o tendencia de una persona hacia algo; a gran parte de la sociedad, sin duda, le interesa el fútbol, aunque sea esporádicamente[13]. Por otra parte, también hace alusión a la utilidad o conveniencia que se busca, por ejemplo, a nivel económico o material, a la actitud de una persona o un grupo de aprovecharse de algo o de una actividad, obteniendo una ganancia.

El interés público, es todo aquello que importa en su «totalidad» a la sociedad y al estado. Se proclama que «el interés público está por encima del interés privado». Esta afirmación parece lógica, si por ella se entiende que hay actividades en donde puede ser necesario restringir ciertos derechos particulares cuando, en función de su ejercicio, se ocasiona un daño general de manera clara a la colectividad. Sin embargo, existen ocasiones en las cuales no se pueden, en favor del interés público, menoscabar derechos privados.

La actividad futbolística es una actividad deportiva tan generalizada que su desarrollo constituye un claro ejemplo de «interés público»[14]. Caracterizándola así, permite la intervención pública y, en ocasiones, ésta choca con

---

amplio) incluso siendo organismos o entidades públicas, representando a autoridades locales, regionales y municipales, etcétera.
Por otro lado, en Estados Unidos, cuna del *lobbying*, el número de grupos de presión y su inversión ha aumentado en la última década, ejerciendo una fuerte influencia sobre la clase política. En 2010, la inversión alcanzaba los 3.500 millones de dólares, según datos del Senado recopilados por el *Center for Responsive Politics* (CRP), con cerca de 15.000 *lobbies* registrados. Actualmente, han variado esas cifras, reduciéndose ligeramente por cambios coyunturales y/o normativos (elpais.com, 25/11/2013, «Los *lobbies* alargan su poder en la sombra en Washington»).

12. Es una noción filosófica antigua que ha tenido un largo y complejo proceso de definición por numerosos autores, entre los que se encuentran las reflexiones contenidas en Platón (*República*) o en Aristóteles (*Política*). Su utilización en la actualidad pretende expresar el bien que requieren las personas, en cuanto forman parte de una comunidad y, el bien de ésta, en cuanto se conforma por personas.

13. Por ejemplo, respecto a las audiencias televisivas «el triunfo de España en el mundial (Suráfrica 2010) es [fue] la emisión más vista en la historia» con picos de más de 15,5 millones de espectadores en la prórroga y una cuota de pantalla del 85,9%, sumando las tres cadenas (*Telecinco, Canal+* y *Canal+ Liga*) que lo retransmitieron en nuestro país (as.com/futbol, 12/07/2010).

14. Al menos formalmente, desde el punto de vista audiovisual, como se reconoce en el listado del art. 20 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, y remarca el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras, en

los intereses económicos futbolísticos, entendiendo por éstos no sólo estrictamente los de los equipos de fútbol, sino también el de las empresas directamente relacionadas con su actividad, como las casas de apuestas virtuales, muchas de ellas radicadas en paraísos fiscales que, en una estrategia de impecable marketing y relaciones públicas, se han servido de los grandes clubes (y de los no tan grandes, deportiva y económicamente hablando) para promocionar sus actividades, mediante diferentes plataformas, penetrando notoriamente en la sociedad a través de estas multinacionales del fútbol. Sin lugar a dudas, habiendo valorado *ex ante* la calificación de interés «general» del club. Por supuesto, los acuerdos contractuales que se generan tienen la finalidad de obtener mutuas contraprestaciones o incentivos económicos.

4. EL FÚTBOL COMO PALANCA SOCIAL Y POLÍTICA

Tanto la Ciencia Política como otras disciplinas afines, deben reflexionar –y mucho– en la incidencia de los intereses privados (articulados en múltiples «grupos de interés») sobre el denominado interés general y, por tanto, en la actividad pública legislativa y de gobierno.

Las relaciones entre la sociedad, la política y el fútbol, conforman un entorno que abre nuevos horizontes[15], en ocasiones increíblemente fértiles, apoyado en las pasiones y la importancia de los valores deportivos y símbolos futbolísticos, contando con la impagable colaboración de los medios de comunicación de masas.

El fútbol es un «enfrentamiento» deportivo pero también simbólico, que permite observar entre líneas los conflictos existentes en la sociedad española, sus raíces y sus reivindicaciones históricas. Cuándo nuestro equipo ha jugado, no sólo ha disputado un evento de ocio y esparcimiento, de contenido deportivo y con unas determinadas reglas de juego, sino que también, ha confrontado un sentimiento territorial y ha «luchado» por un

sentencia de 17 de febrero de 2011, FIFA y UEFA/Comisión (T-385/07, T-55/08 y T-68/08), y de 23 de enero de 2013, Recurso 283/2011.

15. El Premio Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa califica al deporte como «el esperanto» de nuestro tiempo: «Lo que no consiguió el esperanto lo ha conseguido el deporte. El fútbol rompe barreras, hace comulgar a gente de todas las geografías en un mismo entusiasmo. Deporte es algo más que un entretenimiento, es una actividad que tiene raíces profundas». Declaraciones, el día 6 de mayo de 2013, en la entrega de ayudas de la Cátedra Real Madrid en la Escuela Universitaria que mantiene en colaboración con la Universidad Europea (telecinco.es).

estatus en la jerarquía social nacional. En definitiva, una disputa «pacífica» por una «cuota de poder» en diferentes aspectos socio-políticos u otro tipo de satisfacciones en su defecto[16]. No en pocas ocasiones, el ritual futbolístico, como variante recreativa y de entretenimiento, se transforma en manifestación del nacionalismo, en una ideología deformada cuyos seguidores amparan la cuestión identitaria en valores deportivos y en un club o equipo determinado[17].

Los actuales equipos de fútbol (clubes o sociedades anónimas deportivas) han variado su orientación ya que, tras perseguir esencialmente resultados deportivos exitosos, han ido transformándose en instrumentos para generar los máximos beneficios económicos posibles, a través de diferentes estrategias comerciales e intentan convertirse –algunos ya lo han hecho– en auténticas multinacionales del ocio y del entretenimiento[18]. Aún se mantienen –y se mantendrán por algunos años más– las importantísimas deudas acumuladas y hasta ahora «públicamente» permitidas, entre otras razones, consecuencia de fichar jugadores o entrenadores por encima de sus posibilidades, «saltando la banca» del desarrollo normal del mercado salarial, a costa de asumir una situación crítica en sus cuentas, no siendo suficientes

16. Así, el partido de la Eurocopa 2012: Alemania-Grecia. «Con la situación económica de Europa de fondo y con la presencia de la canciller alemana Ángela Merkel en la grada, los griegos se han conjurado para dar una alegría a su país. En un momento clave en la historia financiera de la Eurozona se miden dos miembros antagónicos, el más rico contra el más pobre, pero en el césped las reglas del juego son otras». El resultado fue 4-2 a favor de los alemanes (abc.es, 28/06/2012, «Eurocopa 2012: Alemania-Grecia, más que un partido de fútbol»).
17. Ejemplos de equipos españoles con un claro sentimiento nacionalista o identitario por parte de sus seguidores son: F.C. Barcelona; Athletic de Bilbao; Celta de Vigo y Osasuna, entre otros. Recientemente, el F.C. Barcelona ha presentado sus camisetas para la temporada 2013/14 y, entre ellas, figura una con los colores de la *senyera,* emblema del nacionalismo catalán (elmundo.es, 06/06/2013: «Mas [Artur] agradece al Barça su servicio al país por lucir la *senyera* en la camiseta»). El club catalán, con esta elección, adopta una clara posición política.
18. Según Ginesta Portet, X. (2011: 141): «después de que los clubes de la *Premier League* inglesa fueran los primeros en crear una estrategia de *branding* internacional, otras ligas y organizaciones deportivas han adoptado sus mismos sistemas de gestión empresarial. En España, el Real Madrid y el Barcelona son el ejemplo más evidente, por su número de fans en todo el mundo, por sus acuerdos internacionales en la comercialización de sus productos con otras organizaciones y por la presencia que tienen sus marcas en todo el mundo gracias a las inversiones de sus fundaciones en escuelas de fútbol en concepto de responsabilidad social corporativa. Por eso, ambos clubes, Real Madrid y Barcelona, pueden calificarse de nuevas multinacionales del ocio».

los ingresos obtenidos por otros negocios u operaciones, principalmente urbanísticas, que han resultado sospechosas de favoritismos en los últimos años[19]. Sin embargo, algunos equipos han ampliado su campo de actuación para convertirse en un singular «Rey Midas»[20], gracias a la globalización y a sus relaciones sociales, políticas y, por supuesto, también económicas, que se «riegan» los días de partido y «florecen» cada temporada, principalmente en sus palcos presidenciales, mediante el establecimiento de algún tipo de contacto y de relaciones con instituciones u organizaciones que forman parte de lo que llamamos Estado.

La influencia se manifiesta de formas diversas, muchas no observables, por eso su cuantificación no puede resultar, exclusivamente, de las actuaciones o presiones realizadas en la superficie socio-política, ya que son «organismos activos en mantener contacto con los poderes públicos, particularmente el poder legislativo» (Linz, 1996: 7). Es muy complicado cuantificar la cantidad y calidad de la influencia que generan los encuentros en los palcos, aunque su resultado es palpable si analizamos algunas demandas sociales y observamos los invitados habituales a los mismos, no necesariamente seguidores del club.

La política intenta reflejar y gestionar de la mejor forma posible la realidad social y los inevitables conflictos que se producen por las interacciones en los distintos entornos. Sin embargo, en ocasiones, como si fuera «un laberinto de espejos» en un parque de atracciones, puede presentar a algunos grupos y sus pretensiones, como más grandes o más pequeños. La actividad de los *lobbies* entra de lleno en ese juego político «mágico» presentando «cual

19. Sobre los escándalos urbanísticos «El fútbol español, al pelotazo» y «Los clubes de fútbol ganan más de 1.000 millones con recalificaciones urbanísticas» (elpais.com, 13/11/2006), que analizan varias actuaciones municipales que aprobaron operaciones inmobiliarias a diferentes equipos para que pudiesen sanear sus cuentas.

20. *Forbes*, medio especializado en finanzas, ha publicado en su revista (17/04/2013) la lista de franquicias o equipos deportivos más valiosos del mundo en 2012. Incluye el fútbol, pero también otros deportes (fútbol americano, béisbol, baloncesto, automovilismo…). Dentro de los veinte primeros se sitúan diez equipos europeos de fútbol y, el Real Madrid, se sitúa como el club más rico del mundo, seguido por el Manchester United y el Barcelona. Además, figuran el Arsenal, Bayern de Múnich, Milan, Chelsea, Juventus, Manchester City o el Liverpool, entre otros. El club blanco aparece con una valoración de 3.300 millones de dólares. Entre otras variables, se toman en cuenta sus ingresos, patrocinadores, la capacidad de sus estadios o sus derechos de emisión. La revista indica: «El Real Madrid ha estado anotándose de forma consistente los mayores ingresos de todos los equipos de fútbol del mundo, a pesar de la intensa crisis económica en España».

mago» determinados intereses como generales, a pesar de ser particulares, haciendo además que otros intereses (incluso más amplios y representativos del bien común) cedan a las mayores presiones y mejores influencias de sus competidores ante los representantes públicos[21].

Las políticas públicas pueden ser entendidas como un conjunto de relaciones entre diferentes agentes, en una permanente competitividad para posicionar sus intereses en el escenario público y obtener los máximos objetivos perseguidos (*outputs/outcomes*). Las ventajas competitivas son construcciones sociales y económicas, pudiendo estar basadas en la calidad de una marca, producto o servicio –también en un sentimiento o pasión, incluido lo relativo al fútbol– que satisfacen las preferencias requeridas por un tercero implicado y que pueden coincidir, incluso, con los que tienen el poder de decisión pública. La acción colectiva de los «clubes deportivos empresariales» está orientada a reducir la formalidad, la transparencia de los contactos y sus costes de transacción, a través de una simple invitación a sus palcos, creando una ventaja competitiva transnacional amparada, entre otros aspectos, en las emociones y las pasiones que transmiten unos colores y éxitos deportivos. Pocos niegan una reunión o un contacto con los grandes dirigentes de equipos de fútbol si éstos se lo solicitan, sin olvidar el reconocimiento social que otorga asistir y que «te vean» en determinados palcos.

Si hacemos caso de referentes intelectuales pluralistas, los grupos de «presión» a través de *lobbies* –en nuestro caso, los equipos de fútbol arraigados, emocional y económicamente, en la sociedad– constituyen un vínculo esencial entre gobernantes y gobernados, convirtiéndose en importantes vehículos de representación de intereses incluyendo, renovando o reconduciendo la agenda política. Partiendo de la existencia de una competencia entre los intereses en juego, no podemos interpretar el poder como bien o

21. Luis Garicano, el economista y Catedrático de la *London School of Economics*, autor del libro *El dilema de España* (2014, Ed. Península) indica que: «[…] hacen falta reguladores fuertes, a prueba de influencias»; «algunas de las lacras españolas, como la corrupción, el poder de los contactos y las amistades frente a la meritocracia y la baja productividad tienen muy poco de culturales y mucho que ver con el entorno legal y social que crean las instituciones»; «en España el peligro de deriva es hacia una situación en la que los que salen adelante no son los que mejores ideas tienen, sino los mejor conectados», y añade que «los empresarios van al beneficio en todas partes y, si ven que la forma de salir adelante es hacerse con un contacto y con una subvención, lo harán, y si ven en un sistema más transparencia, con reglas más claras y que prime hacer lo correcto, lo harán. No es cuestión cultural, sino de instituciones […]» (*El País*, 19/01/2014, p. 35).

cualidad exclusiva de uno o varios grupos concretos (élite dominante). No obstante, sí es posible identificarlos tras analizar un ejemplo concreto que muestre una lucha de intereses. Estas interpretaciones se enfrentan a las referencias marxistas de supremacía elitista *ab initio* de unas clases sociales sobre otras. En los análisis pluralistas (entre otros autores, R. Dahl expone en sus obras esta teoría) no existiría un grupo superior, jerárquicamente hablando, pero en la práctica y, tras una sucesión de decisiones concretas, se podría concluir que unos grupos son más poderosos (influyentes) que otros, tras ejercer su poder político en un contexto determinado, poniendo de manifiesto la capacidad de influir con éxito para que se haga algo que de otra manera no se hubiese hecho. Esta misma reflexión podríamos aplicarla a lo que ha ocurrido, respecto a los *lobbies* maduros y consolidados del juego *on line,* tanto en el período previo como durante la tramitación de la legislación relativa a este canal de juego que se han valido, principalmente, de reconocidos equipos de fútbol, usándolos como «herramienta de presión».

La visión democrática pluralista no tiene en consideración que se utilizan mecanismos «agresivos» para agrietar la posible unión del resto de intereses contrapuestos, mediante la participación en los diversos foros para obtener información privilegiada o relacionándose con la administración pública competente, para favorecer los trámites deseados de manera poco transparente. La competencia es más «sangrante» de lo que parece. Aparte de las decisiones que se tomen en un momento concreto, hay un sistema de valores y creencias sociales (legitimidad) que sitúan a unos actores en posiciones «superiores» respecto de otros y que favorecen que se puedan alcanzar unas reglas o normas (legalidad) más beneficiosas para un ámbito concreto que para toda la sociedad.

La *aldea global* (que desarrolla Marshall McLuhan en sus obras), favorecida por el desarrollo de internet, ha incrementado la legitimidad respecto al progreso y la variedad de uso a los que se puede –y se debe– aplicar, calando profundamente en la sociedad la idea inevitable de revolución tecnológica en multitud de sectores. A lo que no se aplica internet, pudiendo hacerlo, pertenece a un tiempo pasado. Aprovechando esta campaña digital generalizada y el nicho de mercado de esta economía, han ido surgiendo empresas, entre las que se encuentran las de juego *on line*, revoloteando ante los posibles beneficios y disfrutando los tiempos de ingobernabilidad que se han generado en muchos sectores por: la incapacidad de gestionar esos intercambios o transacciones virtuales; la vulnerabilidad frente a la presión o, incluso, la incompetencia profesional por dejación a la hora de aplicar normativas vigentes.

5. GRUPOS DE INTERÉS FRENTE A IGUALDAD ANTE LA LEY

Sintetizando, los gobernantes «representan» el poder, pero las decisiones se toman en otros foros, incluidos los deportivos convertidos en ágoras modernas. Aunque la democracia debe estar sustentada en unos principios políticos y normativos, también debería estarlo en otros de contenido moral y ético, e incluso «estéticos».

No podemos negar que existen «audiencias informales» y «negociaciones políticas» en los palcos de los estadios de fútbol, que vulneran la transparencia y la publicidad de las mismas. La democracia española se desvía en numerosas ocasiones de ese camino procedimental y sustancial, haciendo que nuestro sistema político resulte dañado y en crisis. Existe una democracia procedimental que aporta unos instrumentos teóricos (sin duda, mejorables), sin embargo, los resultados de la democracia sustantiva ponen de manifiesto las desigualdades sociales y económicas existentes en numerosos ámbitos. En nuestro caso, los antecedentes y la reciente tramitación de la normativa del Juego, cuyo resultado ha sido la Ley 13/2011, han producido distorsiones que afectan a la industria tradicional del juego de azar (presencial u *off line*), principalmente afectando a la igualdad, entendida ésta como trato «igual» en unos aspectos básicos de un mismo negocio que se realiza, simplemente, a través de canales distintos (virtual u *on line*).

Debemos distinguir entre el principio jurídico de igualdad «ante» la ley y el principio político de igualdad «en» la ley. El primero («ante»), requiere que de los supuestos de hecho iguales se deriven consecuencias jurídicas iguales, en tanto que de los supuestos de hecho diferentes deben derivarse consecuencias diferentes. En síntesis, equivale a una prohibición de discriminación, de arbitrariedad, de desigualdad carente de justificación objetiva y razonable, impidiendo que se produzcan diferencias jurídicas relevantes. El segundo («en»), establece que es la misma ley la que trata de mantener o de alcanzar la igualdad. Por ello, si se da en un supuesto la igualdad, la ley debe de mantenerla y si no se da, debería de introducir diferentes tratamientos jurídicos que compensen cualquier desigualdad de base.

Por lo tanto, la igualdad, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico o, lo que es lo mismo, en el moderno estado social y democrático de derecho, debe fundamentarse sobre una base de proporcionalidad y garantizar una igualdad real y efectiva. Ciertas desigualdades normativas tienden razonablemente a corregir desigualdades de hecho y, por lo mismo, a propiciar una igualdad verdadera y real. Por desgracia, en otras ocasiones, la normativa reconoce y potencia el desequilibrio y la desigualdad injustamente.

Existen unos mecanismos de interacción y negociación que se manifiestan a través de una extensa red de relaciones asimétricas en donde el poder, no solo representa la posesión de recursos económicos, sino también, el peso simbólico que implica la pertenencia –aunque sea circunstancialmente– a unos u otros grupos sociales[22], influyendo en el proceso normativo.

6. LOS *LOBBIES* FUTBOLÍSTICOS: ACTORES COLECTIVOS

Las decisiones políticas, como parte del proceso político, implican el enfrentamiento con conflictos, tensiones o simplemente con situaciones de concurrencia o competencia, que éstas tratan de resolver, ajustar o superar (Sánchez Agesta, 1990: 68). Los diferentes actores implicados en cada momento, se movilizan en diferentes entornos y usan acciones como pueden ser las relacionadas con los «informales parlamentos» futbolísticos, porque el escudo, la camiseta y el sentido de pertenencia a un equipo plasma una identidad concreta de amplias masas sociales[23].

Debido a la pasión popular por el club, a los flujos económicos y a la irrupción revolucionaria de las nuevas tecnologías, se generan unos escenarios que en múltiples ocasiones vulneran la transparencia y la legalidad, afectando la seguridad jurídica y los controles necesarios de una actividad como el juego y, de modo concreto, a una actividad directamente relacionada como son las apuestas deportivas. Uno de los factores que confiere poder a un *lobby* es el respaldo social, «una base social que lo sustente y cuanto mayor sea ésta, mayor será su capacidad de influencia», «hay muchos *lobbies*

22. Guindal, M. (2011: 478-479) relata, respecto a las torres construidas en los antiguos terrenos de la Ciudad Deportiva del Real Madrid, que Matilde Fernández, entonces concejal del Ayuntamiento de Madrid, le manifestó: «Cuando me opuse a la construcción de las torres, porque me parecía una barbaridad aquella masa de cemento junto al hospital de La Paz, Florentino me llamó a su despacho y me advirtió de que si mantenía esa postura echaría contra el PSOE a todo el madridismo. Me quedé helada, hablaba de los seguidores del Madrid como si le perteneciesen. Siempre pensé que el fútbol, la política y los negocios no tenían nada que ver, pero evidentemente me equivoqué. Unos días después me llamó Rubalcaba, que como sabes es muy madridista y amigo de Florentino, para pedirme que no me opusiera al proyecto. ¡Me pareció increíble!».
23. Para parte de la Psicología Social, un grupo social puede ser definido como dos o más individuos que comparten una identificación común de ellos mismos, o que se perciben (a ellos mismos) como miembros de la misma categoría social. Este concepto puede aplicarse a los individuos que comparten afición por el fútbol (*el deporte rey*) y, más concretamente, por un equipo.

que son enormemente conocidos, tan conocidos, que quizá mucha gente no sea consciente de que son un *lobby*» (Francés, 2013: 151).

En los últimos años, la actividad de *lobby* se ha integrado en el área de las relaciones públicas (*public affairs* o relaciones institucionales empresariales), como técnica de comunicación inseparable de su finalidad de acción política[24]. Como indica Pasquino (1982: 751), el *lobbying* «se trata de una actividad o, mejor dicho, de un *proceso* más bien que de una organización. Es el proceso por medio del cual los representantes de grupos de interés [de "presión"], actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores o de los *decision-makers* los deseos de sus grupos», siendo «sobre todo, una transmisión de mensajes de los grupos de presión».

Repetimos que, el fútbol y su entorno, es un gran medio de comunicación de masas, es un espectáculo de consumo para la industria del ocio y del entretenimiento con un progresivo y creciente significado socio-económico en las últimas décadas, gracias a las retransmisiones audiovisuales y la explotación comercial de su marca-escudo aspirando, en definitiva, a convertirse en grandes referentes, abarcando espacios de negocio cada vez más amplios y diversos[25]. De manera paralela al desarrollo tecnológico, han aumentado las posibilidades de esa explotación de contenidos y derechos relacionados, incrementando su importancia estratégica y económica, tanto para los propios equipos de fútbol como para los que los presiden o adquieren[26], aumentando, también, sus pretensiones personales.

---

24. Xifra, J. (1998: 24) expone que el *lobbying* «es el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas, de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o en aplicación) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos, que genere un entorno normativo y social favorable, y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses representados».
25. El Real Madrid, al igual que otros grandes clubs, busca aumentar sus ingresos con la renovación de su estadio (hoteles, restaurantes, centros comerciales…), con la clara intención de potenciar el consumo por asistente, la recaudación en los días de partido y los derechos comerciales. El Madrid ganó 119 millones de euros con la recaudación en días de partido en la temporada 2012-13, de un total de 518,9 millones de euros en ingresos, de acuerdo con la última clasificación del *Deloitte Football Money League* (17ª edición) (deloitte.com).
26. En el fútbol se observan relaciones y «saltos» entre la economía y la política, o viceversa, para posicionarse y relacionarse, aún más si cabe, con el *establishment* de turno.

Los palcos presidenciales tienen diferente importancia dependiendo del equipo, pero todos, en mayor o menor medida, se convierten en centros de influencia. En torno a 400 personas pueden asistir al palco de honor del Santiago Bernabéu, el mayor centro de influencia y, por tanto, de negocios de España, sin menospreciar su alto potencial internacional[27]. Su presidente tiene la posibilidad de repartir las «cartas» e invitar al palco a la elite que tenga importancia social por alguna actividad, permanente o coyuntural[28]. No olvidemos la proliferación que se ha ido produciendo, a partir de la última década del siglo XX, de los palcos de alquiler VIP en diferentes estadios que se pueden usar para actividades similares por las empresas, a menor escala, siguiendo el ejemplo previo de las islas británicas[29].

Los niveles de prestigio que «impregnan» a los asistentes habituales a los diferentes palcos de estadios de renombre, conforman una capa de po-

---

Sirvan como ejemplos de éstas relaciones: Silvio Berlusconi/Milan, Jesús Gil/Atlético de Madrid, Bernard Tapie/Olympique de Marsella, Joan Laporta/FC Barcelona o Florentino Pérez/Real Madrid, que han tenido vinculaciones políticas, anteriores o posteriores a su relación con el fútbol o, precisamente, aprovechando el poder social y económico de éste.

27. El entrenador del Real Madrid durante tres temporadas, hasta 2012/13, José Mourinho, declaró: «Sé que el Real Madrid es un club especial. No es sólo un club. Es política. El Real Madrid no es sólo fútbol, no es sólo deporte, es muchas cosas que hay alrededor» (diario *ABC*, 04/08/13, p. 74). El propio Florentino Pérez, actual presidente del Real Madrid, en una entrevista reciente, reconoce que «lo que más me [le] gusta es la política» (La Sexta, «Salvados», 09/03/2014).

28. Para constatarlo bastaría ojear los medios de comunicación, generales y deportivos, así como el resto de *mass media*. Ejemplo de la importancia de los palcos, los «colores» y el influjo social de algunos equipos de fútbol, en concreto el Real Madrid, son las siguientes referencias en diferentes momentos:
   – «El Rey, Zapatero… todos piden a Florentino entradas del Madrid-Barça» (elconfidencial.com, 8/04/2010);
   – «Aznar dijo que había que ayudar al Madrid» (sport.es, 30/11/2011);
   – «El Rey reaparece en público en el partido de fútbol Madrid-Borussia» (elmundo.es, 30/04/2013).

   El Rey de España y miembros de otras Casas Reales, los ex-presidentes J.M. Aznar, J.L. Zapatero, entre otros, los titulares del Senado y del Congreso, ministros y ex-ministros, miembros de la Judicatura, los titulares y consejeros de las diferentes administraciones territoriales, empresarios mediáticos y otros altos directivos, miembros de importantes medios de comunicación o ídolos sociales en diferentes áreas, forman parte de un largo etcétera.

29. Sirva como referencias las siguientes noticias:
   – «300 empresas esperan un palco en el Bernabéu» (cincodias.com, 13/10/2003).
   – «El negocio de tener un Palco VIP en el Bernabéu» (expansion.com, 22/08/2010).

der social, en su sentido amplio, muy importante. Se pasa de los niveles de prestigio a los niveles de poder. El poder, para ser tal, ha de ser permanente, global, real y atribuido con carácter personal (Pin, 1965: 124 y ss.). Esto les ocurre a determinados individuos que presiden equipos de fútbol (o forman parte de sus directivas) y que personifican la importancia mundial de un determinado escudo y unos colores, cuyas relaciones se multiplican exponencialmente, gracias a los eventos deportivos –o en otros ámbitos relacionados– que se realizan mientras dirigen (o gestionan) esos clubes.

Según Hilsman (1963: 390 y ss.), una de las características presentes en el proceso político es que «el poder relativo de los grupos en concurrencia o en conflicto es tan relevante para la decisión final, como la fuerza persuasiva con que mantienen sus diversas alternativas». El poder de los grandes empresarios o magnates que están cada vez más presentes en el fútbol es manifiesto, así como la capacidad de persuasión usando las emociones y las pasiones sociales desatadas por este deporte, independientemente del valor «en sí» que tengan las propuestas ofertadas[30].

La regulación puede entenderse como una «competición» en el mercado económico-político, entre la oferta (Administración reguladora) y la demanda (individual o de grupos) en un escenario concreto, abriendo la posibilidad de obtener rentas privadas. El marco jurídico-político favorece, con distintas intensidades, ese «combate pacífico» a favor de unos determinados objetivos privados, principalmente económicos. El principal método que pueden utilizar esos grupos es «ofrecer» una regulación aplicable a sus intereses. Stigler (1971), junto a otras reflexiones anteriores[31], desarrolló esta teoría económica sobre la regulación que posteriormente completaron, por ejemplo, seguidores de la Escuela de Chicago. Creó el término «captura regulatoria», cuyo punto clave es que la regulación es diseñada en beneficio de cierto sector, el cual aprovecha el poder público para establecer y aplicar

30. En la última década hay numerosos equipos que han sido adquiridos por multimillonarios o en cuyo capital tienen importantes intereses. Manchester City, Paris Saint Germain, Mónaco, Chelsea, Anzhi, Manchester United, Inter de Milán o Málaga, forman parte de un largo etcétera. Cada nueva temporada, los distintos campeonatos ligueros ponen de manifiesto ejemplos en este apartado.

31. Como, por ejemplo, Mancur Olson Jr. (1932-1998) que intentó explicar el fundamento lógico de la acción colectiva organizada en base a intereses económicos, esencialmente privados, necesarios para adherirse a un grupo de presión. Analizó estos aspectos en varias de sus obras: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1971 (2ª ed.), Harvard University Press; y *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, 1982, Yale University Press.

reglas que generan objetivos y beneficios privados, gracias a su mejor organización y consolidación en ese ámbito específico.

Stiglitz (1994: 503), premio Nobel de Economía, argumenta que «un regulador puede ser *capturado* por el simple hecho de convivir cotidianamente con la empresa a la que regula, por simples lazos de amistad o bien porque al finalizar o abandonar su trabajo como servidor público, su próximo empleo puede ser en la empresa o industria a la que regulaba». Por su parte, Carlton y Perloff (1994: 855) sostienen, en una teoría más general de los grupos de interés, que las firmas, los consumidores u otros grupos, pueden asimismo «capturar» al cuerpo regulador.

El problema de la regulación consiste en descubrir «el cuándo y el porqué» una industria, u otro grupo organizado, es capaz de usar el poder público para alcanzar sus fines. En España, hace ya 25 años, Cases Méndez (1988: 27) alertó sobre la gravedad de la «captura» del regulador en materia de juegos de azar[32]. Por el lado del deporte, algunos deportistas de renombre u otras personalidades relacionadas con aquél, han reconocido públicamente esa labor de *lobby* a favor de unos determinados intereses, en ocasiones, con una «vestimenta» de interés público[33].

Como intentaré demostrar más adelante, esto ha ocurrido con la «captura» del ejecutivo y posteriormente del legislativo, con motivo de la regulación del juego *on line* (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego).

32. «Perdóneseme asimismo transcribir la cita en inglés para que no resulte tan detonante: Eventually, the man to watch is not the customer, the supplier, the employee or the competitor, but just the regulator. He who gives… and can take away». (Citando a J.L. Guirao, *Gambling in Spain: the unplanned Revolution Sixth National Conference on Gambling and Risk Taking*, Atlantic City, diciembre, 1984, ejemplar mimeografiado, p. 8).

33. europapress.es (02/10/2009): «Raúl: he tenido que hacer de *lobby*». La capital de España, Madrid, en su lucha por los Juegos Olímpicos de 2016, entre otros deportistas y personalidades de nuestro país, eligió al entonces capitán del Real Madrid, Raúl González Blanco, para influir en la decisión de los miembros del Comité Olímpico Internacional (COI) y declaró: «[…] he tenido que hacer de *lobby*, es algo en lo que ya tengo experiencia. He estado viendo a algún miembro, haciéndome fotos con aquellos que les gusta el fútbol y el Real Madrid, y me han dicho que nos van a dar el voto» y añadió «[…] he venido esta mañana después de entrenar en el mismo avión que Florentino […]». Podemos recordar actividades de personalidades relevantes, de diferentes ámbitos, haciendo labor de «relaciones públicas» a favor de la candidatura de Madrid a los Juegos Olímpicos (Madrid2012; Madrid2016; Madrid2020) en actuaciones que, finalmente, no tuvieron éxito.

7. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA

«Cuando afirmamos que en las democracias el público se forma una opinión propia de la cosa pública, no afirmamos que el público lo haga todo por sí mismo y solo. Sabemos muy bien, por tanto, que existen *influyentes* e *influenciados*, que los procesos de opinión van desde los primeros a los segundos, y que en el origen de las opiniones difusas están siempre pequeños núcleos de difusores» y «cada canal selecciona, simplifica, acaso distorsiona, sin duda interpreta y, a menudo, es fuente autónoma de mensajes» (Sartori, 2007: 78-79).

Así, los medios de comunicación tienen influencia para gestionar giros en la opinión pública, pudiendo movilizar a los actores sociales para que éstos exijan respuestas públicas a asuntos concretos relevantes –o que ellos así lo consideran– para la sociedad. Su papel es muy importante pudiendo convertirse, de manera consciente o no, en instrumentos de determinados grupos que hacen uso de estos medios para legitimar sus actuaciones, influir y hacer presiones en los distintos niveles del Estado e introducir, hábilmente, términos técnicos en el lenguaje cotidiano, pudiendo usarse así como canales de inclusión en el sistema socio-político de determinadas actividades (a pesar de su ilegalidad), creando un clima propicio para unos intereses concretos.

La opinión pública es un fenómeno social que se conforma y expresa de diferente manera, según la naturaleza de los grupos y el tipo de contacto que tienen los individuos ya que, éste, es un factor determinante para detectar los espacios de movilización de los diferentes actores y el posible tipo de opinión que se quiere –o se puede– generar[34]. Entre los posibles escenarios de socialización, hay unos más exclusivos y restringidos, entre éstos se encontrarían los palcos de los estadios, entre cuyos asistentes y, por la influencia que ejerce un grupo (o un individuo representativo del mismo), se producen unas interacciones dirigidas a un fin o interés concreto.

Los palcos constituyen espacios en los que se vinculan los actores sociales según su estatus social, poder político y económico, incluso con simbolismo y reconocimiento social (grandes deportistas, líderes políticos, intelectuales…). Por tanto, la entrada a estos posibles debates sobre lo público

34. Sartori, G. (1988: 118) sostiene que la opinión pública es esencialmente un concepto político. Para este autor es «un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales –de opinión– se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res publica*».

no es general, sino sólo para unas elites. Por su parte, los medios de comunicación de masas realizan la labor de una inclusión más amplia, explícita o mediante un «goteo» implícito que, por ejemplo, se hace vía anuncios en diferentes soportes publicitarios de los diversos canales de comunicación o vía fotografías que incluyen imágenes corporativas sin tener una intención publicitaria directa, además de usar el correspondiente *merchandising* comercial necesario para captar la atención y dirigir al consumidor hacia el producto o servicio concreto, con una estrategia global.

Al aparecer continuamente en escenarios diversos, se crea una corriente de visibilidad que posiciona al sujeto o entidad, generando múltiples posibilidades de interrelacionarse, al más alto nivel de influencia y poder, con los diferentes agentes sociales (políticos, económicos, culturales…). Los acuerdos que se firman por parte de los equipos de fútbol con representantes de una administración territorial (ayuntamiento, comunidad autónoma o, incluso, el estado) no sólo favorece exclusivamente, como es lógico, los intereses públicos[35], sino que también lo hace y mucho a los intereses privados, del club y de sus juntas directivas, conformadas por empresarios o profesionales con ansias de medrar en sus actividades gracias al *vehículo amable* del fútbol.

El escaparate mediático a nivel global que conllevan los grandes equipos de fútbol, se potencia cada temporada con fichajes relevantes que amplían su visibilidad a costa de grandes inversiones, con esperanza de retorno superiores, gracias a ese posicionamiento transnacional y al interés de multitud de empresas u organizaciones, tanto públicas como privadas, en formar parte de ese escenario mundial, colaborando con importantes sumas a la causa común del *business*.

35. Véase como ejemplo las siguientes referencias de prensa:
   - Esperanza Aguirre, todavía presidenta de la Comunidad de Madrid, señaló que «más de 800 millones de personas conocen en todo el mundo a este equipo y muchos, cuándo se les habla de Madrid, lo primero que les viene a la cabeza es el Real Madrid». Para la presidenta, «no hay nada más lógico que unir esfuerzos para dar a conocer lo que la región puede ofrecer». En opinión de Aguirre, el equipo blanco: «Es el mejor embajador de Madrid y uno de los mejores de España» (elpais.com, 25/06/2005, «El Real Madrid promocionará por el mundo el turismo de la región»).
   - «El Real Madrid promocionará la región como destino turístico durante su gira asiática» (madrid.org, 01/08/2011).
   - «El Ayuntamiento usa al Real Madrid como reclamo turístico» (madridiario.es, 23/04/2012).
   - «El Real Madrid ejerce de embajador de España en Los Ángeles» (eleconomista.es, 04/08/2012).

Desde 2007 hasta julio de 2013, la empresa *Bwin* ha sido el patrocinador principal de uno de los equipos más laureado de España, el Real Madrid[36]. A partir de entonces, pasó a ser *partner* oficial de juego y apuestas del club madrileño en el ámbito digital. Según refleja su página web (bwin.es), en el apartado de patrocinios o *partners* de *Bwin*: «el patrocinio a largo plazo en la camiseta del Real Madrid ha sido fundamental para establecer *Bwin* como la marca de apuestas *on line* líder de Europa y ha sido uno de los acuerdos de patrocinio en fútbol con más éxito». *Bwin*, junto a otras empresas de juego remoto, se aprovechó de esa «permisividad» en su actividad de publicidad y promoción, que estaba calificada –y continuaba siéndolo hasta ese momento– como ilícita e incurría en una competencia desleal[37], realizándola en

36. Es curioso que dos años antes, el Real Madrid y varios de sus jugadores (Raúl, Zidane, David Beckham, Ronaldo y Figo), iniciasen procedimientos legales contra varias empresas de apuestas por Internet por «la vulneración de sus derechos de marca e imagen», ya que utilizaban «sus nombres sin autorización». Las empresas demandadas fueron *Ladbrokes*, *Betfair*, *MrBookmaker, Miapuesta, William Hill, Víctor Chandler* y también *Betandwin* (actual *Bwin.Party)*. Como recoge Cases Méndez (2011: 97), posteriormente (en 2007) se aceptó el patrocinio económico de una de las empresas en litigio: *Bwin* (*El País*, de 5 de agosto de 2005). No podemos olvidarnos que *Bwin* y otras empresas de juego por internet mantuvieron su actividad, sin la autorización administrativa oportuna, desde la última década del siglo XX, de la que sí disponían (y necesitaban de ella) el resto de operadores de juego presencial, para actuar bajo la legalidad.
Además de patrocinar en fútbol al Real Madrid (España), a diciembre de 2013, mantiene acuerdos según indica en su página web, con otros equipos relevantes: Juventus (Italia); Olympique de Marsella (Francia); Manchester United (Inglaterra); Bayern Münich (Alemania) y Anderlecht (Bélgica). También mantiene acuerdos en el motociclismo (campeonato MotoGP), en baloncesto (Euroleague y FIBA) y en balonmano (THW Kiel), entre otros acuerdos específicos o globales en diferentes deportes.

37. Según manifestaron y denunciaron algunos partidos políticos, asociaciones y empresas privadas. Así por su parte, el Partido Popular, en junio de 2007 (días después de la presentación oficial del acuerdo de patrocinio entre *Bwin* y el Real Madrid), a través del portavoz de Deportes en el Congreso, Francisco Antonio González, denunció la ilegalidad de estas empresas y anunció una Proposición no de Ley en la que instaba al Gobierno a actuar «de forma contundente y rápida» para regularizar la situación. Según el PP, esta actividad vulneraba ocho normativas: de blanqueo de capitales, de estafa, de publicidad, delitos contra la infancia y la protección del menor, contra la Hacienda (permite la evasión de la tributación por dichas actividades a otros países), contra la Ley General para la defensa de los consumidores, contra las reformas del código penal en materia de delitos informáticos y contra las leyes del juego y las normativas que, al respecto, se han ido publicando desde el año 1977 por el Estado y después, por las comunidades autónomas (abc.es, 15/06/2007, «El PP denuncia que el patrocinio *Bwin* del Real Madrid es ilegal»). También, entre otras entidades, presentaron sendas denuncias por estos hechos u otros similares: la Asociación de Usuarios de

colaboración con diferentes entidades, como el Real Madrid, a quién nadie se atrevía a «colgar el cascabel». Frente a aquéllas, se encontraban los operadores de juego presenciales, formalmente autorizados en España, que no podían realizar publicidad o debían hacerlo con fuertes restricciones y previa autorización de la Administración –incluso actualmente tienen limitaciones–. (En este sentido, véase nota 69).

8. EL JUEGO DE LAS SINERGIAS ENTRE EL FÚTBOL Y LAS APUESTAS: PODER POLÍTICO

Portales de apuestas *on line* descubrieron un terreno muy fértil en el deporte y, particularmente, en el fútbol. Empresas como *Betfair, Sportingbet, 888, Bwin, Unibet, Paf, Betclic, William Hill, Bet365, 12bet, Interapuestas, Eurobet*… han catapultado su marca, gracias al uniforme de un equipo y a otros elementos publicitarios existentes en los estadios o recintos deportivos e incluso, mediante exclusivas alianzas digitales en los soportes específicos de los clubes (páginas webs, redes sociales, juegos sociales con alguna contraprestación…). La masa de socios y seguidores, las reconoce e identifica como propias, gracias al seguimiento de los acontecimientos futbolísticos (retransmisiones televisivas, medios de prensa impresos y digitales que recogen fotografías y publicidad colateral de esas marcas). Las marcas se asientan y legitiman en la opinión pública a pesar, incluso, de la ilegalidad en la que pudiesen –o pueden– incurrir sus actividades, gracias al reconocimiento social del club de fútbol al que patrocinan y que les ampara.

En el caso de *Bwin*[38], a principios del siglo XXI, necesitaba una campaña de imagen que consiguió patrocinando equipos europeos, mundial-

la Comunicación (AUC); el PSOE madrileño; la Federación Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas y de Azar (FEMARA); la empresa CODERE; la Asociación Española de Casinos de Juego (AECJ); la Confederación Española de Organizaciones de Empresarios del Juego del Bingo (CEJ); la Confederación Española de Empresarios del Juego (COFAR); la Federación de Asociaciones de Máquinas Recreativas (FAMAR); etcétera.

38. Esta empresa de apuestas remotas, se origina con la fusión de una casa alemana y otra británica, denominándose *BetandWin,* simplificándose posteriormente con la marca *Bwin,* que cotizaba en la Bolsa de Valores de Viena desde el año 2000. La actual página web (bwin.es), es operada por la compañía *ElectraWorks (España) Plc.,* filial al 100% de la compañía *Bwin.Party Digital Entertainment Plc.,* con sede en Gibraltar. Esta última compañía es resultado de la fusión, formalizada en marzo de 2011, entre las empresas *PartyGaming Plc.* y *Bwin Interactive Entertainment AG*, comenzando a cotizar desde esa

mente relevantes, con el objetivo de posicionar la marca, transmitiendo a las masas, nacionales e internacionales, unos valores deportivos asentados en los mercados emergentes en los cuales pretendía penetrar. Aplicando lo que manifiesta Francés (2013: 88), todas las actuaciones se realizan con la «esperanza de obtener algo intangible, pero al parecer muy lucrativo: influencia». Inicialmente, se emplea una estrategia socialmente incluyente para legitimar sus actividades y necesidades futuras, gracias a la percepción y reputación alcanzada *a posteriori* por aquella inclusión social. Al cabo del tiempo, junto con otras estrategias, consiguieron sus objetivos, alcanzando un índice importante de notoriedad en los diferentes países[39], al tiempo que, de inmediato, recalaban en los diferentes paraísos fiscales a fin de eludir los impuestos.

Gibraltar no es parte del Reino Unido, es una colonia (como otros territorios: Bermudas, Caimán, Turcas y Caicos…), según establece Naciones Unidas[40], siendo el único *off shore* británico que se encuentra en la zona europea. Allí, el poder se ejerce mediante un gobernador nombrado por la Reina de Inglaterra y gobierna a través de una carta otorgada que establece su marco legal, siendo ciudadanos británicos y, por tanto, comunitarios (desde 2004 participan en los comicios europeos). España lo considera un territorio externo a la UE, debido al conflicto político hispano-británico, que se deriva del Tratado de Utrecht (13 de julio de 1713) –curiosamente un tratado de «paz y amistad»– respecto a sus límites, ya que se hizo una cesión territorial restringida y que, por actuaciones británicas posteriores, se entiende vulnerado[41].

La estrategia de Gibraltar en política fiscal, choca de frente con las políticas nacionales e internacionales de control y prevención de blanqueo de capitales ya que, gracias a la globalización, facilita la evasión y la elusión im-

fecha en la Bolsa de Valores de Londres, convirtiéndose en la mayor empresa cotizada del sector de juego *on line* del mundo, lo que les ha permitido situarse en una posición ideal para aprovecharse de la rápida consolidación del sector del juego *on line* y abrir nuevos mercados en todo el planeta (europapress.es, 23/12/2010).

39. «El patrocinio deportivo de las empresas de juego *on line* como recurso para llegar a las masas». Según recoge este artículo: «[…] *Bwin* volvió a situarse a la cabeza en el ranking de notoriedad que elabora la Consultora IMG y también en los principales estudios realizados por el Instituto de Marketing y Opinión Pública […]» (opergame.com, 23/02/2012).
40. Territorios no autónomos incluidos en la lista establecida por la Asamblea General en 2002 (un.org).
41. Sobre esta cuestión, véase Ortega Carcelén, M. (2013).

positiva[42]. La competencia fiscal entre los Estados miembros, por atraer capital e inversiones empresariales adaptando sus sistemas impositivos, constituye una importante amenaza para el mercado interior de España y del resto de países de la UE, y es perjudicial a la hora de mantener la libre competencia, auténtico pilar de su modelo económico.

Junto a otras jurisdicciones, Gibraltar crea una asimetría fiscal (carece de IVA; el IRPF es mínimo…) que favorece la «deslocalización» de los principales factores de producción y altera la competencia, estimulando la ubicación en sus territorios, en nuestro caso, de los principales servidores informáticos y sus bases de datos de clientes y transacciones económicas, fortaleciendo así, la posición en el mercado de ciertas empresas frente a sus competidores directos afincados en otros países europeos, con un sistema impositivo más armonizado y sensiblemente superior[43]. Su negocio de juego *on line* factura anualmente más de 113 mil millones de euros, gracias a su autonomía en política fiscal, ya que aplica tan sólo un 10% en impuesto de sociedades y un 1% sobre el *win*, con un máximo de 425 mil libras (aproximadamente 500.000 euros), frente a otras imposiciones, como la del propio Reino Unido que llega a un 15%, sin límite máximo de abono a las arcas públicas[44]. Se

42. Recientemente, se ha realizado un informe por parte de la Unidad Central Operativa de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil y sus conclusiones son: «el juego *on line* está siendo cada vez más utilizado para reclutar terroristas, blanquear dinero procedente del tráfico de armas y drogas y construir un entramado económico que dificulte el rastreo del dinero procedente de actividades criminales» (eleconomista.es, 22/08/2013, «La Guardia Civil acusa al juego *on line* de ocultar en Gibraltar actividad criminal»).
43. El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) que aglutina, principalmente, a los ministros de Economía y Hacienda de los estados miembros de la UE, dictaminó que «el régimen fiscal de Gibraltar vulnera las normas de la UE» y, concretamente, el código de conducta comunitario sobre fiscalidad de las empresas. Esa es la conclusión a la que llegaron tras ratificar un informe que asegura que el denominado *Income Tax Act*, aprobado en 2010 en Gibraltar, incluye medidas que suponen una competencia fiscal perjudicial (abc.es, 05/12/2012).
44. El propio gobierno británico, ha constatado que sus finanzas no funcionan en este apartado debido, principalmente, a que numerosas empresas de juego *on line* se instalaron en territorios *off shore* para evitar pagar los impuestos que tenían establecidos. Mediante un Proyecto de Ley que se encuentra en tramitación, pretende modificar su política fiscal de juego, tomando como base el lugar de consumo (residencia de los jugadores) y no el lugar donde se encuentren ubicadas las empresas de juego, sean o no «paraísos fiscales», aplicando el impuesto del 15% sobre el beneficio de las empresas (diferencia entre apuestas totales y premios pagados), que coincide con la tasa que ya se les aplica a las compañías de juego que operan «directamente» desde Reino Unido. Su entrada en vigor y sus efectos, caso de aprobarse, serán a partir de diciembre de 2014 y el impacto, en territorios como Gibraltar, serían muy significativos como ha

entiende que haya más de 25 empresas operadoras allí confortablemente instaladas, aunque no se comprende que la UE y, en concreto la Comisión, lo acepte sin más.

Las grandes empresas de apuestas virtuales iniciaron su gran mercado en Estados Unidos, encontrándose con una importante oposición política y unos impuestos elevados. Buscando una mayor tolerancia y libertad, usando un «Mayflower» de vuelta, se instalaron en el Reino Unido a finales del siglo XX, recalando enseguida en Gibraltar[45], aprovechando su importante autonomía y beneficios fiscales. En 2006, el gobierno socialista español reforzó esta situación con un acuerdo que mejoraba las infraestructuras de comunicación de Gibraltar y, por tanto, las redes por las que «circularía» (y «circula») el juego remoto. En septiembre de 2009, el Congreso de Estados Unidos prohibió a las compañías de medios de pago que gestionasen el abono de premios procedente de juego remoto, por lo tanto, las compañías de apuestas *on line* se tuvieron que posicionar fuertemente en la UE ya que «está gestionada de una manera que favorece su negocio» (según declaraciones de Mitch Garber, entonces presidente de *PartyGaming*, compañía líder, principalmente dedicada al póquer por internet. Diario *Cinco Días*, 30/10/2006). Crecieron como la espuma las empresas en paraísos fiscales, gran parte de ellas radicadas en Gibraltar, en los cuales mantenían unos servidores para sus operaciones de juego, al margen de la supervisión y el control fiscal de países consentidores como España, colmando de publicidad cualquier soporte que les otorgase visibilidad en sus principales mercados, los deportivos (camisetas, estadios, ligas, grandes premios o eventos deportivos, etcétera), siendo su entorno más preciado, el futbolístico.

Actualmente, el crecimiento exponencial de la red y de la actividad del juego, requiere ampliar las infraestructuras de nuevo. Desde el punto de vista político, es imprescindible para Gibraltar independizarse «tecnológicamente» de España para evitar tensiones futuras que repercutan en la economía gibraltareña. Actualmente, dispone de unas 100.000 líneas telefónicas, para alrededor de 30.000 habitantes, y reclama más y con mayor ancho

puesto de manifiesto la *Gibraltar Betting and Gaming Association* (gbga.gi), que agrupa a las principales firmas de juego *on line* y que, mostrando otro ejemplo de *lobby*, está asesorada por el ex primer ministro gibraltareño, Peter Caruana («Gambling tax would hit Gibraltar hard» *The Times*, 18/11/2013).

45. Véase García Caba, M.M. (2011: 118), «Los modelos europeos del juego *on line*» en Palomar Olmeda, A. (dir.), *El Juego on line,* Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

de banda para favorecer sus negocios[46]. La instalación del cable telefónico, ligada al proyecto *European Indian Gateway* que une, entre otros territorios, a Gibraltar con el Reino Unido garantizaría, definitivamente, el arraigo de los servidores del juego *on line* en «La Roca».

Ante las amenazas de las instituciones internacionales para que haga más transparente su actividad económica, Gibraltar ha logrado cerrar acuerdos de doble imposición con más de veinte países en estos años, entre ellos Alemania, Francia, Italia, Bélgica o Grecia, territorios con los que no tiene conflicto tributario alguno, pero que le resulta suficiente para dejar de estar catalogado como un paraíso fiscal por organismos, como la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), que hasta principios del siglo XXI incluyeron a «La Roca» en sus listas internacionales de paraísos fiscales. España ha firmado tratados de doble imposición con refugios económicos tradicionales y que dependen de la soberanía británica (Isla de Man o Jersey, por ejemplo), pero respecto a Gibraltar no es posible por dos razones esenciales: las autoridades gibraltareñas quieren seguir atrayendo inversores desde España y, para España, supondría reconocer políticamente la soberanía de Gibraltar, algo que niega desde siglos.

Los grupos de «presión» actúan principalmente sobre el poder legislativo y, en menor medida, sobre el poder ejecutivo. El poder judicial, en teoría, quedaría al margen de esta presión. En 2010, los presidentes de la Sala Segunda de lo Penal (Juan Saavedra) y Quinta de lo Militar (Ángel Calderón) y otros magistrados del Tribunal Supremo, exponían que las empresas de juego *on line* no podían quedar exoneradas, por ejemplo, del delito de contrabando en el que estaban incurriendo en el desarrollo de su actividad en España, que era ilegal. El presidente de la Sala Quinta (Ángel Calderón) expresamente dijo que «no puedo comprender que cometiéndose este delito de forma continuada no actúe la administración para suspender los servicios o anular el funcionamiento de esas páginas». Por su parte, el fiscal Anticorrupción (Antonio Romeral) denunciaba que la Fiscalía no podía actuar de oficio porque la administración no establecía la cantidad que constituía delito, lo que es necesario para determinar si el ilícito era administrativo o penal[47]. En este mismo foro, el magistrado del Tribunal Constitucional,

46. Para más información véase: «Las motivos de Picardo: un negocio de 113.000 millones de euros» (larazon.es, 18/08/2013).

47. Mesa Redonda sobre «Los presuntos ilícitos penales y administrativos en el juego online», dentro de las Jornadas *La reforma penal y los delitos en el juego on line,* celebradas durante los días 16, 17 y 18 de noviembre de 2010, en el Salón de Actos del Tribunal

Pascual Sala, indicó que «las cifras son escalofriantes, España podría haber recaudado 700 millones de euros al año por los tributos que se han dejado de pagar». La regulación se venía solicitando desde sus primeros escarceos, en los primeros años de la década de 1990, según indicaron esos miembros de la judicatura.

En el abanico de enmiendas (un total de 269) presentadas, durante su tramitación, por los diferentes grupos parlamentarios[48] al Proyecto de Ley de Regulación del Juego, presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados, sobresale la número 213 propuesta por el Grupo Parlamentario Popular al apartado 4 del futuro artículo 18[49]. Reclamaba su modificación, exigiendo ubicar en territorio nacional español las unidades centrales de juegos (servidores)[50]. Este aspecto clave no se admitió, inexplicablemente,

---

Superior de Justicia de Madrid, organizada por la Asociación de Comunicadores e Informadores Jurídicos (ACIJUR) y la colaboración de la editorial jurídica *Datadiar* y el Centro Internacional Carlos V (Universidad Autónoma de Madrid).

48. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (B.O.C.G.), Congreso de los Diputados, 31/03/2011, núm. 109-8, serie A (Proyectos de Ley). Para consultar los textos completos del Anteproyecto, del Proyecto y de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, puede acudirse a Oñate, P. y Gusano, G. (eds.), 2012, *La Consolidación del Juego on line: Realidades y Deseos.* Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp.127 y ss.

49. «ENMIENDA Núm. 213 al artículo 18, apartado 4. De modificación.
Se modifica el apartado 4 del artículo 18, con el siguiente texto:
4. Tanto la Unidad Central de Juegos como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de la Dirección General de Ordenación del Juego, que permitan a ésta realizar un control y seguimiento, en tiempo real si así se requiriera, de la actividad de juego llevada a cabo, de los premios otorgados y en su caso, de la devolución de premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de los juegos, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales. La Unidad Central deberá estar ubicada en territorio español y poder ser monitorizada desde territorio español por la Dirección General de ordenación del Juego. La Dirección General de ordenación del Juego requerirá que unidades secundarias de los sistemas del operador se ubiquen en España con la finalidad de verificación y control de la información [El subrayado es nuestro].
JUSTIFICACIÓN: Mejora técnica.» (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, núm. A-109-8 de 31/03/2011).
La Comisión de Economía y Hacienda, con competencia legislativa plena, en su sesión núm. 48, tras las enmiendas que habían sido transaccionadas, retiradas o específicamente votadas, procedió a votar el resto, entre las que se incluía la núm. 213, con un resultado de: votos a favor (16); en contra (20); abstenciones (2), quedando rechazada, junto al resto del grupo de enmiendas. (*Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 754, de 12/04/2011, p. 11).

50. La Asociación Española de Apostantes por Internet (AEDAPI) que englobaba los intereses de las principales empresas del sector del juego *on line,* en una entrevista que se

tras la presentación del Proyecto de Ley por el Gobierno al Congreso (en el Anteproyecto no se hacía «especial mención» a la ubicación) pasando por el Senado[51] y hasta la aprobación del texto definitivo[52], por lo que podemos

realizó a su entonces presidente Sacha Michaud, manifestaba que esta opción restaba atractivo al mercado español, ya que obligaba a las empresas a ciertos esfuerzos y limitaciones (opergame.com, 01/04/2011). Posteriormente, AEDAPI, se ha reconvertido en JDigital (Asociación Española de Juego Digital).

51. De igual manera, el Grupo Parlamentario Popular, volvió a insistir dentro de sus 46 enmiendas presentadas en el Senado (de un total de 110) en este aspecto territorial sobre la ubicación de los servidores de datos y apuestas realizadas. El contenido de la enmienda núm. 76 era el siguiente:
«El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al Artículo 18. 4. ENMIENDA. De modificación.
Se modifica el apartado 4 del artículo 18, con el siguiente texto:
4. Tanto la Unidad Central de Juegos como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de la Dirección General de ordenación del Juego, que permitan a ésta realizar un control y seguimiento, en tiempo real si así se requiriera, de la actividad de juego llevada a cabo, de los premios otorgados y en su caso, de la devolución de premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de los juegos, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales. La Unidad Central del Juego deberá poder ser monitorizada desde territorio español por las autoridades competentes, con independencia de su ubicación. La réplica de la Unidad Central deberá estar ubicada en territorio español y poder ser monitorizada desde territorio español por las autoridades competentes, con la finalidad de verificación y control de la información [El subrayado es nuestro].
JUSTIFICACIÓN: Flexibilizar el requisito de que se establezca la Unidad Central del Juego en territorio español.» (B.O.C.G., Senado, núm. 54-349 (Serie I) de 27/04/2011.
El resultado de la votación de las enmiendas y del dictamen en sesión plenaria del Senado (04/05/2011), tuvo el resultado siguiente: la Enmienda núm. 76 (junto a otras enmiendas presentadas por el GPP) fue rechazada por 110 votos a favor (GPP); 133 en contra (CIU; ENTESA; GPMX; GPS; GPSN) y sin abstenciones.

52. El texto definitivo, tras su aprobación, mantiene la siguiente redacción:
«Artículo 18. Unidad Central de Juegos.
[…]
4. Tanto la Unidad Central de Juegos como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de la Comisión Nacional del Juego, que permitan a ésta realizar un control y seguimiento, en tiempo real si así se requiriera, de la actividad de juego llevada a cabo, de los premios otorgados y de la identidad de las personas que participan y son premiadas en los mismos, y en su caso, de la devolución de premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de los juegos, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales. La Unidad Central deberá poder ser monitorizada desde territorio español por la Comisión Nacional del Juego, con independencia de su ubicación. La Comisión Nacional del Juego podrá requerir que unidades secundarias de los sistemas del opera-

afirmar que, ese rechazo, se ha convertido en el verdadero «lastre de hormigón» de la Ley 13/2011 y en la piedra de toque sobre la «captura del legislador». Este apartado de la política pública sobre el juego, ha generado un efecto a medio plazo (*outcome*), junto con una retroalimentación sistémica (*feedback*), que tiene altas probabilidades de producir nuevos resultados inmediatos en otro sentido (*output*). Posiblemente, el actual ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, al manifestar que el gobierno español va a «revisar nuestra legislación en muchos sentidos para atajar todo lo que no funciona. Vamos a modificar la ley del Juego para que, por ejemplo, si quieren operar en España tengan que utilizar servidores españoles, de paso así recaudamos los impuestos nosotros» (abc.es, 05/08/2013, «Se acabó el recreo»), no era consciente de que el legislativo (y tal vez, el ejecutivo) habían sido «capturados» previamente[53].

En virtud de reiterada jurisprudencia europea, los Estados miembros pueden (y podían haberlo hecho entonces) establecer restricciones a la explotación de los juegos de dinero en su territorio, apoyados en los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Este tipo de actividad económica puede tener, objetivamente, consecuencias sociales negativas. Por ello, la libre prestación de servicios en ese ámbito puede ser objeto de restricciones

dor se ubiquen en España con la finalidad de verificación y control de la información.» [El subrayado es nuestro] (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, serie A, núm. 109-12, de 18/05/2011).

53. Durante la tramitación en el Senado de la Ley 13/2011, dentro de los *Dictámenes de Comisiones sobre Proyectos y Proposiciones remitidos por el Congreso de los Diputados*, el senador Antonio Hurtado Zurera (Grupo Parlamentario Socialista), previamente había manifestado que: «Tampoco vamos a poder apoyar la pretensión que tienen [el GPP] a través de la enmienda relativa a que la unidad central de juego de los operadores esté en territorio nacional, ¡qué más nos gustaría a nosotros!, pero es la normativa de la Unión Europea la que lo prohíbe. Sí nos permite que la Comisión Nacional del Juego esté monitorizada con la unidad central de todos los operadores y tenga la información en tiempo real, pero la enmienda, tal como está planteada, no se puede admitir» (*Diario de Sesiones*, Senado, Pleno núm. 121, del 04/05/2011, p. 6993). Como ya hemos indicado (nota 50), la propia AEDAPI se había manifestado sobre esta cuestión sin argumentar la imposibilidad de la propuesta por ir en contra de la normativa europea, aunque sí expuso su malestar, caso de salir adelante esta enmienda: «podría suponer un obstáculo significativo para el establecimiento de operadores europeos, ya que es un factor que mermaría el atractivo del mercado español». En este sentido, consideraba que tener un sistema que permitiese al regulador la accesibilidad a los equipos del operador en tiempo real era totalmente viable y permitiría un control exhaustivo «sin necesidad de establecer la totalidad de los equipos tecnológicos en España» (europapress.es; 31/03/2011). Véase también nota 71.

por motivos de orden público, de seguridad pública o de salud pública o, incluso, por razones imperiosas de interés general, como la prevención del fraude o del blanqueo de capitales, favoreciendo la protección de los consumidores, el control y la transparencia, sin perjudicar la igualdad de trato respecto a otros operadores nacionales. Los juegos de azar *on line* pueden ser ofertados a distancia, sin la infraestructura ni los equipos tecnológicos en el Estado miembro en cuestión, sin embargo, en este territorio se podrían efectuar controles exhaustivos de manera directa y más inmediata en las instalaciones específicas. Los servidores de datos («Unidad Central de Juegos») ubicados en otro Estado miembro, diferente en el que se realice la actividad económica, complica sobremanera la supervisión y el control, careciendo actualmente de los instrumentos de cooperación necesarios entre estados, para recabar la asistencia necesaria y realizar dichas inspecciones ágilmente.

9. LA TRANSPARENTE OPACIDAD

El poder político y el económico se relacionan, continuamente, en todos los niveles en los que se produce una distribución del poder, sea territorial o funcional. Esta interrelación puede ser ilegal (por ejemplo, financiando a partidos políticos fuera de la normativa correspondiente y con posibles comisiones o prebendas para conseguir tratos de favor) o ser legal, usando unas técnicas permitidas que faciliten el acceso a los centros de decisión, para favorecer políticas públicas concretas que coincidan o se ajusten a intereses privados, aunque no sean del todo acordes con el interés del resto de la sociedad e incluso discordantes con el de otros miembros del mismo sector industrial.

La generalización de prácticas, tan poco transparentes, como las denominadas «puertas giratorias», empleadas frecuentemente por determinados *lobbies*, se encuentra en la línea fronteriza de la ilegalidad y, en ocasiones, la cruza descaradamente. Que cargos relevantes de empresas privadas ocupen posteriormente puestos públicos, puede presentar un conflicto de interés con sus anteriores funciones privadas y, al revés también, cuando políticos y funcionarios con capacidad de decisión, pasan a ocupar puestos privados en áreas en las que previamente estaban bajo su control político. Este mecanismo refleja la vinculación entre los intereses de las élites políticas y las empresariales, que propician el acceso directo de éstas a los espacios de po-

der en ambos contextos. El tráfico de influencias o la corrupción se hace patente si no se establecen y cumplen los debidos controles[54].

En la Unión Europea es una práctica extendida que los altos funcionarios, tras pasar por responsabilidades comunitarias, recalen en un medio de comunicación, agencias de relaciones públicas, consultoras o entidades relacionadas con la actividad de *lobby*. También y sin salir de nuestro entorno, presidentes, ministros y otros altos cargos, acaban ocupando puestos relevantes en el sector privado: Felipe González (Gas Natural) o José María Aznar (Endesa; News Corporation; Doheny Global Group…)[55]. Algunos de los puestos que se ocupan posteriormente, pertenecen a empresas privadas que en su día fueron públicas, se privatizaron bajo su mandato de gobierno y en cuyas negociaciones tuvieron un importante papel. En el otro sentido, son también muchas las personas que, provenientes del mundo empresarial, recalan en funciones públicas[56].

«A lo largo de su trayectoria, más que centenaria, el Real Madrid ha cultivado las relaciones, institucionales o personales, con las diferentes tendencias políticas, detentaran o no en ese momento el poder constituido» (González, 2004: 119). El palco se reconoce socialmente como el lugar idóneo para entablarlas de manera relajada y, porque no decirlo, muy cercana, de-

54. Un informe del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), perteneciente al Consejo de Europa, publicado el 15 de enero de 2014, expresa su preocupación por la «proliferación de escándalos de corrupción que atentan contra la credibilidad de las instituciones políticas en España». Entre las recomendaciones que hace el texto, destaca la adopción de un código de conducta parlamentaria que guíe a los políticos en la prevención de conflictos de intereses, regalos e intereses financieros y la introducción de reglas sobre la relación con los grupos de presión (larazon.es, 15/01/2014, «Europa, preocupada por la corrupción en España»). Por su lado, los resultados del Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), de febrero de 2014, sitúan a la corrupción (44,2%) como el segundo problema para los ciudadanos españoles, aumentando casi un 5% desde enero (39,5%).

55. «Aznar redondea su sueldo vitalicio con €1,5 millones como consejero y conferenciante», manifestando, a *sensu contrario*, que «el ex presidente del Gobierno ha pedido austeridad salarial en repetidas ocasiones» (elconfidencial.com, 12/01/2011).

56. Instituciones como el Banco Central Europeo (Mario Draghi) o el Fondo Monetario Internacional (Antonio Borges, antes de su dimisión a finales de 2011), tienen en sus altas instancias a personal que proviene de la banca o sectores afines (ambos han sido vicepresidentes de *Goldman Sachs*), igual que ocurre en países de la UE, entre ellos España: el Ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos, trabajó en *Lehman Brothers*; el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, José Ignacio Wert en el BBVA; el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Miguel Arias Cañete, tiene relaciones con empresas de energía nuclear, petroleras, automóvil, construcción y agricultura; éstos sólo son algunos ejemplos de una amplia lista.

bido a esas emociones y pasiones comunes entre los que a él acuden[57]. Se recibe a un alto cargo o personalidad relevante que, además, es un seguidor madridista o viceversa (es seguidor madridista y en ese momento, además, cargo público), lo cual facilita la relación al pertenecer a un mismo grupo social, en este caso relacionado con el deporte. Constituye un acceso al poder privilegiado y solamente hay que *elegir al hombre adecuado que vele por una legislación adecuada.*

Una vez elegido «el medio» (equipo de fútbol), tenemos que saber «el fin»: influir sobre la Administración. En 2007, la empresa de apuestas *Bwin,* pactó contractualmente con el Real Madrid, bajo la presidencia de Ramón Calderón, no sólo una brillante acción estratégica de marketing sino, además (o principalmente, según lo observemos), influir en la Administración para legalizar el juego *virtual.* Los clubes, y especialmente el Real Madrid, son también agencias de relaciones públicas y comunicación socialmente privilegiadas utilizando los palcos de sus estadios. Usaron la marca futbolística mundialmente reconocida para interactuar, gracias a unas relaciones públicas de excepción, con los decisores públicos en el momento político oportuno, enviando «señales» sobre la futura regulación de la industria del

57. Borja Martínez Laredo candidato en las últimas elecciones a la presidencia del Real Madrid –finalmente no reunió los avales necesarios– en una entrevista que recoge el diario deportivo *AS* en su versión digital (as.com, 08/06/2013), ante la pregunta ¿se hacen negocios en el palco? manifestaba lo siguiente: «Yo creo que ahora, lejos de ser un lugar de representación del madridismo, el palco se ha convertido en un sitio para hacer *lobby*. Es absolutamente cierto que hoy en día, cuando entras en el palco, da la sensación de que ahí no se respira el madridismo que debería. Yo, cuando iba, estaba cinco minutos antes de que saltarán los jugadores en mi sitio más solo que la una. Pero solo, con cinco o seis personas más. Digo yo que los demás estarían muy ocupados. Luego, claro, hay carreras después del pitido inicial para sentarse. Mire, aquí se viene a ver el fútbol, no a hacer negocios».
En ese mismo sentido, el periodista deportivo Alfredo Relaño (diario deportivo *AS,* 03/07/2013) tilda al palco del Santiago Bernabéu de «[…] sucedáneo de las cacerías de Franco». Por su parte, el economista César Molinas, en su artículo «España, capital Madrid» (*El País*, 04/03/2012), expone que «Hay una gran consistencia histórica, de concepción de los negocios y del mundo, entre personajes decimonónicos como Fernando Muñoz, el general Serrano y el marqués de Salamanca, por una parte, y los que hoy día se sientan en el palco del Santiago Bernabéu, por otra. Es una misma manera de prosperar por el favor del poder político, gracias al BOE, que se ha mantenido inalterada a lo largo de los siglos. Cómo explicar si no, por ejemplo, la moratoria de dos años concedida hace poco para el pre-registro de plantas termosolares a fin de que puedan cobrar las primas correspondientes. ¿No es eso captura de rentas? Pregunten en el Bernabéu».

juego de azar, particularmente del canal *on line*. Como podría cuestionarse y decir –aunque nunca lo escribió– Maquiavelo*:* el fin justifica los medios. *Bwin* y el Real Madrid debieron pensar que sí, en los mismos términos que el autor florentino.

La cláusula 16 del contrato firmado entre *Bwin* (actualmente es *Bwin. Party*) y el Real Madrid, establecía: «[…] el Real Madrid deberá efectuar todos los esfuerzos posibles para ayudar a *Bwin* en sus conversaciones con las autoridades locales con el propósito de introducir en la regulación todas las modificaciones que la hagan accesible también para los operadores de juego *on line*»[58]. El principal redactor e impulsor de la normativa que autorizó el juego *on line* fue un abogado del Estado (Juan Carlos Alfonso Rubio) que, casualmente y gracias a las «bisagras ocultas de las puertas giratorias», había pasado previamente por el Real Madrid como Secretario (No Consejero) de *Real Madrid Gestión de Derechos*[59], en su calidad de Director de la Asesoría Jurídica de *Sogecable* (la cual controlaba el 10%, a través de *Prisa Televisión*), una de las sociedades beneficiarias del acuerdo firmado entre *Bwin* y el club blanco y con un marcado interés en el desarrollo y en los ingresos que produjese el juego *on line,* una vez se regulara específicamente. Juan Carlos Alfonso cesó en este cargo el 14 de julio de 2009, pasando inmediatamente a gestionar los asuntos públicos relacionados con el Juego, haciéndose cargo de la Dirección de Coordinación de Loterías y Apuestas del Estado (LAE) y, posteriormente, de la Subdirección General de Ordenación del Juego en el Ministerio de Hacienda[60] (hasta su «dimisión» en marzo de 2012), tras el ne-

58. elconfidencial.com (22/03/2012, «El Real Madrid pactó por contrato influir en la Administración para legalizar el juego *on line*») añade: «La regulación sobre el Juego la hizo un ex directivo de una filial del Madrid». Véase también eleconomista.es, en esa misma fecha: «Alfonso Rubio ejercía en la empresa que firmó con *Bwin*».
59. Según indican los Informes económicos-financieros del club blanco, se constituye el 10 de junio de 2004, iniciando sus operaciones el 1 de julio. Estando participada, según el Informe 2006/07 (p. 18), de la siguiente manera: «70% Real Madrid C. de F., 12,5% Accionariado y Gestión S.L., 10% Sogecable S.A. y 7,5% Media Cam Producciones Audiovisuales S.L.; y su objeto social es administrar los bienes y derechos de los que son titulares sus socios en el negocio de explotación conjunta de una parte de los derechos de *merchandising*, imagen del Club y jugadores, internet y distribución». Aparece como entidad «dependiente» del Real Madrid C. de F. («dominante»).
60. La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) era el órgano competente para regular y supervisar el juego a nivel estatal, hasta que se constituyese la Comisión Nacional del Juego (CNJ) como organismo regulador independiente. Finalmente, el Gobierno anunció, en enero de 2012, que para reducir estructuras y costes no se crearía la CNJ, asumiendo sus funciones la DGOJ.

cesario proceso de separación de LAE, ya que este organismo era al mismo tiempo «juez y parte», operador y regulador de la actividad. De este modo, la Comisión parlamentaria de Economía y Hacienda del Congreso quedaba «capturada» desde el inicio de los trabajos, gracias a un anteproyecto elaborado por unos intereses creados *ad hoc* previamente a la fase normativa y presentados formalmente ante la Comisión, aprovechándose de sus más que probables desconocimientos técnicos (incluso compresibles); agravando la inoperancia de la Comisión, la sorprendente e innecesaria urgencia con la que se tramitó esta ley.

En la gran mayoría de ocasiones «la legislación, hecha con prisas, muchas veces asume carácter experimental. La antigua máxima de la *sabia lentitud (la sage lenteur)* del Poder Legislativo, que jamás decidía sin previo estudio y reflexión, cede paso a una legislación que dispara, como una ametralladora, leyes sin tregua. Con frecuencia, esa legislación es tan deficiente que necesita ser inmediatamente revisada por el propio poder que la dictó» (Ávila, 2012: 45)[61].

61. Véase Ávila, H., (2012), citando a: Hey, J., 2002, *Steuerplanungssicherheit als Rechtsproblem,* Köln, Otto Schmidt, p. 72; Horn, H.D., 1989, *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz,* Berlín, Duncker und Humblot, pp. 20 y 25, y a Stötzel, M., 2002, *Vertrauensschutz und Gesetzesrückwirkung,* Frankfurt am Main, Peter Lang, p. 40.
En este sentido y por otro lado, es interesante observar como el Grupo Socialista, artífice de la regulación sobre Juego (Ley 13/2011), ha presentado recientemente al Congreso de los Diputados una *Proposición no de Ley sobre prevención de ludopatías* que la Comisión Mixta aprobó, con modificaciones, en su sesión de 19 noviembre de 2013 y publicó en el B.O.C.G., Sección Cortes Generales, serie A, núm. 233, de 11 de diciembre de 2013, en los siguientes términos:
«La Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas insta al Gobierno a:
1. […]
2. Desarrollar una regulación clara, concisa y estricta sobre los distintos programas de incitación a la práctica de las diversas modalidades de juego *on line,* incidiendo fundamentalmente en la regulación de la publicidad, sobre todo en los jóvenes.
[…].»
Resulta de interés señalar que, durante las dos legislaturas socialistas anteriores, constatando el uso publicitario «ilegal» masivo de la actividad que realizaban las casas de apuestas de juego remoto, no se tomase medida alguna al respecto y se permitiera la actividad y la publicidad hasta la aprobación de la Ley 13/2011 y que, tampoco, se aprovechase esta oportunidad legislativa, con mayoría en las Cámaras, para regularla exhaustivamente.
También es destacable, por lo que de preocupante tiene, lo que se recoge en la Exposición de Motivos de esta *Proposición no de Ley*: «El perfil del jugador *on line* es joven, existiendo casos de menores que juegan por lo fácil que es vulnerar la ley en internet». Este fenómeno ha sido puesto de relieve, con toda claridad, por Carbonell,

Hasta ese momento «la realidad, una vez más, ha [había] atropellado al regulador y al legislador. No ha habido [habían existido] respuestas adecuadas a la rapidísima implantación y posterior expansión del juego *on line* ni a los nuevos aspectos que presentan [presentaban] juegos nominalmente iguales a los autorizados hasta el momento pero que resultan [resultaban] ser diferentes: inseguridad acerca de los actores (jugadores, empresarios), inseguridad acerca de las reglas del juego (participación, pago de premios), llamadas o *sms* por teléfono cuyo precio es por sí mismo una apuesta, etc.» (Cases Méndez, 2011: 94).

En todo el proceso de decisión, desde la redacción del anteproyecto –y también en los prolegómenos– hasta que el texto se envía a las Cámaras, siendo enmendado y sometido a votación, participan los grupos de interés y de presión con la intención de defender sus objetivos e influir en los decisores públicos, tanto sobre el poder Ejecutivo (Gobierno) como sobre el Legislativo (principalmente diputados, aunque también senadores). Como ocurre en otros, en el sistema español, ha cobrado más relevancia el impulso normativo del Gobierno respecto a otras iniciativas, y las Cámaras son actores esenciales, aunque se produzcan algunas enmiendas posteriores que se aprueben en esta fase legislativa. Caso de la Ley 13/2011, que venía condicionada por la redacción del anteproyecto.

E. y Montiel, I. (2013) en *El Juego de azar on line en los nativos digitales,* Valencia, Tirant Humanidades. En este mismo sentido, también podrían haber regulado más exhaustivamente los controles y la transparencia, por ejemplo, ubicando las unidades centrales de juegos en territorio español facilitando su inspección. Véase al respecto notas 48 a 53.

Recientemente, ha presentado (el Grupo Socialista) otra *Proposición no de Ley sobre aplicación de bonos en el juego on line en España desde la perspectiva del juego responsable* (B.O.C.G., Sección Cortes Generales, serie A, núm. 242, de 20 de enero de 2014), en la que solicita eliminar estas técnicas de «marketing», que persiguen inducir y consolidar una conducta de consumo en una población que, difícilmente, llegaría a adquirir este hábito a través de las fórmulas publicitarias convencionales. Sin embargo, estas técnicas ya eran utilizadas por las casas de apuestas desde los inicios de su actividad y también, simultáneamente, durante la tramitación de la regulación actual.

Por su parte, el grupo parlamentario Unión Progreso y Democracia (UPyD), también ha presentado una *Proposición no de Ley* al Congreso, para que se prohíba en «la publicidad de todas las actividades de apuestas su relación directa o indirecta con la idea de "juego" […]» y para que en ningún caso se puedan anunciar en horario infantil ni en el patrocinio de eventos deportivos (B.O.C.G., Sección Cortes Generales, serie D, núm. 409, p. 23, de 21 de febrero de 2014).

El contrato de patrocinio[62] recogía expresamente que «si alguna autoridad judicial, orden, decreto u ordenanza» impidiese al Real Madrid portar la marca de apuestas, se reducirían los emolumentos del importante acuerdo económico (entre un fijo y un variable, según los resultados deportivos). El contrato se firmó en 2007 y se prorrogó en 2009 hasta 2013, ya bajo la presidencia de Florentino Pérez, ampliando los posibles emolumentos que podría llegar a ingresar el club. Como ya he indicado anteriormente, tras este acuerdo de seis temporadas, una vez conseguida la legalización del juego *on line*, se ha firmado otro acuerdo reservado exclusivamente al ámbito digital oficial del club, centrándose en las redes sociales, los juegos a través de dispositivos móviles, publicidad y otros derechos multimedia.

En 2008, *Bwin* reforzaba sus relaciones con las autoridades autonómicas madrileñas[63] y su presencia territorial, ya que se esperaba que esta comunidad autónoma fuera la que, previsiblemente, iniciase las actuaciones regulatorias junto con Cataluña, sirviendo de referencia al resto. Durante la tramitación de la Ley de Regulación del Juego (13/2011), impulsó acciones de *lobby* a través de asociaciones, despachos, consultoras, publicidad y patrocinios. La diputada Montserrat Colldeforns, portavoz socialista de la Comisión de Economía y Hacienda (Congreso de los Diputados), que tramitó el Proyecto de Ley, manifestaba: «Debo reconocer que en la Ley del Juego he vivido una intensidad en los contactos desconocida para mí. Ha habido operadoras extranjeras que parecen estar más acostumbradas a tratar de influenciar y han utilizado los servicios de despachos de abogados y de filiales de empresas especializadas en contactos institucionales. Para una misma cosa, me han venido hasta cuatro despachos distintos […]» (elpais.com, 05/06/2011, «Hagan *lobby*, señores»).

Tras una estrategia de marketing relevante y gracias a la importancia y reconocimiento global del Real Madrid, la empresa de apuestas alcanzaba una legitimidad social y dotaba su actividad de una legalidad aparente. A cualquier neófito en estos temas le puede sorprender que se arriesgue tan importante cantidad económica en una actividad que era ilegal en España[64],

62. Véase al respecto la nota 58.
63. *Axón Capital* anunciaba, para septiembre de 2008, un fondo de capital riesgo para promocionar empresas TIC y audiovisuales con base en la región de Madrid. El fondo contaba con la Comunidad de Madrid y *Bwin* como promotores y con *Intel* como socio tecnológico. Su finalidad era invertir en empresas de telecomunicaciones y medios de comunicación radicados en Madrid. (elconfidencial.com, 27/08/2008).
64. El derecho español ha venido considerando, tras su despenalización en 1977, que la práctica de juego no autorizado constituye infracción administrativa e in-

a pesar de las interpretaciones y opiniones tendenciosas a favor de su alegalidad. Sin embargo, analizando el poder político del cual dispone el Real Madrid en otras situaciones problemáticas a lo largo de los años, podemos concluir que *apostaban a ganador.*

La actividad de juego en España se había despenalizado en 1977. A esta fecha, le sigue un periodo de progresivas transferencias de competencia a favor de las Comunidades Autónomas y un continuo y amplísimo desarrollo normativo de multitud de aspectos y detalles relativos a la actividad[65]. En 2007, y tras más de una década de «inactividad normativa» inexplicable frente al juego virtual ilegal, las Cortes Generales aprobaron un mandato al Gobierno (socialista entonces) para que regulase específica y, principalmente, el canal de juego *on line* (Disposición Adicional Vigésima, Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información). Curiosamente el PSOE, en su programa electoral para las elecciones de 2008[66], dentro de los derechos y garantías de los discapacitados, recoge

cluso penal de contrabando. En concreto, la Ley 46/1985 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 incluyó, en sus Disposiciones Adicionales Decimoctava y Decimonovena, normas de remisión a la legislación para la Represión del Contrabando, entonces vigente. La Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, fue modificada mediante la Disposición Final Decimocuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. Sin embargo, tras no haberse tramitado procedimiento alguno por delito de contrabando, la Ley 13/2011, en su Disposición Derogatoria apartado 8, deroga expresamente ambas Disposiciones Adicionales, con efectos desde la entrada en vigor del título VI de la nueva legislación sobre juego.

65. Sirva como ejemplo la consulta de Palomar, A. *et al.*, *Código del Juego* (2ª ed.), 2012, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

66. También recoge unas líneas de actuación respecto a prevenir el fraude fiscal (pp. 108-109), en su lucha contra «[…] las tramas organizadas, el blanqueo de capitales, el juego ilegal en internet, los entramados basados en paraísos fiscales, el fraude en el IVA […]». Además, respecto a la competitividad exterior, contemplaba, entre otras, las siguientes acciones: «Reforzar los instrumentos de supervisión, tanto interior como en el ámbito de la UE, para garantizar el cumplimiento de la legalidad internacional en materia económica, intensificando las prácticas contra el comercio desleal por parte de terceros países, a través de instrumentos de defensa comercial como son las medidas contra la piratería, el contrabando y el dumping […]». Respecto a la legislación de contrabando aplicable en el caso de prácticas de juego «no autorizadas», no se ha resuelto ningún procedimiento al respecto aplicando dicha normativa vigente (Véase nota 64). De hecho, el propio «creador e impulsor» de la normativa (Ley 13/2011 y de algunos de sus desarrollos), Alfonso J.C., manifiesta que «[…] la realidad es tozuda y se ha demostrado la ineficacia absoluta del delito de contrabando. No conozco una condena por contrabando en relación con el juego […]» en «Ordenación normativa

-no se conocen muy bien las razones de esta ubicación en el programa- la necesidad de regular «con claridad, el régimen y funcionamiento de los juegos por internet y por otros medios electrónicos, para ordenar adecuadamente esta actividad con arreglo al interés general» (p. 68).

En el entorno futbolístico existen otros ejemplos de actuaciones poco transparentes o susceptibles de dudas o recelo[67] y, con toda claridad, en las relacionadas con el ámbito de las apuestas en las que en diferentes campeonatos deportivos ha quedado sembrada la duda sobre la transparencia y jue-

del juego *on line*», en Oñate, P. y Gusano, G., *op. cit.* (2012: 31). Véase también, curiosamente, la postura contraria por parte de miembros de la judicatura que consideraban como contrabando al juego remoto (eleconomista.es, 19/11/2010, «Los jueces acusan al juego *on line* de hacer contrabando»).

67. «Catar compró el mundial de 2022», según denuncia *France Football* (elpais.com, deportes, 29/01/2013). La revista francesa denuncia que Platini reconoce haber estado presente en «una reunión secreta», celebrada el 23 de noviembre de 2010, diez días antes del voto final de la FIFA, en la que participaron el entonces presidente francés Nicolás Sarkozy, el primer ministro de Catar, el príncipe Tamin Hamad Al Thani, y Sébastien Bazin, representante del fondo *Colony Capital*, entonces propietario del PSG (París Saint-Germain, club de la primera división francesa). Según *France Football*, Sarkozy pidió a Platini que votara para que la Copa del Mundo fuera en Catar y no en Estados Unidos y, en la reunión, se habló sobre las ventas del PSG y de los derechos de televisión de la *Ligue1* a la familia real catarí, así como sobre un aumento de la participación de los Al Thani en el grupo *Lagardère*, próximo a Sarkozy. Cómo no podía ser de otra forma, Platini reconoció que fue a cenar pero para nada se «intento influir» en su decisión al respecto. El 2 de diciembre de 2010, Catar se impuso en la votación del comité ejecutivo de la FIFA a Estados Unidos, Australia, Corea del Sur y Japón. Aunque Estados Unidos partía como gran favorita, y pese a que, como apunta *France Football*, la candidatura árabe tenía grandes puntos oscuros y multitud de infraestructuras sin proyectar, Catar logró 14 votos de los 22 emitidos. Sostiene también que Doha (Catar) se aseguró la sede ofreciendo «sobres» y «prebendas» a distintas federaciones nacionales. Por supuesto, el resto de temas supuestamente tratados en esa cena también se fueron consiguiendo progresivamente. *El País* expone que: «La familia real de Catar fue el principal aliado político de Sarkozy durante su mandato (2007-2012). Doha apoyó la guerra de Libia, lideró el grupo de países donantes y se convirtió en un inversor primordial para Francia, donde ha hecho todo tipo de negocios, no solo deportivos. Desde hace años, el gobierno de Catar (la mayor renta per cápita del mundo) apostó por el fútbol como estrategia de promoción internacional. Entre varias actuaciones, el F.C. Barcelona firmó, a finales de 2010, un acuerdo de patrocinio con la Qatar Foundation por 165 millones de euros, seguramente Pep Guardiola también tuvo algo que ver en este acuerdo ya que, desde febrero de ese año, era Embajador de Catar para la candidatura al mundial 2022. La consecuencia, de éstas y otras actuaciones, es que en los próximos años la percepción de Catar será mucho más cercana y habitual por estar unido a la red global del fútbol.

go limpio de algunos de sus participantes (sea a nivel individual o a nivel de equipo) y se ha comprobado la corrupción existente y el uso de éstas, como procedimiento para el blanqueo de capitales u otras actuaciones no legales[68].

La personificación –en la actualidad y anteriormente– del club blanco en su presidente, desde 2009 Florentino Pérez (por segunda ocasión, ya que lo fue en un primer período del año 2000 al 2006), le concede un protagonismo importante en esta cuestión[69]. Como hemos indicado, los «salones de reunión» que se repiten los días de partido contribuyen, de manera singular, a conseguir cualquier objetivo mercantil previamente marcado, que se facilita, más si cabe, por las pasiones futbolísticas. Durante las dos legislaturas socialistas (2004 a 2011), se puede observar la permisividad respecto a la actividad del juego remoto y, particularmente, al final, la aceleración para tramitar, por vía de urgencia, una normativa específica al respecto, solicitada oficialmente por las Cortes Generales desde el 2007. En esos años, no se puede olvidar la notable presencia y responsabilidades públicas de Alfredo Pérez Rubalcaba (Portavoz del Grupo Socialista en el Congreso; Ministro del Interior; Vicepresidente del Gobierno y actualmente, Secretario General del PSOE) y su manifestación expresa, en diversas ocasiones, de su condición

68. Sirva como ejemplo, entre otros muchos, la noticia publicada en el diario *El Economista* (eleconomista.es, 04/02/2013): «Europol identifica una trama a gran escala de amaño de partidos»; «tenemos pruebas de 150 de estos casos [...] con sobornos de hasta 100.000 euros pagados por partido», según indicó Althans Friedhelm, investigador jefe de la policía en la ciudad alemana de Bochum. Investigadores alemanes indicaron que también había involucrados partidos internacionales en Turquía, Alemania, Suiza, Bélgica, Croacia, Austria, Hungría, Bosnia, Eslovenia y Canadá y encuentros sospechosos en África, Asia y Latinoamérica. Por supuesto, en España, también se han identificado casos de «arreglos» de partidos. Recientemente, se ha puesto en conocimiento de la Fiscalía Anticorrupción las irregularidades detectadas en nueve partidos de Primera y Segunda División (marca.com, 05/08/2013).

69. El «poder legislativo» que otorga, se refleja en distintos ámbitos. Como indica cincodias.com (13/10/2011): «Florentino Pérez no es diputado pero su palabra pesa y mucho en el Congreso de los Diputados, ejemplo es la Ley del Juego». El sector tradicional (presencial u *off line*) venía reclamando que se suavizarán, o se liberalizarán, las importantísimas restricciones publicitarias en el sector de bingos y casinos. Petición que, «casualmente», no ha sido atendida hasta el momento en que peligraba el patrocinio de *Bwin* a favor del club merengue –es cierto, que también favorecía a otros clubes–. En ese momento se flexibilizó la normativa, habilitando «los patrocinios deportivos de operadores de juegos y contratos de publicidad y promoción del juego que hubieran sido acordados en firme, con anterioridad al 1 de enero de 2011».

madridista[70]. Precisamente, el reciente conflicto veraniego con Gibraltar, ha despertado una de las reclamaciones del sector de juego presencial y muestra la incompetencia o la permisividad del Gobierno y de la Administración, ante la normativa aplicable (Ley 13/2011), a sabiendas, antes y ahora, que los servidores de las empresas de apuestas radicadas en este paraíso fiscal –y en otros también– posibilitan el juego de menores, la evasión/elusión de impuestos y el blanqueo de capitales de origen dudoso[71]. Rememorando tiempos pasados no democráticos, podríamos pensar que, en ocasiones, se ha mantenido «un estilo en el proceso de intermediación de intereses en que prima[ba] el contacto personal y el amiguismo» en un contexto en el que «las relaciones entre los diversos intereses sociales y los poderes públicos no era contemplada como una fase necesaria del proceso de decisión, sino como la oportunidad de conseguir una resolución particular favorable a unos intereses concretos» (Molins y Casademunt, 2011: 472)[72].

No podemos olvidar que el mega proyecto de *Eurovegas*, también ha realizado y ejercido una presión muy significativa en diferentes frentes. A cambio de esa promesa de inversión económica y creación de empleo a gran escala su promotor, Sheldon Adelson, presentó una serie de exigencias a las auto-

70. Sirvan como ejemplo sus siguientes declaraciones: «Como madridista y como socialista, aspiro a ganar» (laverdad.es, 20/09/2011) o «soy un madridista confeso y convicto» (diariodeibiza.es, 21/01/2011). Asimismo, en una entrevista que concedió a la televisión del diario deportivo *Marca,* el candidato socialista tuvo palabras atentas para Florentino Pérez y le envío un mensaje al presidente blanco: «Si ya retirado, Florentino me pidiese formar parte de la directiva del Real Madrid, no me importaría hacerlo» (ecodiario.eleconomista.es, 03/11/2011).

71. azarplus.com (14/08/2013): «Rubalcaba se entera ahora de la maldad fiscal de Gibraltar», «el líder de la oposición se olvida de su apoyo y el de su partido a la Ley del Juego que permitió a los *on line* tener sus servidores fuera de España». Anteriormente a la tramitación y aprobación de la Ley de Regulación del Juego (Ley 13/2011), ya existían ejemplos de miembros de la UE (Austria, Portugal, Francia…) que, en sus regulaciones, excluían otorgar licencias a empresas con sede en paraísos fiscales como Gibraltar. Tras la Sentencia del TJUE, de 8 de septiembre de 2009, en el caso *Bwin/* Liga Portuguesa contra la Santa Casa de Misericordia, el presidente de la Asociación Europea de Loterías, Fiedrich Stickler, se mostró satisfecho que se obligase a las casas de apuestas por internet a obtener licencias en cada país, ya que no pagaban impuestos dónde sus clientes si lo debían hacer (*La Gaceta*, 21/10/2009). El Gobierno debe velar por el interés de sus gobernados y debe hacerlo –o debería haberlo hecho– durante la tramitación y posterior aplicación de las normativas.

72. Citando a Richard Gunther, 1992, «Política y Cultura en España», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, *Colección de Cuadernos y Debates* nº 36, Madrid, pp. 28-35.

ridades españolas: exenciones de impuestos (IBI, IRPF y tributos de juego); modificaciones en la legislación laboral para poder contratar más barato; adaptaciones en la normativa de extranjería para contratar personal de otros países; permisividad en la Ley Antitabaco para poder fumar en los casinos; posibilidad de que los menores de edad entrasen en ellos; libertad total de horarios comerciales; etcétera; añadiendo a última hora una petición: la prohibición del juego *on line*[73], que ha dado al traste con la inversión prometida puesto que no era conciliable, como hemos visto, con intereses más próximos y, posiblemente, más sustanciosos para sus beneficiarios ocultos.

73. La última de sus exigencias al Gobierno de Mariano Rajoy ha sido limitar el juego *on line* en España para que, el juego virtual o remoto, no perjudique su mega proyecto (asociaciondecasinos.org, 08/07/2013, «El juego *on line*, pendiente de cómo resuelve el Gobierno la última exigencia de Mr. Adelson»). En recientes entrevistas a la Revista *Forbes* y al Canal de televisión *Bloomberg,* ya había manifestado que el juego *on line* es una «catástrofe», «tóxico» y constituye un «cáncer para la sociedad» (azarplus.com, 26/06/2013), siendo el «oro de los tontos» (azarplus.com, 20/06/2013). Adelson cree que el juego presencial es el que realmente genera empleo y favorece la sociabilidad de las personas, disfrutando de un verdadero entretenimiento. De momento, *Las Vegas Sands,* consiguió reducir los impuestos gestionados directamente por la Comunidad de Madrid. La ventaja que más beneficiaba a *Eurovegas* era la reducción aprobada de la tasa de juego que grava a los casinos por los ingresos procedentes del juego. En diciembre de 2012, se aprobó la Ley de Medidas Fiscales, que incluía una rebaja del tributo del juego. Los casinos antes pagaban entre un 22% y un 45% de sus ingresos, dependiendo del volumen de negocio, pero se ha reducido a un único tipo del 10% para todos. La exención del IBI, depende del Ayuntamiento de Alcorcón, ya que es un impuesto de gestión municipal. Para la compañía, la propuesta de desarrollo en España esperaba que fuese «el mayor proyecto inmobiliario del sector privado jamás llevado a cabo», pero este tipo de inversión «requiere garantías de que habrá un marco legal adecuado para permitir el proyecto» y que las «condiciones bajo las que la compañía ha aceptado desarrollar y operar dicho proyecto no cambien con el tiempo» (elmundo.es, 25/09/2013). Finalmente, en una nota de prensa emitida por *Las Vegas Sands* (13/12/2013), comunicaba su intención de no continuar su proyecto en España: «[…] no vemos un camino que pueda conducir a obtener los criterios necesarios para sacar adelante este desarrollo de gran escala. Como resultado, ya no perseguiremos esta oportunidad».
En su particular batalla contra el juego *on line,* Adelson está impulsando en Estados Unidos un Proyecto de Ley en ese sentido: «todo lo que afecte a mi negocio del juego presencial, es malo para los jugadores y para mi país» (azarplus.com, 20/01/2014). Según la revista *Forbes* (22/11/2013), está empleando importantes recursos económicos en crear el grupo de presión Coalición para Frenar el Juego por Internet, contratando *lobbistas*, en su «batalla» contra las empresas que tienen especial interés en legalizar el juego por Internet, especialmente *MGM International,* y contra otras asociaciones, como la Alianza de Jugadores de Póquer (PPA, en sus siglas en inglés).

Es curioso que la noticia sobre la última petición de *Las Vegas Sands*, «presionando» al Gobierno, coincidiese, en un espacio breve de tiempo, con los altercados del estrecho de Gibraltar. Probablemente, las filtraciones de información alertaron a las autoridades del Peñón, que tomaron las medidas oportunas respecto a establecer el bloqueo y la protección de sus redes tecnológicas y, por tanto, el juego *on line*[74], que constituye uno de los pilares de su economía, según datos de su propia Cámara de Comercio, amparadas en gran medida, en éste y otros aspectos, por el gobierno británico[75].

10. CONCLUSIONES

En los actuales sistemas democráticos, influir sobre la opinión pública, suele conllevar aparejado influir o incidir sobre el poder público decisorio, el cual se ve favorecido en su actuar por la tendencia positiva, favorable o de simpatía, del ciudadano hacia un aspecto social determinado que se encuentra en conflicto en un momento dado. Los grupos de presión desarrollan actuaciones sobre el gran público para persuadirles y crear el ambiente propicio para sus pretensiones. Ese juego político se apoya, cada vez más, en estas actuaciones previas o simultáneas al proceso normativo, con la finalidad de sumar la mayor legitimidad posible al objetivo final. Para ello, es imprescindible contar con los *mass media* en esa labor de *siembra ideológica* en la sociedad para, posteriormente, conseguir los deseados frutos. En el caso del fútbol (y la de los *sponsors*), esa posibilidad se ve facilitada enormemente, debido a su acceso privilegiado y su aparición continua en los medios de

74. El negocio del juego remoto «ocupa a 2.500 trabajadores» y «supone el 15% de la riqueza de Gibraltar» (*El País*, 18/08/2013, Negocios, «¿De qué vive Gibraltar?, p. 16).

75. La embajada británica en Madrid, a través de su embajador Giles Paxman, envío una misiva al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas español para agradecerle que favoreciera «la competitividad del mercado regulado del juego y apuestas por medios digitales en España», al igual que celebraba las noticias que anunciaban la regulación de «nuevas modalidades de juegos y apuestas próximamente, lo que ayudará a qué las empresas británicas que hoy operan en España, sigan viendo el mercado español como un territorio atractivo para su actividad» (*El Mundo,* 29/01/2013, «Londres avala la fiscalidad de las firmas de apuestas», p. 37). Constituye un ejemplo de «presión» oficial, de *soft power* (término acuñado por Joseph NYE), para apoyar y favorecer a las casas de apuestas británicas con actividad en España. La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), ha iniciado los trámites para autorizar tanto las máquinas de juego de azar *on line* (las *slots*), como otras modalidades de juego remoto, caso de las apuestas cruzadas (ordenacionjuego.es).

comunicación prestando su imagen, promocionando una marca, producto o servicio, en un mercado inmenso de potenciales clientes.

Esta percepción de fuerza de las grandes corporaciones futbolísticas, junto al desequilibrio entre el poder político y el poder socio-económico, respecto de otros agentes sociales, puede resultar especialmente preocupante si conduce a una incompatibilidad práctica con la democracia pues, si se generaliza la idea de que las «preferencias» sociales y políticas apoyadas por seguidores apasionados, pueden imponerse al interés general o al bien común de otros actores, es la propia credibilidad del sistema político la que se pone en cuestión.

Los desequilibrios entre los diferentes agentes sociales, sea en tiempos de crisis e incertidumbre o de bonanza económica, así como las principales implicaciones que aquéllos tienen sobre el «arte de gobernar» respecto a gobernantes y gobernados, pone en tela de juicio el propio funcionamiento de nuestra forma democrática de gobierno.

Los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, responden a un principio básico del sistema de gobierno democrático: la publicidad. Las posibilidades de participar son variadas dependiendo del entorno, cada una con sus pros y sus contras. La articulación y gestión de intereses en la toma de decisiones a través de *lobbies,* se mueve en terrenos sombríos y la opinión generalizada sobre estos grupos es negativa debido a esa falta de transparencia. La actividad en sí no tiene porque ser ilegal, incluso contribuye al avance y madurez democrática, aunque necesita regular su actividad y transparencia para poder competir en términos de máxima igualdad dentro de las posibilidades de control y evitar prácticas desviadas y abusivas[76].

76. El juez norteamericano, Luis Brandeis, icono del progresismo jurídico, realiza una reflexión al respecto: «la luz del sol es el mejor desinfectante». Las organizaciones internacionales más influyentes recomiendan la regulación nacional de los *lobbies,* en el contexto de las políticas de gobierno abierto y transparencia que definen la calidad de las democracias contemporáneas. Por su parte, Antonio Garrigues Walker, en su comparecencia como miembro de Transparencia Internacional ante el Congreso de los Diputados español: «*Lobbying* ha habido siempre. Siempre ha habido grupos de intereses que han operado como *lobbies,* otra cosa es que tuvieran una regulación institucional o no la tuvieran. Que nadie crea que […] va a empezar ahora». El objetivo es reivindicar el carácter profesional de la actividad, al margen de abusos y malas prácticas. La transparencia es una «cultura» y no solo una norma jurídica (*ABC*, 08/12/2013, «*Lobbies* a la luz del sol» por Benigno Pendás, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).

Los intereses que defiende la industria del juego presencial (*off line*) giran y se articulan en torno a un centenar de agrupaciones (asociaciones, federaciones, confederaciones), y responden a la descentralización territorial y funcional del poder, a los diferentes intereses sectoriales (bingos, casinos, salones…), e incluso, a egolatrías personales. El resultado es que sus actuaciones carecen de sentido en la economía globalizada actual y son perjudiciales para realizar acciones comunes y competitivas ante nuevos desarrollos y agentes, así como para solventar reivindicaciones de intereses históricas. Esta dispersión, perjudica la defensa de sus intereses ante los centros de decisión política, ya que carecen de la unión y fuerza necesarias para formular unas reivindicaciones homogéneas, siendo aprovechada esa falta de madurez institucional por sus adversarios, a la hora de influir en los procesos de decisión y adopción de políticas públicas que les afectan.

La industria tradicional del juego, durante décadas, ha respetado la normativa vigente, generando miles de puestos de trabajos estables y contribuyendo fuertemente a las arcas públicas. Sin embargo, ante la irrupción de poderes políticos y económicos privilegiados, ha visto mermada su capacidad de influencia institucional. En este escenario, son necesarias políticas que regeneren y hagan más competitiva a la industria presencial respecto a la virtual, que avanza rápidamente gracias, entre otros aspectos, a una asimetría impositiva respecto al juego *off line* (presencial); a unos «privilegios» amparados en una publicidad y promoción no autorizadas (aunque sí permitidas) que fue generando unas bases de clientes que han tenido visos de continuidad en el tiempo; y a nuevas modalidades de juego autorizadas sucesivamente, con unas características singulares en su desarrollo.

Diecisiete regulaciones autonómicas diferentes (además de la estatal, aplicable también, en su defecto, a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), aunque en algunos aspectos puedan aproximarse, tienden a ser heterogéneas debido a un poder competencial centrífugo en el cual se apoyan para territorializar sus dominios. Esta situación, impide alcanzar mayor eficiencia en la industria del juego. La regulación del mercado presencial y del *on line* debe unificarse y armonizarse lo máximo posible, ya que las diferencias en algunos aspectos no se justifican dentro de la misma actividad, a pesar de usar canales distintos.

Bruselas es un centro esencial de poder político. Según datos del último informe anual del Registro de Transparencia de la UE, en diciembre de 2013, había inscritas en torno a 6.000 organizaciones representando intereses de diversos colectivos. Su inscripción es voluntaria, aunque se está cues-

tionando y valorando establecer su obligatoriedad, como lo es en Estados Unidos, pero en el que no se establecen sanciones y no se ejerce un control sobre las actividades de estos grupos, lo cual impide que sea verdaderamente útil y efectivo. En España, se ha retomado la iniciativa de regular su actividad dentro de los debates sobre la ley de transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno), pero para que sea útil deben tratarse diversos aspectos (crear un registro obligatorio; elaborar un código ético de conducta; registrar y publicitar las agendas de los altos cargos; etcétera), que puedan contribuir a la madurez y consolidación de la democracia. Esta regulación, también contribuiría a generalizar la rendición de cuentas (*accountability*) de la gestión pública por parte de sus responsables.

El *lobby* es, esencialmente, la promoción y defensa de unos intereses privados tratando de influir en los centros públicos de decisión, aunque también podría utilizarse en la defensa de intereses «públicos» por sus responsables. Tomando el caso de mega proyectos económicos como *Eurovegas*, podemos observar la defensa de los intereses «públicos» estatales, regionales o autonómicos y locales, con la finalidad de influir y convencer al magnate de turno, que su opción de instalación territorial es bienvenida por diversas razones, aceptando o, incluso, «ofertando», las modificaciones que sean necesarias. La crisis económica actual, con altas tasas de desempleo y otras cifras macroeconómicas preocupantes, favorece estas acciones para desviar la atención y contribuir con mensajes, en ocasiones distorsionados, a que la opinión pública esté a favor de lo que considera esencial: *panem et circenses.*

Weber, en «La política como vocación» (2003: 154-155), exponía que: «puede decirse que son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. Pasión en el sentido de positividad, de entrega apasionada a una causa, al dios o al demonio que la gobierna». Con toda seguridad, el sociólogo y politólogo alemán, no se estaba refiriendo a la entrega a las «pasiones futbolísticas» que se dan en la actualidad, ya que en esa época (estas reflexiones las expuso, por primera vez, en Múnich en 1919) el fútbol aún no se había consolidado. Sin embargo, en la actividad política debe aplicarse también como indica, una cualidad psicológica decisiva y necesaria del político: la mesura, que es la «capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad, es decir, para guardar la distancia con los hombres y las cosas», «el no saber guardar distancias es uno de los *pecados mortales* de todo político». «La política se hace con la cabeza y no con otras partes del cuerpo o del alma. Y, sin embargo, la entrega a la causa sólo puede nacer y

alimentarse de la pasión, si ha de ser una actitud auténticamente humana […]». Por supuesto, en sus reflexiones se refería a aclarar que entendía por política y por políticos, y a la conciliación del interés (particular y general) y la condición humana. Nunca al fútbol y a sus intereses.

BIBLIOGRAFÍA

Ávila, H., 2012, *Teoría de la Seguridad Jurídica,* Marcial Pons, Cátedra de Cultura Jurídica, Madrid.

Bentley, A. F., 1967, *The Process of Government: a study of social pressures.* Harvard University Press, Cambridge.

Carbonell, E. y Montiel, I., 2013, *El juego de azar on line en los nativos digitales,* Tirant Humanidades, Valencia.

Carlton, D. W. y Perloff, J. M., 1994, *Modern industrial organization,* Harper Collins, New York.

Cases Méndez, J. I., 1988, «El Juego en España: la Revolución no planificada», *Población*, 2, Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, Madrid, pp. 19-27.

Cases Méndez, J. I., 2011, «La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP). Nueva Época*, nº 6, julio-diciembre, pp. 75-103.

Duverger, M., 1973, «Sociologie de la Politique», P.U.F., París, en Ferrando Badía, J., 1988, *Estudios de Ciencia Política y de Teoría Constitucional*, Tecnos, Madrid.

Dye, T. R., 1992, *Understanding Public Policy,* Prentice Hall, New Jersey.

Easton, D., 1965, *Esquema para el análisis político,* Amorrortu editores, Buenos Aires.

Francés Escudero, J., 2013, *¡Qué vienen los lobbies!*, Destino, Barcelona.

Ginesta Portet, X., 2011, «El fútbol y el negocio del entretenimiento global. Los clubes como multinacionales del ocio», *Comunicación y Sociedad,* XXIV, 1, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, pp. 141-166.

González, E., 2004, «Deporte y Poder: el caso del Real Madrid C. de F.», *Memoria y Civilización (MyC)*, 7, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, pp. 79-127.

Guindal, M., 2011, *El declive de los Dioses*, Planeta, Barcelona.

Hilsman, R., 1963, «The Foreing Policy Consensus» en Polsby, N. W., Dentler, R. A. y Smith, P. A. L., *Politics and Social Life,* Houghton Mifflin, Boston, pp. 390 y ss.

Jordana, J., 2006 (3ª ed.), «Las asociaciones de intereses y la acción colectiva» en Caminal, M. (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Barcelona, pp. 313-341.

Key Jr., V. O., 1964, *Politics, parties and pressures groups,* Crowell Company, Nueva York.

Linz, J. J. y De Miguel, A., 1966, *Los empresarios ante el poder público*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

Milbrath, L. W., 1979, «Cabildeo político», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid.

Molins, J. y Casademunt, A., 2011, «Los grupos de interés», en Alcántara, M. y Martínez, A. (eds.), *Política y Gobierno en España* (2ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 471-492.

Oñate, P. y Gusano, G. (eds.), 2012, *La Consolidación del Juego on line: Realidades y Deseos*. Conferencias Fundación Codere, Tomo III, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Ortega Carcelén, M., 2013, «Gibraltar y el Tratado de Utrecht», ARI 19/2013 - 31/05/2013; www.realinstitutoelcano.org.

Palomar Olmeda, A. (dir.), 2011, *El Juego on line,* Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Pasquino, G., 1982, «Grupos de presión» en Bobbio, N. y Matteucci, N. (dirs.), *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid, pp. 749-761.

Pin, E., 1965, *Las clases sociales*, Razón y Fe, Madrid, pp. 124 y ss.

Román Marugán, P., 1989, «Los Partidos Políticos» en Pastor, M. *et al.*, *Ciencia Política,* McGraw-Hill, Madrid, pp. 185-227.

Sánchez Agesta, L., 1990, *Principios de Teoría Política,* Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.

Sartori, G., 1988, *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo.* Alianza Universidad, Madrid.

Sartori, G., 2007, *¿Qué es la Democracia?*, Taurus, Madrid.

Stigler, G. J., 1971, «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science,* 2.

Stiglitz, J., 1994, *Economía*, Ariel, Barcelona.

Subirats, J. et al., 2012, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Weber, M., 2003, «La Política como vocación», *El Político y el Científico,* Alianza Editorial, Madrid.

Xifra, J., 1998, *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.

SEIS CUESTIONES SOBRE EL JUEGO DE AZAR

Negocio, Ética y Corrupción

José Ignacio Cases Méndez
Director

SEIS CUESTIONES SOBRE EL JUEGO DE AZAR

Negocio, Ética y Corrupción

Mariano Chóliz Montañés
José Antonio Gómez Yáñez
Germán Gusano Serrano
Stella Magistro
Ruth Martinón Quintero
Alberto Palomar Olmeda
Isabel Wences Simon

FUNDACIÓN codere
THOMSON REUTERS ARANZADI

Primera edición, 2014

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

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

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

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

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

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

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

Depósito legal: NA 343/2014

ISBN: 978-84-9059-417-9

Printed in Spain. Impreso en España

Sumario

Página

INTRODUCCIÓN 13
José Ignacio Cases Méndez

CAPÍTULO I

POLÍTICAS MORALES Y JUEGOS DE AZAR
Ruth Martinón Quintero - Isabel Wences Simon

I. Debate teórico sobre los fundamentos de la naturaleza humana, la sociedad y la política. A manera de introducción 34

II. Lo justo como bien *versus* lo justo como lo correcto 38

III. El análisis de políticas públicas de las políticas morales 41

IV. Políticas morales y teoría política 45

V. Juego: políticas morales y políticas instrumentales 49

VI. Reflexiones finales 54

BIBLIOGRAFÍA 56

CAPÍTULO II

¿DE QUIÉN ES LA RESPONSABILIDAD DEL JUEGO RESPONSABLE?
Mariano Chóliz Montañés

Introducción 60

I. El juego y los programas de Juego responsable 61

II. Implementación de programas de Juego Responsable 63

Página

a. Regulación de la publicidad y de las estrategias promocionales 64

b. Información y sensibilización 66

c. Medidas específicas 67

III. Evaluación de los programas de Juego Responsable 70

BIBLIOGRAFÍA 73

CAPÍTULO III

EL BLANQUEO DE DINERO Y EL JUEGO DE AZAR: EL CASO DE ITALIA

STELLA MAGISTRO

I. Introducción 78

II. Infiltración del crimen organizado en el negocio del juego del azar 80

III. Fraude y blanqueo de capitales en el juego *on line* legal 83

IV. Los juegos *on line* ilegales 85

V. Blanqueo de capitales a través de las máquinas AWP 88

VI. El juego del bingo y los riesgos ocultos 89

VII. La realidad border-line de los CTD/CED 91

VIII. Conclusión 94

BIBLIOGRAFÍA 95

CAPÍTULO IV

LA INCIDENCIA DE LA ACTIVIDAD DEL JUEGO EN LA NORMATIVA SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO: UNA PRIMERA PROYECCIÓN

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

Introducción. La normativa de juego y la incidencia de la normativa sobre la unidad de mercado 97

Página

1. La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado 100

1.1. Consideraciones generales 100

1.2. Alcance concreto de la norma 103

A) Delimitación del concepto de unidad de mercado 103

B) Principios para la articulación de la unidad de mercado 104

C) Sistema de garantías 106

2. El fundamento esencial: la libertad de acceso a las actividades económicas. Su regulación legal 108

A) Técnicas permitidas de limitación y justificación de su admisión 108

B) Concepto de obstáculo o barrera a la unidad de mercado 110

3. El efecto básico: el reconocimiento recíproco de los efectos 114

4. Mecanismos de protección de los operadores económicos . . . 117

A) De oficio 117

B) A instancia de parte 120

C) Los denominados mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados 122

5. El complejo marco autorizatorio de la normativa de juego . . . 123

5.1. Breve análisis de la situación preexistente 123

5.2. La proyección sobre la unidad de mercado 125

A) Necesidad de autorización para el ejercicio de la actividad de juego 125

B) Las normativas de juego y la eventual limitación de libertad de establecimiento y de circulación 126

C) El principio de eficacia general de las autorizaciones . . . 128

Página

6. A modo de primera conclusión 129

ANEXO LEGISLATIVO

LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO 132

CAPÍTULO V

LA RELACIÓN DEL SECTOR PRIVADO DEL JUEGO CON LAS ADMINISTRACIONES Y LA POLÍTICA
José Antonio Gómez Yáñez

1. Las administraciones 174

1.1. El sustrato ideológico de las administraciones sobre el juego 174

1.2. La entropía legislativa, normativa y administrativa. 179

1.2.1. Los motores de la pasión normativa en el estado autonómico 179

1.2.2. Inercia del aparato administrativo 181

1.3. La dirección política del aparato administrativo 182

1.4. La «mecánica» de las decisiones sobre regulación y fiscalidad 185

2. El sector privado del Juego 187

2.1. Las empresas 187

2.2. La influencia del sector en las administraciones y la política 190

3. Conclusiones. Las consecuencias de la debilidad corporativa. . 193

3.1. La capacidad de presión política de las empresas *on line* y de los grandes inversores multinacionales 193

3.2. Las consecuencias de no dominar el arte de la influencia 195

Página

3.3. La ausencia de una política de juego. 196

4. Las relaciones peligrosas 198

4.1. Andalucía: las relaciones con el PSOE 200

4.2. Cataluña: las intersecciones con Convergencia 203

4.3. Galicia 206

4.4. Valencia 208

BIBLIOGRAFÍA. 210

CAPÍTULO VI

ENTRETENIMIENTO, FÚTBOL, *LOBBIES* Y JUEGO DE AZAR

GERMÁN GUSANO SERRANO

Introducción. 214

1. Los grupos de presión: su actuación a través del *lobbying*. 215

2. El Poder y la Ley 219

3. El fútbol como entretenimiento y su interés público 222

4. El fútbol como palanca social y política 224

5. Grupos de interés frente a Igualdad ante la ley. 229

6. Los *lobbies* futbolísticos: actores colectivos 230

7. Medios de comunicación y opinión pública. 235

8. El juego de las sinergias entre el fútbol y las apuestas: poder político 238

9. La transparente opacidad 246

10. Conclusiones 258

BIBLIOGRAFÍA. 263

INTRODUCCIÓN

José Ignacio Cases
Profesor Emérito de la Universidad Carlos III de Madrid
Vicepresidente de la Fundación CODERE

I

A finales del pasado año 2013 y con motivo del sorteo del Gordo de Navidad que, por si mismo constituye un juego distinto del resto de las loterías que explota la entidad LAE y al hilo de la controversia sobre si en tiempos de crisis los españoles juegan más o menos, el filósofo Gabriel Albiac definía el juego «como el combate contra el tiempo» y zanjaba de este modo la discusión establecida alrededor de si el juego es consustancial al ser humano o bien constituye una desviación de su conducta.

Nos estamos refiriendo, no solo al «hombre que juega» de Huizinga, sino, más específicamente, al hombre que desarrolla juegos de riesgo entre los cuales se encuentran los juegos de azar. La fantasía que nos embarga a todos con ocasión del Gordo de Navidad conlleva la casi certeza de que no lo vamos a obtener nunca («no nos tocará») pero necesitamos de esa fantasía, porque «los hombres juegan. No podrían no hacerlo. La vida les sería insoportable».

Ciertamente el origen de estas reflexiones está en los *Pensamientos* de Pascal que, en el número 213 escribe: «Los hombres no habiendo podido curar la muerte, la miseria, la ignorancia, han imaginado para volverse dichosos no pensar en ello»[1].

Prosigue Albiac su reflexión afirmando: «es un misterio esencial de la vida humana cómo cuanto más hondas son las estrecheces más grande es el

1. Buenos Aires, Aguilar, 1977-1980, 5ª ed.

despilfarro de lo imposible, en aquello en lo cual la relación de inversión y beneficio es más desfavorable: la apuesta».

Pero mientras hay espera, hay esperanza. Ésta desaparece en el momento que conocemos el resultado del sorteo. Hemos convertido el juego en esperanza, en «la religión de suplencia accesible a todos».

Esta creencia pseudoreligiosa generalizada, que afecta a todos, nos obliga a plantearnos nuevamente si en el mundo feroz del capitalismo de las «Hedge Funds» donde todo vale y en el que se practica –impunemente– la más feroz piratería del siglo XXI, tal como ha retratado Scorsese en «El Lobo de Wall Street», no han quedado reducidas nuestras más íntimas creencias a un nivel que está «al alcance de los caniches» como escribiera Céline en 1932 en su «Viaje al fin de la noche».

¿Será que, en esta cuestión, sigue vigente la máxima de Ovidio[2] *Video meliora proboque sed deteriora sequor?*

II

Del 18 al 20 de septiembre de 2013 tuvo lugar en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla y bajo la presidencia de honor del Príncipe de Asturias, las sesiones del XI Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA) convocado bajo el lema «La política en tiempos de incertidumbre». Los grupos de trabajo se agruparon en seis áreas, sumando un total de 72, de los que 16 pertenecían al área V que estudiaba «La Gestión Pública y las Políticas Públicas».

La Fundación CODERE, desde su creación en 2007, se ha esforzado siempre en poner de relieve y sacar a la luz pública para su discusión, variados aspectos que atañen al juego, siempre desde una perspectiva científica y académica sin rehuir ninguno por conflictivo que pueda parecer y, su esfuerzo, bueno es poder decirlo, se ha visto acompañado por el éxito como lo demuestran no sólo la lista de publicaciones que se acercan a la treintena sino también la de estudios pendientes de elaborar a cargo de muy notables profesores universitarios que sólo están a la espera de obtener la financiación adecuada por parte de la Fundación para llevar a cabo sus investigaciones.

En esa línea de actuación, la Fundación CODERE formó parte de los patrocinadores del Congreso y la dirección académica del mismo aceptó mi

2. *Metamorfosis*, VII, 20.

propuesta de coordinar un grupo de trabajo (el 5.8) bajo la rúbrica de «Políticas de entretenimiento: el juego de azar» en el que desempeñé asimismo el papel de comentarista.

El patrocinio permitió, tras el llamamiento a todos los congresistas invitándoles a su participación en el citado grupo, construir asimismo, de forma específica un relato académico que abordara determinadas cuestiones candentes sobre el juego de azar en España y que, siendo de la mayor actualidad, no habían atraído suficientemente la atención hasta el momento de los estudiosos que a los temas de juegos de azar se dedican. De este modo, el desarrollo del grupo de trabajo (ponencias y discusiones posteriores) se convertiría en el germen de este libro.

Como señalé en otra ocasión, las políticas públicas sobre el juego de azar han sido prácticamente inexistentes en España (Cases, 2011: 97). El feroz troceamiento de las competencias en esta materia ha llevado lisa y llanamente a poner en práctica no políticas públicas coherentes dirigidas a organizar el interés común sobre esta materia sino, simplemente, políticas localistas que han conducido a los responsables políticos y administrativos a adoptar únicamente decisiones tendentes a afirmar su ámbito competencial y, por consiguiente, a rechazar tajantemente cualquier intento de armonización, llegando, incluso, a fomentar la creación de conflictos artificiales con la finalidad de crear diferencias y mostrar la bondad de lo propio frente a lo ajeno.

Las excepciones, que las hay, no cambian el panorama general. Los esfuerzos de implantar una seria racionalización de la actividad se han estrellado siempre ante la dispersión legislativa generalizada y desembocan en intentos inútiles que a duras penas pueden rebasar lo simbólico.

Por otro lado, desde 1977, año en que se autorizaron ciertos juegos de azar, hasta ahora se ha producido en las autoridades gubernativas –tal vez como consecuencia de haberlo hecho antes la sociedad civil– un cambio de perspectiva que, justo es reconocerlo, resulta fundamental. Se abandonó el considerar el juego de azar como un problema de orden público (y por lo tanto, dependiente del Ministerio del Interior o de las consejerías autonómicas de idéntica competencia) para pasar a concebirlo como una importante fuente de ingresos fiscales para el Estado y las Autonomías. En la práctica, las empresas de juego han sido encargadas de desarrollar tareas recaudadoras de las tasas e impuestos que se han establecido sobre el mismo. Consiguientemente, a partir de la Ley 13/2011 de 27 de mayo, se ha trasladado la regulación del juego de azar al Ministerio de Hacienda y consejerías similares. Es cierto que hubo estudiosos que, ya muy prematuramente, anuncia-

ron en 1978 este cambio de orientación. Así, Landrove Díaz en su artículo «Los juegos de azar ante el derecho penal español» publicado en *Cuadernos de Política Criminal* de ese mismo año manifestó que «la nueva óptica penal criminal española sobre los juegos de suerte, envite o azar y su distinción entre los autorizados y los prohibidos, supone un nuevo planteamiento de la vieja problemática del bien jurídico protegido en la materia… Bien pudiera afirmarse que el juego de azar ha pasado de ser un vicio considerado per se digno de criminalización, a estimarse una infracción al Fisco, una específica modalidad del ilícito tributario penalizado» (nº 6, pág. 112).

Hasta que el sistema ha entrado en crisis, principalmente por haberse agotado la capacidad generadora de ingresos fiscales –si bien no sólo por ello–, la única visión pública que ha permanecido ha sido la de recaudar.

No nos engañemos: todas las exposiciones de motivos de las incontables normas legales y administrativas que hasta ahora han visto la luz del día, cuando hacen referencia a los peligros que la actividad del juego encierra y a la voluntad de paliar los daños personales y sociales que suponen el uso y desarrollo desenfrenado del mismo, no han sido más que expresiones literarias y a lo sumo *wishful thinking* vacíos de contenido normativo.

No obstante, en los últimos tiempos y por parte del gobierno balear se ha producido un nuevo paso, a mi juicio acertado, desplazando desde la Consejería de Hacienda a la de Promoción Económica la competencia para regular en su territorio el juego, abandonando la burda visión estrictamente recaudatoria y adentrándose en el fértil campo del fomento de la actividad económica pretendiendo crear riqueza y puestos de trabajo y contemplando la industria del juego como una parcela más e importante del ocio y del entretenimiento que debe ser ofrecido tanto a los naturales del país como a los extranjeros que nos visitan.

No hay peor ciego que el que no quiere ver. Nuestros gobernantes, agotada su preocupación en las manifestaciones contenidas en las exposiciones de motivos, han dejado transcurrir el tiempo preocupados tan sólo por regular –me atrevería a decir de forma paranoica por la minuciosidad con la que se ha llevado a cabo– el juego presencial cuya gestión fue encargada a empresas privadas y han dejado hacer –por no haber dispuesto nada durante más de 10 años– a las empresas de juego *on line* que han campado con absoluta libertad durante ese tiempo obteniendo suculentos beneficios al no pagar impuestos, ni tener prácticamente gastos de personal, gracias al liberalismo dieciochesco, si no tancredismo, de las autoridades que así se lo permitieron.

El resultado de esta política pública de «no hacer nada» (Dye *dixit*) no puede ser más espectacular. Como ya he indicado, el juego presencial ha atraído la preocupación de los legisladores y gobernantes hasta extremos insólitos. Legislar sobre el tamaño de los cartones del bingo, su color, el gramaje del papel en que se imprimen, las características de las tintas, ha dado origen a infinitas disposiciones. Nada digamos de las máquinas «B» recreativas con premio. Estoy seguro que la tarea de enviar un hombre a la luna no ha requerido de las autoridades norteamericanas tanta dedicación como la que supone regular la instalación de una máquina «B» en un local de hostelería en cualquiera de nuestras autonomías. No se crea que es una exageración o una licencia literaria que me permito, porque basta consultar la abundantísima legislación publicada para ser consciente de este fenómeno insólito[3]. Y todo para que las tres ramas principales del juego de azar presencial (casinos, bingos y máquina tragamonedas) estén hoy en una situación de tal gravedad que no es difícil predecir la desaparición de muchas de las empresas de estos sectores.

En 2011, se produjo un cambio legislativo importante que sin embargo, a mi juicio, refleja claramente la debilidad de las Cortes Generales, es decir, la debilidad de la soberanía nacional, que al fin y al cabo está representada por aquéllas, frente a los poderes fácticos. De manera inexplicable –no me refiero a su aspecto formal– llegó a término la iniciativa legislativa de regular el juego *on line* a través de la Ley 13/11 de Regulación del Juego. No hay ocasión más cierta que ésta para afirmar que algo se ha hecho tarde (muestra, al cabo de más de 10 años, de no hacer nada) y mal. La incapacidad técnica de nuestros legisladores en esta cuestión, además de palpable, resulta paradigmática de la pobreza de medios con los que cuentan y el desconocimiento sobre lo que legislan. La democracia –el menos malo de los regímenes políticos– requiere de unos medios infinitamente mayores de los que cuentan las Cortes Generales. Aproximadamente, cada tres diputados españoles tienen a su disposición un asistente pero en el Bundestag alemán, cada diputado dispone de once y el conjunto de los diputados (en torno a 600) disfrutan, además, del asesoramiento de cincuenta doctores para aquellos trabajos que quieran encomendarles. En la Asamblea Nacional francesa son de cinco a diez asistentes por diputado. Estos datos que debo al profe-

3. Valga como demostración de lo que afirmo que la primera edición, en 2008, del *Código del Juego* de la editorial Aranzadi, patrocinada por la Fundación Codere, tenía 3.244 páginas in 4º y la segunda, del 2012, además de 1.950 páginas impresas, por problemas de encuadernación del volumen, ha debido acompañarse de un CD que recoge el resto de la legislación.

sor Pablo Oñate, catedrático de Ciencia Política y experto en temas parlamentarios, hablan por sí solos.

III

Si me he demorado en las explicaciones anteriores se debe, fundamentalmente, al deseo de mostrar con claridad las razones de esta publicación y, más en concreto, la justificación de profundizar y desarrollar las seis cuestiones de reflexión que presentamos.

El grupo de trabajo del Congreso de la AECPA, como ya he indicado, pudo organizarse desde el principio con la intención de abordar de forma estructurada, algunos aspectos fundamentales relacionados con el juego de azar y que no habían sido objeto hasta ahora de estudio y reflexión en otras iniciativas académicas anteriores. Por otro lado, no debe olvidarse que la convocatoria de ponencias en un congreso señala de forma detallada las características que éstas deben reunir y así se hizo en esta ocasión. La limitación del tiempo disponible para exponer la ponencia (20 minutos), la extensión de la misma tasada a 8.000 palabras, la convocatoria restringida principalmente al mundo de los politólogos, etc., dieron lugar a un producto que, en la fecha de celebración del Congreso era más limitado en su contenido que el que se ofrece en el libro que ahora presentamos. La primitiva redacción de las ponencias ha quedado reflejada en la página web del Congreso de libre acceso a quien tenga interés por estas cuestiones (www.aecpa.es) pero afortunadamente los autores han dispuesto de un tiempo suplementario (hasta finales de enero de 2014) lo que les ha permitido ampliar y modificar sus trabajos actualizándolos de acuerdo con ciertos acontecimientos sucedidos con posterioridad a la celebración del Congreso.

Las seis cuestiones que aquí se abordan se refieren a diversos aspectos fundamentales que una política pública sobre juego de azar, caso de haber existido, hubiera debido tener presente. Cuestiones relativas al comportamiento moral y ético de la sociedad frente al juego de azar, la valoración de los posibles daños que éste pueda producir y las acciones dirigidas a impedirlo sirvieron de base a las primeras ponencias. Las otras cuatro restantes giraron en torno a cuestiones más legales y politológicas pero indudablemente muy actuales y atractivas.

Además, las cuestiones tratadas están alcanzado mayor importancia social a partir de ahora por mor de la generalización del juego *on line* que, no sólo ha puesto el juego de azar al alcance de un mayor número de personas, sino

porque en España la actividad ilegal durante más de 10 años ha roto multitud de esquemas de actuación administrativa, violentando las leyes y dulcificando el rigor en su cumplimiento. Pérez Carcedo señalaba que «la falta de una ordenación legal sobre el juego *on line*… pone en peligro tanto los estándares de protección del consumidor (problemas relacionados con el juego -adicción, ludopatía–, juego y menores, prevención del fraude y blanqueo de dinero, protección de datos…) como los ingresos que podían derivarse de su regulación»[4], con la salvedad además, añado, que ésta esté bien hecha.

Desgraciadamente no es posible afirmar que la política pública sobre el juego de azar que en la actualidad se desarrolla sea correcta, lógica y conveniente. Dos razones abonan esta opinión:

a) El traspaso de la competencia al Ministerio de Hacienda prima sobremanera los aspectos recaudatorios que no se ven compensados por decisiones del Consejo de Ministros dirigidas a valorar y tener presentes otros aspectos no menos importantes[5] y,

b) La ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, en su intento –loable– unificador, no deja margen al Estado y al órgano regulador (Dirección General de Ordenación del Juego) para ocuparse de otra cosa que no sea el juego *on line* y, por lo tanto, la actividad que justifica la actuación y pervivencia de este organismo no es otra que la expansión del juego remoto. (El juego presencial debe enfrentarse a los reguladores locales –autonómicos– que, por su lado, tienen, como he señalado, una preocupación reglamentaria desenfrenada).

La actividad de la Dirección General de Ordenación del Juego así como la de los organismos autonómicos, cumple claramente la «Ley de Parkinson» formulada ya en el lejano 1957: «1) todos los funcionarios necesitan multiplicar el número de subordinados, no de rivales y 2) los funcionarios se crean trabajo unos a otros.»[6]

---

4. Pérez Carcedo, L., (2011), «La relevancia económica del juego *on line*» en Palomar, A. (dir.), *El juego on line*, Cizur Menor, Aranzadi, p. 64.
5. Un ejemplo claro de esta política incoherente lo constituye que, si por un lado, el Ministro de Asuntos Exteriores manifiesta su voluntad de impedir que los servidores de los juegos *on line* radiquen fuera de España, al Ministro de Hacienda solo le preocupa facilitar la extensión del mismo (intentando recaudar más) y complicando enormemente las pretensiones del primero.
6. En castellano hay una edición relativamente reciente: Parkinson, C.N. (1988), *La Ley de Parkinson y otros ensayos sobre administración*, Barcelona, Seix Barral.

Por otra parte, en sus recientísimas decisiones (apuestas cruzadas y máquinas tragamonedas *on line*, llamadas elegantemente *slots*), se ve claramente como la industria del juego *on line*, utiliza el poder coercitivo del Estado para conseguir rentas privadas. Es la hipótesis que Stigler expuso en 1971[7], señalando que es mucho más beneficioso conseguir regulaciones favorables que utilizar los mecanismos tradicionales, como son el *limit pricing* o la creación de barreras de entrada a través de la integración vertical.

Cierto que, posteriormente, otros integrantes de la Escuela de Chicago incluyen otros intereses diferentes a los de la industria, subrayando la competencia que existía para atraerse la benevolencia del Estado y que los autores agrupados bajo la denominación de Escuela de Toulouse (Laffont, Tirole) señalaron, a su vez, otros factores que debían ser considerados tales como el de tener presente el interés de la demanda, es decir el del regulador.

Finalmente, otro miembro de la Escuela de Toulouse, Martimort[8], en 1999 expuso el ciclo vital de la agencia reguladora (en nuestro caso, la DGOJ). En un primer momento el interés de los ciudadanos y la supervisión del poder legislativo es grande e intensa, la motivación de los reguladores es alta y por lo tanto reducido el riesgo de captura pues aquellos creen y desean llevar a la práctica normas de ordenamiento volcadas hacia el interés general. Pero en una segunda etapa, disminuida la atención sobre la actividad de la agencia y, por el contrario, intensificado el contacto entre regulador y empresa regulada (en nuestro caso, principalmente, las de actividad *on line*), el regulador es más vulnerable a ser capturado por los intereses privados.

Como ha señalado Fréderic Boehm, al que sigo en esta cuestión, «el problema económico de la búsqueda de rentas es que los recursos utilizados para este fin no son productivos, no hacen crecer el *pastel,* sólo sirven para agarrar una parte más grande: son un desperdicio», es decir, sólo producen canibalización.

Si entendemos por corrupción el abuso del poder público para fines privados, tal como lo define Transparencia Internacional y el Banco Mundial, parece evidente que la estamos bordeando.

---

7. Stigler, G.J. (1971) «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science,* 2, 1, pp. 3-21.
8. Martimort, D., (1999), «The Live Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Corts», *Review of Economic Studies*, 66, 4, pp. 929-947.

IV

Hemos pretendido, al escoger la mayoría de los temas, realizar un esfuerzo y mostrar el mundo del juego de azar tal como es al abordar estas seis cuestiones candentes, sin tratar de encubrir sus defectos ni ocultar los peligros que puedan suponer para la sociedad. Este serio intento de imparcialidad, a nuestro parecer, sólo puede emprenderse desde el ámbito académico y ser dirigida, tal vez, en el momento en el que «una vida se vuelve casi interesante cuando ya ha aprendido las mentiras de los demás y empieza a disfrutar observando, viendo que siempre dicen otra cosa de lo que piensan, de lo que quieren de verdad» como escribió Sandor Marai en *El último encuentro*[9].

En Sevilla y aquí, en el libro, se abordó ante todo la visión moral y ética. La visión negativa del juego entre nosotros viene desde antiguo y está impregnada hasta finales del siglo XX de un enorme componente moral. Desde Alfonso X en Las Partidas, pasando por el Ordenamiento de Alcalá, la Ley 22 de D. Juan I (dictada en Briviesca en 1387) hasta la más reciente legislación (Real Decreto Ley 16/1977) todos los textos reflejan actitudes tanto de prevención como de condena del juego y de los jugadores. Ese posicionamiento de los textos legales quedó asimismo reflejado en El Quijote, en el episodio de la ronda nocturna que el ínclito Sancho Panza realiza en su calidad de Gobernador de la Ínsula de Barataria (2,49), con ocasión de un acuchillamiento en plena calle e informado de que la causa ha sido una disputa en un garito de juego sentencia el Gobernador: «Ahora, yo podré poco o quitaré esas casas de juego que a mí se me trasluce son muy perjudiciales». El sentido moral de la decisión de Sancho es evidente pero, de inmediato choca con los reparos pragmáticos de un escribano que le advierte: «Esta, a lo menos, no la podrá vuesa merced quitar porque la tiene un gran personaje, y más es sin compensación, lo que el pierde al año que lo que saca de los naipes». Cervantes ha señalado dos vertientes intrínsecas y conexas en el juego: lo moral y lo práctico, lo ideal y lo posible. Y así queda reflejado en la continuación del episodio cuando el escribano que puso de relieve al Gobernador Sancho Panza las dificultades con las que debía enfrentarse si ordenara el cierre del garito de personaje tan principal, continuaba diciendo: «Contra otros garitos de menor cuantía podrá vuesa merced mostrar sus poderes, que son los que más daño hacen y más insolencias encubren; que en las casas de los caballeros principales y de los señores no se atreven los famosos fulleros a usar de sus tretas; y pues el vicio del juego se ha vuelto en ejercicio común, mejor es que se juegue en casas principales que no en la de algún oficial donde cogen a

9. 2004, Barcelona, Salamandra, 22ª ed., pp. 171-172.

un desdichado de media noche abajo y le desuellan vivo». Ya, a comienzos del siglo XVII, los poderosos gozaban de impunidad mientras los menos acaudalados pagaban por ellos.

Esta sensación de disloque, de poca claridad en los fines, de incapacidad del país y de su gobierno para establecer normas lógicas y claras que encaucen y ordenen el mundo del juego de azar tienen, en mi opinión, un claro origen que no es otro que el de la pérdida de los valores morales por parte de nuestra sociedad. Como dijera en 1770 Oliver Goldsmith, autor de la famosa novela «El vicario de Wakefield» en otra de sus obras «The Deserted Village»: «mal le va al país presa de inminentes males cuándo la riqueza se acumula y los hombres decaen»[10], que no es ni más ni menos que el reflejo de la situación de agobio en la que está inmersa España.

V

La primera reflexión debía ser, por lo tanto, acerca de la moralidad, tarea de la que se encargaron las profesoras Isabel Wences (actualmente Subdirectora General del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales) y Ruth Martinón de la Universidad de La Laguna. Si no me equivoco, no es nada frecuente que de forma ordenada se estudien, en lengua española, no sólo las cuestiones relativas al enfoque de las políticas públicas como políticas morales sino también que se desarrolle el análisis de las políticas de juego desde esa óptica. Muy acertadamente concluyen, que las reglamentaciones establecidas en España cabe concebirlas como correspondientes a lo que las autoras denominan «políticas públicas híbridas». La importancia de la aportación realizada es evidente ya que nos ayuda a clarificar nuestras personales posiciones y nos permite situarnos en el espacio que va desde las políticas morales a las políticas instrumentales y nos ilumina sobre las causas últimas que, justifican la posición intelectual que cada uno de los que estamos interesados en estas cuestiones, adoptamos. El tema planteado, repito, es fundamental porque tras años de crecimiento, los valores morales han, si no desaparecido, quedado agazapados. Lo ha resumido Muñoz Molina con notoria brillantez en *Todo lo que era sólido:* «con una economía especulativa se corresponde sin remedio una conciencia delirante»[11].

Estas profesoras fueron las primeras en proponer su tema para el grupo de trabajo nada más realizarse la convocatoria. Su inmediata respuesta moti-

10. Cita que encabeza el libro *Algo va mal,* de Tony JUDT, 2010, Madrid, Taurus, p. 9.
11. Muñoz Molina, A. (2013), Madrid, Seix Barral, p. 14.

vó en mí, casi de forma automática, el empeño de afrontar otras cuestiones básicas que habían quedado marginadas en las tareas de la Fundación aprovechando la ocasión que ofrecía la celebración del Congreso y, por ello, busqué la colaboración de otros especialistas invitándoles, expresamente en algunos casos, a participar desarrollando temas concretos. Es el caso del profesor Chóliz de la Universidad de Valencia y de Stella Magistro de la Fondazione Bruno Visentini de Roma con la que ya había colaborado en una ocasión anterior.

El profesor Chóliz, conocido experto en la materia[12], director del curso de postgrado de la universidad de Valencia sobre «Adicción al Juego y otras adicciones comportamentales», aceptó el encargo de reflexionar sobre la política de juego responsable, cuestión directamente enlazada con la anterior ya que frente al perjuicio social que el libre desarrollo del juego puede causar a la sociedad, deben establecerse y llevarse a cabo por parte de las autoridades y de las empresas de juego unas políticas de responsabilidad social adecuadas que prevengan y atenúen el posible daño social que la práctica del juego de azar pueda producir[13].

Si el potencial adictivo del juego es innegable con las autorizaciones recientemente concedidas del juego *on line* esta cuestión se ha agravado, porque la actual regulación, como ya se ha indicado, deja prácticamente huérfana a la sociedad para que se defienda de las adicciones que la informática produce. Los jugadores *on line* son sobre todo navegantes de internet[14].

Este es un tema esencial, pero ciertamente conflictivo, tanto en sus planteamientos teóricos[15] como por su incidencia social y política, dada la activi-

12. Véase su reciente libro (2012) *Adicción a Internet y redes sociales: tratamiento psicológico,* Madrid, Alianza Editorial.
13. Recientemente el Grupo Parlamentario Socialista ha presentado una proposición no de Ley sobre aplicación de bonos en el juego *on line* en España desde la perspectiva del juego responsable (B.O.C.G., serie A, número 242, correspondiente al 20 de enero de 2014).
14. Así, Gómez Yáñez *et alii*, *Percepción social sobre el juego de azar en España IV*, 2013. Madrid, IPOLGOB-Universidad Carlos III. Becoña, por el contrario, piensa que «a veces existen adicciones que no son debidas a las tecnologías. Por ejemplo, un jugador patológico tiene un problema de juego y si descubre que puede jugar en casinos *on line* puede jugar en internet, pero realmente su problema es que es un adicto al juego, que utiliza internet como elemento de canalización» (*La Voz de Galicia*, de 29 de diciembre de 2009, p. 26). Véase también Becoña, E. (2006), *Adicción a nuevas tecnologías*, Vigo, Nova Galicia Edicións.
15. Para los psicólogos es generalmente un grave problema de salud mental pero para algunos psiquiatras es un trastorno complejo con comorbilidad frecuente.

dad de las asociaciones (religiosas, de ludópatas, etc.) que, en muchas ocasiones, con sus planteamientos, introducen distorsiones ajenas al núcleo central del problema sin olvidar la discrepancia que en la Academia se presenta sobre las causas de esta afección. Recordemos que un compañero suyo de la misma Universidad, el Profesor Carbonell ya había publicado el resultado de una encuesta a 4.000 adolescentes digitales que destruye totalmente los buenos deseos del legislador para impedir «teóricamente» el acceso de los menores de edad al juego *on line*, al demostrar que casi una quinta parte de los adolescentes ha jugado a apuestas digitales antes de cumplir la mayoría de edad y una parte importante lo hace de forma habitual con el riesgo de convertirse en adictos[16].

Resulta sorprendente la celeridad que la DGOJ pretende imprimir a dos nuevos proyectos de orden ministerial sobre apuestas cruzadas y máquinas de azar *on line*, por si no fuera suficiente con las máquinas de juego limitado que existen actualmente en los establecimientos de hostelería. Sarcásticamente, la DGOJ manifiesta que el objetivo «es profundizar en el desarrollo del mercado del juego *on line* español, de tal forma que pueda atenderse a la demanda del mercado de dichos productos con la garantía que la regulación establece» anunciando la convocatoria para nuevas licencias para garantizar «a los ciudadanos españoles un entorno de juego seguro y responsable en el que estén plenamente vigentes los controles de acceso para menores de edad y personas autoexcluidos de la actividad». En este libro, los capítulos 5 y 6, abordan la «captura del regulador» por lo que esta iniciativa podría, una vez desarrollada, ser fácilmente incluido como ejemplo en cualquiera de ellos.

Por lo que refiere a la cuestión relativa al blanqueo de capitales es evidente que debe estar presente en toda reflexión que se precie sobre el juego de azar y que está también directamente relacionada con la moralidad personal y social. Mi opinión y experiencia me lleva a concluir que, a través del juego de azar presencial y dados los controles establecidos, resulta verdaderamente difícil en España blanquear cantidades importantes. Tan sólo los premios gordos de la Lotería Nacional, de los que reiteradamente se ha visto agraciado algún político (aunque no sólo él) permite sospechar de una posibilidad de blanqueo porque ni los casinos ni los bingos ni las máquinas

16. La normativa vigente puede consultarse en Grande Aranda, J.I. y Herrero Molina, M.A., «La protección de los menores en la legislación del juego» en Palomar, A. (dir.), 2013, *En torno al juego de azar.* Cizur Menor, Aranzadi, pp. 339-385.

recreativas son medios adecuados[17]. En España es evidente, vistos los antecedentes conocidos, que el blanqueo de dinero que sin duda alcanza montos muy llamativos por parte de políticos, empresarios e incluso mafiosos nacionales y extranjeros, se realiza a través de paraísos fiscales y utilizando los servicios bancarios como intermediarios (que resultan, al menos moralmente, tan responsables como el propio blanqueador y demuestran la falta de interés y vigilancia de estas instituciones, de sus comités y direcciones de cumplimiento –*compliance*– en el caso de que los tuvieren), y también a través de otros canales como son las inversiones inmobiliarias o el fichaje de futbolistas. Respecto de estos últimos, Adela Cortina, Catedrática de Ética de la Universidad de Valencia, ha escrito recientemente: «No es de recibo que en el campo se exija el *fair play*, que se castigue a los jugadores con tarjetas amarillas o rojas y entre bambalinas, en la trastienda, reine el peor de los juegos sucios» explicando a continuación que eso «es lo que ocurre con la compraventa de jugadores que alcanza precios astronómicos, con los traspasos opacos, la administración desleal, el dudoso negocio de construir nuevos estadios y vender –o intentar vender– los antiguos abriendo agujeros económicos sin fondo, a través de operaciones complejas, confusas; y por si faltara poco, cuando la mala gestión de todo este trasiego de jugadores, terrenos y construcciones lleva a los clubs a endeudarse hasta las cejas, se recurre para saldar la deuda al dinero público, apelando al sentido patriótico de la ciudadanía»[18].

17. Para quienes somos legos en la materia resulta sumamente interesante consultar los trabajos de Ana Cases Comyn y de Serafín Gómez Rodríguez citados en la bibliografía.
18. Hay otros aspectos a tener en cuenta como los que señala Andrés Alvez, R., al escribir: «la mayoría de deportes individuales ofrecen muchas oportunidades para el engaño y finalmente la forma de dejarse ganar, sin resultar demasiado artificiosa es cada vez, ante la mayor igualdad de los jugadores, más fácil, pues unos pocos errores en momentos justos pueden dar al traste con un partido, que a priori un jugador podría ganar por méritos anteriores o clasificación.
Si a eso se añaden, por una parte, que la carrera deportiva de un deportista resulta ser en la mayoría de los casos muy corta y que en muchos casos la extrema juventud y la natural falta de responsabilidad y madurez en algunos casos es muy evidente y que de otra, en la mayoría de los casos, salvo las grandes estrellas o cabeceras de cartel, los emolumentos que cobran, siendo muy superiores en comparación con el sueldo de un trabajador normal e incluso con un directivo, son casi ridículos con los que perciben unas estrellas deportivas, tenemos un caldo de cultivo permanente para hacer crecer la corrupción». «Problemática específica del juego *on line* y su aplicación a las apuestas deportivas» en Palomar, A. (dir.), 2010, *Las apuestas deportivas,* Cizur Menor, Aranzadi, p. 249. Sobre la corrupción en el futbol en el ámbito internacional, incluido el amaño de las apuestas, compra de árbitros y manipulación de partidos, puede verse Hill, D.,

Pero que exista dificultad para blanquear, vía juego de azar presencial, y a excepción de la Lotería, no impide que la cuestión no sea intelectualmente atractiva sobre todo a partir de la implantación de los juegos *on line* y la evidente generalización del póquer (con la aparición de la figura del jugador profesional) y de la implantación de las apuestas deportivas cruzadas (en las que los jugadores son determinantes para el resultado del juego). De ahí que, conociendo previamente el resultado de las investigaciones realizadas por Stella Magistro (Fidone, G. y Linguiti, A., 2012: 329-378), solicitara su colaboración para que expusiera una panorámica de la realidad italiana sobre esta materia y mostrara la gravedad que alcanza allí el blanqueo por la gran implantación del juego ilícito y la acción de los grupos mafiosos resaltando la importancia de la cuestión y alertándonos sobre si aquí, en España, no estaremos desprevenidos en esta materia[19].

Tras estos tres primeros temas de tipo ético y moral, se abordan otras tres cuestiones también importantes y de actualidad. La primera se relaciona con la loable iniciativa adoptada por el gobierno de promover una Ley de garantías de la unidad de mercado con la intención de paliar los evidentes perjuicios económicos soportados por nuestro país a causa de la proliferación excesiva de disposiciones autonómicas, que han roto la indispensable unidad de mercado, necesaria para alcanzar una economía competitiva, actuación que va en sentido diametralmente opuesto al de los tiempos y al de los intereses de los ciudadanos pues nos retrotrae a una situación semejante a la que existía en el siglo XVIII antes de la supresión de las aduanas interiores porque ¿qué otro efecto en la práctica tiene el que los requisitos técnicos exigidos, por ejemplo, sean distintos en localidades limítrofes separadas apenas por pocos kilómetros, únicamente en razón a que pertenecen a dos autonomías diferentes? Simplemente, el de impedir o al menos dificultar que se produzcan y vendan bienes elaborados fuera de la localidad o de la región. Alberto Palomar, magistrado y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, aceptó el encargo de analizar la Ley y ha podido poner a punto su interesante trabajo gracias a que fue aprobada el pasado 28 de noviembre y promulgada como Ley 20/2013 del 9 de diciembre. De la capacidad de análisis, dedicación y extensión de sus conocimientos sobre el juego de azar son magníficos testimonios las obras

Juego sucio (2010), Barcelona, Alba editorial, libro que en su origen fue su tesis doctoral en sociología en la universidad de Oxford.

19. También se puede señalar la reiterada preocupación del F.B.I. sobre la posible utilización del juego del póquer *on line* para transferir fondos sin que se les pueda seguir el rastro para financiar actividades terroristas.

por él dirigidas y patrocinadas por la Fundación y el trabajo que aquí se contiene no tendrá menos valor que los anteriormente dirigidos por él, si no más, dadas las enormes dificultades de su aplicación por la enemiga de las Comunidades Autónomas a proceder a una lógica uniformización. (Así, al menos, parece asegurarlo el contenido del artículo titulado «Hacia la unidad de mercado» publicado por los expresidentes socialistas José Montilla de Cataluña y José A. Griñán de Andalucía, en *El País* del 20 de diciembre de 2013, que rechazan de plano su aplicación)[20].

El quinto reto novedoso es el emprendido por el profesor de Sociología José Antonio Gómez Yáñez de la Universidad Carlos III de Madrid. Desde un punto de vista politológico el estudio de los lazos que a lo largo de los años se han ido tejiendo entre el empresariado del juego de azar presencial con el poder político debían haber sido estudiados en profundidad, pues no cabe ser tan ingenuos como para que no reconozcamos que el crecimiento de la industria del juego, tanto en su vertiente de fabricación como en la de explotación, haya podido ser realizado sin la estrecha colaboración e incluso en ocasiones con la complicidad de personas pertenecientes a uno de los tres poderes públicos (legisladores, administración y justicia). En palabras de Quevedo «este mundo es juego de bazas» y, desgraciadamente, sigue siendo cierto que «solo el que roba triunfa y manda». Los ejemplos que estudia no son los únicos ni los más conocidos y, posiblemente, ni siquiera los más significativos, pero sí resultan suficientemente expresivos de cómo se ha producido la interacción empresarios-gobernantes durante los pasados años. Reconozcamos que el terreno es vidrioso pero arriesgarse en él ya supone tener curiosidad intelectual y coraje ilimitado. El profesor Gómez Yáñez se ha convertido en poco tiempo en un verdadero experto en estas cuestiones gracias a su participación en la elaboración de los cuatro Informes sobre la Percepción que los españoles tienen sobre juego de azar y a los dos Anuarios sobre el juego de azar que han sido dirigidos por él y publicados por el Instituto de Política y Gobernanza (IPOLGOB) de la Universidad Carlos III de Madrid junto a la Fundación CODERE.

20. En esta línea, el Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Cataluña, ha dictaminado que catorce artículos de la norma vulneran competencias de la Generalitat y subraya la inconstitucionalidad de la Disposición Final Cuarta de la Ley por otorgar rango a la misma de ley básica.
Según el Dictamen los artículos 16, 17 y 18 y, por conexión, el artículo 5 y la Disposición Final Segunda, vacían de contenido competencias de la Generalitat al imponer a autonomías y municipios «un marco encorsetado o, si se quiere, especialmente restrictivo» para ejercerlas. (azarplus.com, 24/02/2014).

Finalmente, también resultaba extraordinariamente necesario, e interesante en sumo grado, abordar la actividad de los *lobbies* internacionales que consiguieron «la captura del legislador» durante la tramitación de la Ley 13/11, de Regulación del Juego, y que abrieron las puertas, ahora si legalmente, al juego *on line* en España originando lo que puede llegar a ser una verdadera catástrofe para el juego presencial y para la propia sociedad española ya que el canal presencial crea puestos de trabajo y recauda sustanciosos ingresos fiscales para el Estado y las Autonomías de forma incomparable a los escasos beneficios que aporta el canal *on line* al Estado y a la sociedad[21].

Sostiene el antropólogo Manuel Mandianes y no puedo dejar de estar de acuerdo con él, que «no se puede entender la España del siglo XX, en general la cultura de nuestros días, sin analizar el papel que juega el futbol» para añadir más adelante que «los grandes equipos y sus estrellas son las realidades más planetarias de hoy y, por lo tanto, los mejores vehículos para llevar por los cuatro rincones del planeta las ideologías políticas». Y los intereses económicos, cabría añadir, porque los grandes clubes de futbol aun defendiendo muchos intereses localistas, son tan complejos como la sociedad misma ya que «entre los personajes que giran, revolotean y gobiernan el futbol hay hombres de deportes, hombres de negocios, gente honrada y corrupta, políticos, civiles y personajes de catadura espesa».

Esta complejidad de los equipos, además, presupone una hibridación y ésta, a su vez, significa «el movimiento hacia una identidad imposible de fijar porque la busca en la libertad lejos de las marcas adscritas e inertes disfrutando de licencia para desafiar e ignorar los marcadores culturales, las fronteras, los límites, las etiquetas y los estigmas que circunscriben y limitan los movimientos y las decisiones del resto de los mortales ligados a un lugar».

Y ¿por qué la fuerza del futbol y en concreto de sus dirigentes? A mi entender porque las masas, asqueadas de la ramplona política que no solo por estos lares se desarrolla, adoptan como «pertenencia» el militar en un club y los dirigentes de éstos hacen el papel de líderes –si no son manipulados políticamente a su vez por otros líderes– y obtienen el apoyo de la masa de so-

21. Se trata de una captura legal, a mi juicio sin corrupción ya que se utiliza el camino del *lobby*. Esta forma de actuar ha sido estudiada por la nueva economía política y por la teoría de la elección pública, siguiendo la búsqueda de rentas que propusieran Buchanan y Tullock, ya en 1962, en *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy,* Ann Arbor, University Michigan Press, y con posterioridad desarrollada por A. Krueger en 1974, en su artículo «The Political Economy of the Rent-seeking Society» publicado en *American Economic Review*, 64, pp. 291-303.

cios y simpatizantes. No creo que haya podido analizarse este fenómeno con mayor lucidez a como lo hizo Ortega y Gasset hace ya años al escribir que «uno de los síntomas más alarmantes de la sociedad actual, y especialmente de la española, consiste en un doble proceso, tan inquietante como funesto y suicida». Este doble proceso lo forma por un lado la deserción de las minorías de su misión social e histórica de dirigir y moralizar la sociedad y, por el otro, la rebelión de las masas. «Las masas se han hecho indóciles frente a las minorías; no las obedecen, no las siguen, no las respetan sino que, por el contrario, las dan de lado y las suplantan»[22] y con los clubes ocurre algo semejante: su fuerza política (que incluye su capacidad de *lobby*) radica en el inmenso número de seguidores que constituyen un mundo transversal y que actúan del mismo modo que lo hacen en política: «en el sufragio universal no deciden las masas, sino que su papel consiste en adherirse a la decisión de una u otra minoría»[23]. No de otra forma pueden entenderse los hechos que relata Germán Gusano en su capítulo cuando cita el testimonio de la ex ministra Matilde Fernández que cuenta que, cuando era Concejala del Ayuntamiento de Madrid, fue amenazada por el Presidente del Real Madrid con lanzarle a todos los seguidores si no se avenía a su solicitud y retiraba el veto a las demandas del club.

Para un politólogo, y quiero creer que para todo ciudadano interesado en la «res pública», resulta de sumo interés y actualidad reflexionar sobre la incidencia de grupos tan poderosos como son los clubes de futbol sobre la vida política del país. Hace ya tres años en mi artículo citado alerté que «la entrada en el escenario de los equipos de futbol ha servido de caballo de Troya de las grandes multinacionales de apuestas a cuyos intereses han acabado plegándose los legisladores» (Cases, 2011: 97).

Germán Gusano, politólogo y director de la Fundación CODERE, recibió el encargo de estudiar el mecanismo a través del cual se produjo esta intervención y ahora nos beneficiamos de los resultados de su investigación que difícilmente pueden ser más claros y reveladores y que constituyen un «estudio de caso» de imponderable valor. En el prólogo que escribí a «El juego diseccionado» de Lafaille y Simonís reiteré mi advertencia al referirme a la tramitación de la Ley 13/2011, de Regulación del Juego, cuando manifesté que «se puso de relieve la actividad que los *lobbies* del juego *on line* desplegaban presionando con tal intensidad en defensa de sus intereses particulares, que su estudio constituye claramente, desde un punto de vista estrictamente

22. *La rebelión de las masas*, Espasa Calpe, Madrid, 1961, 15ª ed., p. 42.
23. *La rebelión de las masas*, p. 59.

académico, un ejemplo paradigmático de «estudio de caso» perfecto para ser propuesto a la consideración de los estudiantes de materias relacionadas con las políticas públicas y actores políticos» (Lafaille y Simonís, 2012: 10). Ahora, gracias al trabajo de Germán Gusano, puedo afirmar que el deseo que formulé entonces ha sido llevado a cabo de modo cabal.

VI

En síntesis e intentando resumir cuál ha sido el *leit motiv* de este libro, partiremos del planteamiento de que toda sociedad debe estar pertrechada de valores morales y que, en nuestro caso, cuándo se reconoce en 1977 la libertad civil de la que deben gozar los españoles estableciendo el derecho a jugar, no se desarmó completamente a la sociedad de los instrumentos que debía utilizar para que este derecho se desarrollase de forma templada. De ahí que sostengamos la necesidad de políticas favorecedoras del juego responsable y también vigilantes sobre el blanqueo de capitales.

Por otro lado, la unidad de mercado introduce una racionalización en la actividad económica de la que hace años estábamos alejados. Igualmente reconocemos que la corrupción ha sido y es posible, sea directamente o a través de la «captura del regulador», y hemos expuesto algún caso como ejemplo del modo que puede producirse; esto ayuda de forma importante a comprender la magnitud y consecuencias de estas conductas reprobables.

Una de ellas, indudablemente y aunque no se palpe, es la mala calidad de las leyes. La reiteración en su falta de calidad conduce claramente a la ilegitimidad (no de origen, pero si de ejercicio del Parlamento). La legitimidad de las Cortes Constitucionales afirma Rosanvallon, «está vinculada con el carácter reflexivo de su intervención»[24]. La falta de reflexión que se presentó en toda la tramitación apresurada de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, fue causa de su mala calidad.

La merma de legitimidad se ve facilitada porque «un aspecto neurálgico de nuestra época que concurre a delimitar la democracia es el desapego de la ley» que «consiste en una actitud cívica de desprecio o desdén del orden legal existente y una indiferencia y anomia moral que autoriza al ciudadano a transgredir y burlar la ley cuantas veces puede». Estas palabras de Vargas Llosa contenidas en su inapreciable ensayo *La civilización del espectáculo,* son rematadas con la afirmación siguiente: «una explicación que se da para el

24. 2010, *La legitimidad democrática*, Barcelona, Paidós, p. 32.

desapego a la ley es que a menudo las leyes están mal hechas, dictadas no para favorecer el bien común sino intereses particulares o concebidas con tanta torpeza que los ciudadanos se ven incitados a esquivarlas»[25].

Agradeceré a quién haya tenido la bondad de haberme leído hasta aquí que medite seriamente sobre las reflexiones elaboradas, a partir de lo que en este libro se dice, por un profesor que pasea su mirada por los campos de España del mismo modo que Antonio Machado lo hacía por los *Campos de Castilla*, es decir, «triste, cansado, pensativo y viejo».

25. 2012, Madrid, Prisa ediciones, pp. 145-147.

BIBLIOGRAFÍA

Albiac, G. (2013), «Lotería» en *ABC* (19 de diciembre, p. 14).

Boehm, F. (2005), «Corrupción y Captura en la Regulación de los Servicios Públicos» en *Revista de Economía Institucional*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Vol. 7, nº 013, pp. 245-263.

Carbonell, E. y Montiel, I. (2013), *El juego de azar on line en los nativos digitales*, Valencia, Tirant Humanidades.

Cases Comyn, A., (2006), «El régimen del juego de los casinos en España. Estudio de las diversas normativas autonómicas» en Palomar, A. (coord.), *Régimen del juego en España,* Cizur Menor, Aranzadi, pp. 485-526.

Cases Comyn, A. y Gómez Rodríguez, S., (2013), «Compliance: el control del riesgo en las operaciones empresariales de juego» en Palomar, A (dir.), *En torno al juego de azar*, Cizur Menor, Aranzadi, pp. 531-573.

Cases, J.I. (2011), «La transformación de las políticas públicas del juego de azar en España» en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº. 6, Nueva Época, pp. 75-103.

Cortina, A., «Deporte y juego sucio» en *El País,* 1 de febrero de 2014.

Fidone, G. y Linguiti, A. (2013), *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato,* Milano, Giuffré Editore.

Gómez Rodríguez, S. (2013), «El ignorado valor añadido de los departamentos de seguridad de casinos y salas de juego: herramientas claves para la prevención efectiva del blanqueo de capitales» en *Seguritecnia,* marzo, núm. 395, pp. 74-78.

Gómez Yáñez, J.A.:

— (Dir.), (2012), *Anuario del juego en España 2011/2012*, Madrid, IPOLGOB-esj.

— (Dir.), (2013), *Anuario del juego en España 2012/2013*, Madrid, IPOLGOB-esj.

Herraiz Serrano, O. (coord.), (2012), *El nuevo régimen jurídico de los juegos de azar*, Madrid, La Ley.

Lafaille, J.M. y Simonis, G., (2012), *El juego diseccionado. Un análisis conceptual de los juegos de azar.* Madrid, IPOLGOB-esj.

Mandianes, M., (2013), «Futbol. ¿Sólo un deporte?» en *El Mundo* (1 de octubre), p. 17.

Capítulo I

Políticas morales y juegos de azar[1]

Ruth Martinón Quintero*
(Universidad de La Laguna)
Isabel Wences Simon**
(Universidad Carlos III de Madrid)

SUMARIO: I. DEBATE TEÓRICO SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA NATURALEZA HUMANA, LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA. A MANERA DE INTRODUCCIÓN. II. LO JUSTO COMO BIEN *VERSUS* LO JUSTO COMO LO CORRECTO. III. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS POLÍTICAS MORALES. IV. POLÍTICAS MORALES Y TEORÍA POLÍTICA. V. JUEGO: POLÍTICAS MORALES Y POLÍTICAS INSTRUMENTALES. VI. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

---

1. Las autoras de este capítulo se han beneficiado del apoyo brindado por el proyecto «Identidades y ciudadanías. Fundamentos político jurídicos de la diversidad». Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Plan Nacional I+D, número de expediente DER2012-36142.

* Ruth Martinón es Doctora por la Universidad Carlos III de Madrid y actualmente es profesora en la Universidad de La laguna. Su línea de investigación principal es el análisis de políticas públicas desde una perspectiva politológica. Entre sus publicaciones destaca *El marco de las coaliciones promotoras en el análisis de políticas públicas. El caso de las políticas de drogas en España (1982-1996)* publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas.

** Isabel Wences es Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Carlos III de Madrid y actualmente Subdirectora General de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España). Sus líneas de investigación se enmarcan en la historia de las ideas políticas y en la teoría política. Ha participado en diversos proyectos de investigación y ha sido *visiting scholar* en universidades mexicanas y canadienses.

I. DEBATE TEÓRICO SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA NATURALEZA HUMANA, LA SOCIEDAD Y LA POLÍTICA. A MANERA DE INTRODUCCIÓN

El análisis de políticas públicas lleva años tratando de esclarecer qué significa y qué alcances tiene aquello que llamamos políticas públicas morales. Más allá del interés en definir este tipo de políticas a través de sus características fundamentales o hacerlas objeto de una clasificación, nuestro fin último es reflexionar sobre el significado y la virtualidad de la moral en la política de nuestras sociedades contemporáneas. Dentro de este marco, en esta ocasión queremos reflexionar sobre las políticas relacionadas con el juego, específicamente con el juego de azar.

Para comprender el debate sobre la implicación de la moral en la política conviene, de manera esquemática, recordar que a lo largo del tiempo, dentro de la filosofía política, han tenido lugar dos modelos que han reflejado de diferentes maneras e intensidades sus fundamentos sobre la naturaleza humana, la sociedad y la política. Por un lado, encontramos un modelo inspirado en Thomas Hobbes que considera que el Estado o la sociedad política son el resultado de una construcción racional; los individuos, de manera libre e igual, acuerdan su creación. Es un modelo que ha dado lugar a teorías de carácter atomista. Por otro lado, se encuentra el modelo inspirado en Aristóteles que considera la sociedad política como el resultado de la natural sociabilidad –de la evolución histórica de las relaciones entre las personas, las familias, los pueblos–; en su configuración no tiene lugar ningún pacto. Este modelo ha dado lugar a teorías de carácter holista. Para los primeros, los atomistas, la moral es racional y reivindica principios que consideran pueden ser sostenidos por todos los hombres; este carácter de universalidad hace que dichos principios tengan razón de ser independientemente de las circunstancias y las condiciones. Aquí, la fuente de la moralidad, de inspiración kantiana, se halla en la razón y se atribuye a todo hombre; en consecuencia, no requiere de la presencia de vínculos ni con la comunidad ni con la cultura. La moral encuentra su fundamento en el valor de la autodeterminación, no en los deseos, ni en las creencias religiosas o seculares, ni en las circunstancias del entorno. Siguiendo esta lógica, el ser moral puede abstraerse de las condiciones sociales que le rodean; puede hacer juicios de carácter universal, sin necesidad de considerar las especificaciones sociales. La actividad moral se encuentra en el Yo y no en las prácticas sociales. Para los segundos, los inspirados en el modelo aristotélico, el ser humano es intrínsecamente sociable, condición que no puede ser disuelta ya que los hombres se necesitan unos a otros para llevar a cabo

su plan de vida. Para los que se inscriben aquí, la comunidad tiene un valor moral intrínseco y no puede estar compuesta por individuos abstractos, sin rasgos específicos, sino por un conjunto de seres humanos que se encuentran situados en grupos, llámense naciones o culturas; es decir, que se encuentran anclados en comunidades que se caracterizan por poseer sus propios valores y tradiciones.

Corrientes contemporáneas inspiradas en estos modelos comparten el reconocimiento del valor moral intrínseco o dignidad del ser humano y, consecuentemente, de la autonomía moral y de la libertad que es imprescindible para mantener esta autonomía. Sin embargo, para los llamados autores comunitaristas[2] –herederos del modelo aristotélico– el individuo se encuentra inmerso en su contexto social, cultural e histórico y, evidentemente, determinado por todo ello. Esto quiere decir que las personas no están aisladas, sino que forman parte y están determinadas por su comunidad, una comunidad a la que deben respeto y deferencia. Para estos pensadores, si la sociedad se aloja en un vacío moral, entonces corre el gran riesgo de poder desintegrarse.

Estas consideraciones varían en intensidad a la hora de mostrar su postura de rechazo a los herederos del modelo atomista: los liberales. Los presupuestos de este modelo han hecho daño, sentencian los comunitaristas, a las sociedades porque han centrado su atención únicamente en el individuo y sus derechos y libertades independientemente de las necesidades de la comunidad.

La crítica al denominado individualismo exacerbado creció notablemente en la década de los ochenta y noventa del siglo XX de la mano de pensadores tales como Michael Walzer, Charles Taylor y Michael Sandel. Es en este último, donde centraremos la mayor parte de nuestra atención. Conviene comenzar por señalar que estos autores consideran que dentro del liberalismo contemporáneo hay un conjunto de elementos filosóficos, sociales y culturales que necesitan ser reexaminados, aunque no necesariamente desechados. Todos estos autores coinciden en otorgar importancia al contexto social, cultural e histórico en la configuración del individuo; en otorgar a la idea de comunidad un lugar central de su pensamiento filosófico político; y en dar prioridad a la vida o sociedad buena –o al bien– (the *good*), sobre

2. Sobre el comunitarismo conviene hacer una aclaración. El comunitarismo no es una ideología, sino una corriente de pensamiento moral y política que ha sido adoptada por distintas tradiciones ideológicas. En consecuencia, dista mucho de ser una corriente de pensamiento homogénea.

la sociedad justa o correcta (the *right*). Es decir, los liberales defienden una moral deontológica, mientras que los comunitaristas se pronuncian por una moral teleológica, privilegian el fin y la virtud sobre lo justo.

Esta diferenciación tiene su punto de partida en la concepción de la naturaleza humana que defiende cada modelo. Para unos, la trascendencia moral del individuo reside en su capacidad para evaluar y no en los fines que persigue dado que estos no son constitutivos de dicho sujeto; este individuo es capaz de sustraerse de sus propósitos y de sus relaciones a fin de escoger lo que crea más conveniente. En consecuencia, lo que cobra relevancia no son los fines perseguidos, sino la capacidad del sujeto para determinarlos y de esta prioridad del sujeto proviene la prioridad de lo justo, de lo correcto sobre lo bueno. Desde el punto de vista liberal, mientras se respete la autonomía del individuo, se puede considerar que se está procediendo de manera justa, esto es, correctamente. Los comunitaristas consideran que este sujeto, al que llaman «desencarnado», independientemente de toda concepción del bien, ignora que las personas están en buena medida constituidas y determinadas por esta misma concepción. Señalan que pretender eliminar las ideas de los individuos sobre el bien al momento de establecer una sociedad justa es una muestra de las insuficiencias y limitaciones de la visión liberal del sujeto.

Los comunitaristas consideran que el sujeto, el yo, no es previo, sino que está constituido por los fines (Sandel, 2000). No es posible separar ni distinguir el yo de sus fines. Los fines no son el resultado de las elecciones de los sujetos, sino del descubrimiento del yo en tanto yo social. Por ello, la pregunta que se hacen los comunitaristas es ¿quién soy?

El comunitarismo no está de acuerdo con la concepción de la persona que defiende el liberalismo y que John Rawls sintetiza con la idea según la cual «el yo antecede a sus fines», lo cual quiere decir, resumiendo, que los individuos, más allá de su pertenencia a cualquier grupo, categoría, entidad o comunidad –ya sea de tipo religiosa, económica, social o sexual– tienen (y además es valioso que tengan) la capacidad de cuestionar tales relaciones, hasta el punto de que pueden separarse de ellas si así lo desean (Gargarella, 1999:126).

Para el comunitarismo, en cambio, nuestra identidad como personas, al menos en parte, se encuentra profundamente marcada por nuestra pertenencia a ciertos grupos. Nacemos en ciertas comunidades y seguimos ciertas prácticas sin las cuales dejaríamos de ser lo que somos. Estos vínculos se consideran valiosos en tanto que son esenciales en la configuración de nuestra

identidad. La crítica va directamente dirigida a los presupuestos atomistas de acuerdo con los cuales los individuos se bastan a sí mismos y no necesitan la sociedad[3].

Frente a los presupuestos atomistas que consideran que los individuos no necesitan ningún contexto social para desarrollar y ejercer sus capacidades, pensadores como Taylor defienden la «tesis-social» la cual sostiene que esta capacidad solo puede llevarse a cabo en un tipo particular de sociedad, es decir, en un determinado entorno social. La «tesis social» afirma que la sociedad es «condición esencial» para el desarrollo de la racionalidad, la autonomía y la responsabilidad (Taylor, 1995: 197).

Ahora bien, hay que tener cuidado con las simplificaciones porque los liberales –al menos los liberales igualitaristas– no niegan la «tesis social», no sostienen que las personas puedan ejercer su capacidad de autodeterminación fuera de la sociedad. Liberales como Rawls y Dworkin reconocen que la autonomía individual no puede darse al margen de un entorno social que permita hacer elecciones que tengan sentido y que ayuden al desarrollo de la capacidad para elegir entre las diferentes opciones.

Entonces, ¿dónde se encuentra el debate? Se encuentra en el hecho de que los comunitaristas señalan que la «tesis-social» exige necesariamente que se renuncie a la neutralidad estatal por la que abogan los liberales. Un Estado neutral no puede defender adecuadamente el entorno social necesario para la autodeterminación. La tesis social señala que la capacidad para elegir una concepción de lo bueno solamente puede ejercerse en un tipo particular de comunidad y este tipo de comunidad, defienden los comunitaristas, únicamente puede sostenerse a partir de una política del bien común. Esto quiere decir, que son necesarios algunos límites respecto de la autodeterminación para mantener las condiciones sociales que permiten la autodeterminación.

3. «El término atomismo en sentido amplio se utiliza para caracterizar las doctrinas contractualistas que surgieron en el siglo XVII y también doctrinas posteriores que tal vez no han utilizado la noción de contrato social, pero que heredaron una visión de la sociedad como un agregado de individuos al servicio de objetivos individuales. Algunas formas de utilitarismo son herederas de estas doctrinas. El término también se aplica a las doctrinas contemporáneas que retoman la doctrina del contrato social, o que intentan defender en algún sentido la prioridad del individuo y sus derechos sobre lo social, o que presentan una visión puramente instrumental de la sociedad» (Taylor 1990: 109).

II. LO JUSTO COMO BIEN *VERSUS* LO JUSTO COMO LO CORRECTO

Al exponer sus presupuestos teórico políticos, pensadores como Sandel parten de la diferenciación de dos concepciones básicas de justicia política o pública, acordes con los modelos antes mencionados. Por una parte, existe una concepción de la justicia para la cual o en la cual es propio de la esfera pública la promoción de la virtud, del bien, de las virtudes cívicas. Esta concepción, con origen en el pensamiento aristotélico, considera que la realidad del autogobierno solo es posible en la medida en que se fomentan unas virtudes cívicas y formativas que permiten al ciudadano ser un sujeto político activo. Por otro lado, la tradición liberal, los utilitaristas y pensadores como Kant o Rawls nos presentarían una concepción de justicia como lo que es debido, como lo correcto, reflejado en una serie de derechos y obligaciones que suponen la construcción de un marco de libertad dentro del cual los ciudadanos deben escoger su propia concepción de virtud.

Frente a estos modelos, Sandel se pregunta si una sociedad justa, ¿es aquella que ha de perseguir el fomento de la virtud de sus ciudadanos? O ¿es aquella en la que, más bien, la ley deber ser neutral entre concepciones contrapuestas de la virtud de modo que los ciudadanos tengan la libertad de escoger entre concepciones contrapuestas de la virtud, de modo que los ciudadanos tengan la libertad de escoger por sí mismos la mejor manera de vivir? (Sandel, 2008:17).

Hay un acuerdo en la literatura académica en sostener que en nuestras sociedades predomina actualmente la segunda concepción de la justicia, de modo que el debate político gira primordialmente sobre cómo fomentar la prosperidad (el crecimiento y su redistribución), respetando la libertad individual en las concepciones morales más allá de esos principios básicos de convivencia. Sin embargo, observa que, al mismo tiempo, con frecuencia también aparecen argumentos o debates respecto a lo bueno y lo malo; respecto de qué se merecen las personas; debates sobre qué virtudes debe recompensar y promocionar la sociedad y por qué. Y esto es así, sentencia el autor, porque «no podemos prescindir sin más de la vena enjuiciadora de la justicia» (Sandel, 2008:8).

Sandel defiende que en la sociedad norteamericana predomina una concepción liberal de la moral y la política que considera que «una sociedad justa no intenta promover ningún fin particular, sino que permite que sus ciudadanos persigan sus propios fines de un modo compatible con un grado similar de libertad para todos» (Sandel, 2008: 214), sobre el respeto de

la equidad y los derechos fundamentales. No se aspira a determinar cuál es el fin de la sociedad justa, sino a construir el marco dentro del cual los ciudadanos puedan determinar sus propios valores y fines respetando una libertad similar para los demás. En este ideal lo correcto es previo a lo bueno en dos sentidos: los derechos individuales no pueden sacrificarse en aras del interés general, y los principios de justicia de los que parte la construcción de tales derechos no puede tomar como premisa ninguna visión particular de la vida buena (Sandel, 2008: 214).

Es una concepción de la justicia que lleva a que en la esfera política predomine un debate sobre cómo fomentar la prosperidad, el crecimiento económico y su redistribución, y la libertad individual a partir del respeto a los derechos individuales. Sandel lo llama república procedimental en la medida en que en lugar de cultivar la virtud, la política capacita a las personas para que puedan elegir sus propios valores.

Los fundamentos de esta filosofía moral estarían en la construcción contemporánea de Rawls y encontraría sus raíces en el pensamiento kantiano. Sandel nos explica cómo esta teoría política liberal parte de una concepción de la persona forjada en la confrontación con el utilitarismo: el yo kantiano concebido como un sujeto libre e independiente, sin ataduras morales previas, capaz de elegir con libertad.

Y esa es la visión del yo que se expresa en el ideal de un Estado como marco neutral. De acuerdo con la ética basada en los derechos, si necesitamos un marco neutral, es decir, un marco de derechos que rehúse elegir entre propósitos y fines diferenciados, es precisamente porque somos sujetos esencialmente separados e independientes. Si el yo es previo a sus fines [en la medida en que es capaz de dar un paso atrás y estudiarlos y revisarlos], lo correcto ha der ser previo a lo bueno (Sandel, 2008: 210).

Frente a este marco político neutral en el que se renuncia a establecer una forma de vida preferida o de concepción de qué se tenga por un bien (Sandel, 2012:246), se presenta la concepción de la justicia como bien, asociada a la virtud y a una vida buena, de modo que es tarea de la política la promoción de las virtudes cívicas que ligadas a la reflexión pública sobre el bien común, promuevan una participación en el autogobierno de la comunidad, pues este supone, según Sandel, la necesidad de un vínculo moral con la misma a partir del cultivo de tales virtudes cívicas.

La idea clave de la teoría política defendida por pensadores como Sandel es que la libertad de cada persona depende de su participación en el

autogobierno colectivo, en el sentido de deliberar con nuestros conciudadanos acerca del bien común y contribuir a dar forma al destino de la comunidad política. Pero esto requiere más que la libertad liberal, requiere conocimiento de los asuntos públicos y un sentimiento de pertenencia y preocupación por el conjunto: un vínculo moral con la comunidad que sería el objetivo de las políticas formativas de las virtudes cívicas (Sandel, 2008:24-25). La vida buena depende de los marcos u horizontes sociales y culturales en que se sitúan las personas, pero esto no quiere decir que lo valioso es necesariamente lo socialmente aprobado, sino que existe una conexión entre los fines que se proponen las personas –lo que es valioso para ellas– y las formas sociales –la percepción pública de formas sociales comunes de acción– que configuran el marco en que éstas actúan y que otorga sentido a esos fines. Una vez que esta dependencia se establece, es posible advertir que algo puede llegar a ser bueno o valioso para alguien (que se convierte en un fin) únicamente si encuentra fundamento en las formas sociales.

Esto quiere decir que el deber del Estado de actuar para procurar que los individuos lleven a cabo vidas moralmente valiosas se acompaña del presupuesto de que el contenido de ese deber es que los individuos lleven vidas que «sean realmente buenas» y no que los individuos que las vivan «crean» que lo son. Esto quiere decir que el deber del Estado en relación a la vida de sus ciudadanos se dirige a lo que es bueno para ellos y no hacia la satisfacción de sus ciudadanos o al logro de los fines y proyectos que ellos consideran como buenos.

En consecuencia, se traslada al Estado el juicio acerca de cuándo una vida no es valiosa y cuándo, consecuentemente, se justifica que dicho Estado interfiera en la vida de los individuos disponiendo qué valores deben ser respetados o realizados y a cuáles se debe renunciar. El corolario de esta argumentación es que para los comunitaristas existen formas de vida que son más valiosas que otras y que, por tanto, el Estado debe intervenir para protegerlas y fomentarlas. La supuesta neutralidad del Estado defendida por los liberales lo que en realidad hace, denuncian los comunitaristas, es privilegiar una visión de la vida buena, aquella que ha sido elegida de manera autónoma por cada individuo, independientemente de en qué consiste la opción elegida. Esta supuesta prioridad de lo justo –lo correcto– sobre lo bueno, defendida por el discurso liberal, es para los pensadores comunitaristas un engaño detrás del cual se esconde una determinada concepción del bien: la del pensamiento liberal.

Todo este debate sobre el deber del Estado y de su neutralidad tiene un reflejo directo en las políticas morales y en las políticas en torno a los juegos de azar, como se verá más adelante.

III. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LAS POLÍTICAS MORALES

Desde el análisis de políticas públicas podemos preguntarnos qué tipo de política iría ligado a cada concepción de justicia de las que nos presenta la teoría política y que hemos sintetizado con el esquema anterior. Parece lógico pensar que la justicia como lo correcto debería llevar aparejado el predomino de las políticas instrumentales, mientras las políticas morales deberían ir ligadas a la concepción de la justicia como virtud. Si afirmamos que en nuestras sociedades (con las diferencias en las que ahora no entraremos entre Estados Unidos y Europa) predomina una concepción liberal, ¿qué papel juegan o qué significa la existencia de políticas morales en las mismas? Veremos a continuación qué entiende como políticas morales el análisis de políticas públicas y nos preguntamos en qué medida dichas políticas encajan con las distintas concepciones de la justicia que brevemente hemos expuesto. Ello nos facilitará un escenario que nos permitirá analizar si las políticas en torno al juego son morales –deontológicas– o instrumentales.

En la actualidad parece existir consenso en la literatura del análisis de políticas públicas sobre la existencia de un tipo de políticas que reúnen unas características comunes que las diferencian de las demás, principalmente la especial presencia en las mismas de los discursos morales que reflejan valores y creencias básicas. Como muestran Mooney y Schuldt (2008) a partir de estudios sobre opinión ciudadana, la característica fundamental de los dominios sobre los que se desarrollan estas políticas es la de generar conflictos sobre valores morales básicos, lo que a su vez conlleva poco conocimiento técnico o poco uso del mismo, junto a la dificultad para alcanzar compromisos sobre dichas materias.

En otras ocasiones, las más frecuentes, los intentos de definir las políticas morales se han centrado en los argumentos o discursos utilizados por los miembros de las coaliciones promotoras que participan en este tipo de políticas. También en estos casos predominaría la idea de tratarse de debates en los que se utilizarían argumentos morales (Haider-Merkel y Meir, 1996), alusiones a valores centrales o principios últimos (Mooney, 2001). En definitiva, las políticas morales versan sobre el deseo de sancionar legalmente

lo bueno y lo malo, sobre la validación pública de un conjunto de valores básicos (Mooney, 1999).

Sin embargo, en todos estos casos los intentos de caracterización de las políticas morales parecen haberse construido más en función de su contenido sustantivo (por temas con alto contenido moral, referenciables a principios básicos, etc.), que en función de cómo los actores enmarcan dichos temas. Mucciarioni (2011) defiende, dentro de lo que parece ser la tendencia mayormente aceptada, la posibilidad de entender las políticas morales como una de las dos amplias estrategias de *framing issues* que existirían en las políticas públicas, más que un intento de encajarlos en una tipología de políticas existentes en razón de su contenido. Al mismo tiempo, defiende que no se pueden ver las políticas morales como una única categoría, puesto que se pueden distinguir diversos subtipos de marcos morales.

Los participantes en los conflictos de las políticas morales juzgan las políticas solo de acuerdo a los principios que ellos promueven y enmarcan los temas usando razonamientos deontológicos (juzgando que es lo correcto y lo incorrecto), más que de acuerdo a las consecuencias esperadas de una acción/inacción particular. Los principios básicos determinan de manera estricta las elecciones de la política y la defensa de los principios es un fin valioso de la política en sí. Sus argumentos a favor y en contra de la política no descansan principalmente sobre las bases de la prudencia, lo práctico o bases empíricas, sino sobre imperativos que defienden un estándar moral. La violación de un principio concreto está injustificado incluso si uno espera resultados positivos de ello: el aborto es asesinato y el asesinato es malo, incluso si el levantamiento de las restricciones sobre el mismo llevase a una reducción de los abortos de riesgo y de niños no deseados (Mucciarioni, 2011:191). En el caso de los discursos morales sobre el juego sucede lo mismo cuando los fundamentalistas religiosos no atienden a los argumentos que defienden los recursos que el juego puede proveer, con independencia de que sirvan al Estado para financiar bienes deseables como una mejor educación o supongan desarrollo económico para la sociedad civil. El juego es malo porque fomenta una ética de dinero fácil opuesta a la ética del trabajo; además puede generar males como el consumo de drogas, prostitución, mafias, ludopatía…, pero sobre todo es malo en sí mismo (Tirado, 2010:215 y ss).

La aproximación deontológica del enmarque moral da cuenta de las dificultades observadas en encontrar compromisos para resolver las diferencias en las políticas morales. No hay nada intrínseco en estos temas que los

haga resistentes al compromiso. Este es difícil solo porque algunos insisten en enmarcar esos temas en términos deontológicos. Lo importante es el tipo de argumentos usados.

Por tanto, y siguiendo a Mucciarioni, las dos grandes estrategias de enmarque desembocan en los dos tipos básicos de políticas públicas de acuerdo a estos criterios: las políticas morales y las políticas instrumentales. Las primeras se caracterizan porque en ellas los participantes en las mismas juzgan las políticas solo de acuerdo a los principios que promueven y enmarcan los temas a través de argumentos puramente deontológicos. Mientras en las políticas racional-instrumentales, los participantes juzgan las políticas como valiosas solo si ayudan a producir los resultados deseados, especialmente al considerar los beneficios como superiores a los costes.

A su vez, dentro de esas políticas morales, podríamos distinguir diferentes tipos o grados. En primer lugar, estarían las políticas enmarcadas completamente en la moralidad, en las que todos los grupos implicados usan razonamientos de tipo deontológico, aunque sean argumentos opuestos. Es, por ejemplo, cuando se rechaza el juego por ser intrínsecamente malo, antinatural o contrario a las enseñanzas religiosas; o, en sentido contrario, cuando se defiende en pro del derecho al ocio como actividad ligada al desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad.

En segundo lugar, también pueden existir políticas que aun versando sobre temas que suponen en sí mismos una fuerte carga moral (prostitución, aborto, homosexualidad…) son tratados por todas las partes dentro del enmarque de la instrumentalidad. Así, por ejemplo, encontramos a quienes se oponen al juego utilizando el argumento de sus consecuencias nocivas, como la ruina económica personal y la inestabilidad familiar, en lugar de argumentando su inmoralidad.

Por último, Mucciaroni habla de casos híbridos: cuando una parte enmarca el tema usando principios morales y la otra, criterios de racionalidad instrumental, produciéndose un choque entre el mundo de la moral y el del interés.

También resulta interesante la posibilidad de distinguir diversos tipos de políticas morales en función de quién es el que se ve afectado por el enjuiciamiento. Esta última clasificación nos muestra diferentes niveles en los que se puede manifestar el debate moral.

En primer lugar, nos encontramos el establecimiento de marcos morales del comportamiento privado (definiendo éste como el que solo afecta

a quien lo realiza), cuando quienes se oponen a estos comportamientos lo hacen apelando a que son pecaminosos o antinaturales. Aquí el comportamiento individual no afecta a terceros, de modo que el deseo de regularlo no puede aludir a sus consecuencias externas sino al daño que el sujeto se hace a sí mismo o, simplemente, a que el comportamiento es malo o inmoral en sí mismo.

En segundo lugar, existen los casos en que se trata de establecer marcos morales del comportamiento social porque se considera que el comportamiento individual o grupal viola principios morales o estimados a través del trato dado a otros individuos o grupos, generalmente sin el consentimiento de éstos. Por ejemplo, se puede defender la legalización de las drogas, la pornografía o la homosexualidad argumentando que lo contrario es muestra de intolerancia respecto a los grupos que muestran comportamiento no convencional. O la defensa de un estado del bienestar más generoso puede basarse en la necesidad de la obligación moral de la sociedad de proteger a los más vulnerables.

Por último, también existe la posibilidad de promover marcos morales gubernamentales cuando lo que se juzga como bueno o malo es el comportamiento gubernamental. Por ejemplo, los defensores de los derechos de los homosexuales, las drogas o el juego pueden enmarcar la cuestión en términos de la obligación del gobierno de proteger la libertad personal e impedir la discriminación. El núcleo del enjuiciamiento moral es el comportamiento gubernamental, es decir, si el Estado debe o no entrar a aprobar o prohibir determinados comportamientos privados, más que si dichos comportamientos son morales en sí.

Además de los intentos clarificadores sobre las políticas morales a través de su definición, caracterización y clasificación realizados desde el análisis de políticas públicas, estos estudios han planteado otras cuestiones importantes para la reflexión. En ese sentido, queremos destacar que aunque nosotros partimos de las políticas morales como escenarios del engranaje político para a continuación preguntarnos qué efectos tienen las mismas sobre la política como proceso, es posible plantear la cuestión en sentido contrario. De este modo, Meier (1999) se pregunta por qué la política moral genera el tipo de políticas que genera, partiendo de la consideración de que la política moral es aquella en la que el estado define los valores aceptados y los perversos. El mismo autor invita a intentar transformar esas políticas morales condenadas a fracasar por su imposibilidad de dejar espacio para el debate razonable, en políticas en las que dicho debate sea posible al legitimar

al oponente y, por tanto, construir unas políticas más abiertas y basadas en el conocimiento. Ciertamente, los estudios sobre el cambio en las políticas públicas, en especial los que han enfatizado el papel jugado por las ideas, las creencias y el aprendizaje, muestran que este último es muy difícil o casi imposible sobre los aspectos de valor o principios morales básicos, de modo que las posibilidades de intercambio y compromiso requieren trasladar el debate a aspectos más instrumentales en los que se reduce la demonización del oponente y desempeñan un papel más importante los conocimientos. Este tipo de reflexiones denotan un interés por reconducir el debate político al ámbito instrumental; es aquí donde debemos preguntarnos qué papel juegan o por qué existen las políticas morales.

IV. POLÍTICAS MORALES Y TEORÍA POLÍTICA

Los deseos de reconducir las políticas morales a políticas más manejables desde el punto de vista de la eficacia (como consecución de objetivos factibles de dichas políticas) es la versión más pragmática de la reticencia o recelo a dicho tipo de políticas. Junto a ello, parece razonable mostrarlas como una ruptura de la preeminencia del pensamiento liberal en el que la justicia pública se expresa como lo correcto y el objetivo es generar los ámbitos adecuados de libertad en el que los individuos realicen sus propias opciones morales. Es decir, la existencia de políticas morales son muestras de expresiones disruptivas con el pensamiento liberal predominante. ¿Podemos pues, considerar en ese sentido que las políticas morales son los brotes «comunitaristas» de las sociedades liberales? ¿Qué déficits del modelo liberal pone de manifiesto?

No cabe duda de que las políticas morales muestran la imposibilidad de prescindir sin más de la vena enjuiciadora de la justicia de la que habla Sandel. Tanto los ciudadanos como los actores políticos que emplean argumentos con base en principios morales están mostrando la necesidad de hacer valer su concepción del bien en el ámbito público. Consideran, por tanto, que al menos en esos temas en los que se manifiestan así es necesario imbuir de moral la acción colectiva. Ahora bien, ¿cuál es la finalidad de este tratamiento de la moral en el ámbito público? Hay quien ha llegado a afirmar que la sanción moral de las conductas minoritarias parece generarse más en términos de los símbolos de dominio cultural que en las actividades reales de control social (Gusfield, 1967), posiblemente en gran medida por la dificultad de llevar a cabo ese control real de manera efectiva. En cualquier caso lo que parece difícil concebir es que de forma mayoritaria haya

una conciencia de la necesidad de un debate público para la construcción de una idea de bien común a una sociedad, en la medida en que con frecuencia parece primar el imponer una moral, la propia, sobre otra, la ajena.

Esas dos caras de una misma moneda son también, en parte, las dos caras de las amenazas y oportunidades que pueden suponer las políticas morales desde el punto de vista de la convivencia satisfactoria en democracia. Por un lado, la necesidad de usar en el ámbito público político argumentos morales y principios básicos denota la insuficiencia del modelo liberal puro. Es decir, los ciudadanos no se conforman con hacer uso de sus libertades con respeto a las libertades de los otros. Reclaman que esa convivencia sea también en cierto contexto de virtud y moralidad que va más allá de dicho reconocimiento de derechos y libertades. Sin embargo, al mismo tiempo, surge el temor liberal de que ese traslado de la moral a la sanción pública suponga una intromisión en la esfera de la libertad e intimidad del individuo. ¿Es posible permitir que el deseo de moralizar lo público no esté reñido con la salvaguarda de los ámbitos de libertad básicos? ¿Permitir ello supone una aportación enriquecedora para la convivencia?

No parece descabellado pensar que el predominio de la consecuencia liberal de dejar en manos de unos pocos la gestión de la esfera público-política puede estar detrás del deterioro democrático de nuestras sociedades, y en especial de la apatía política y el descrédito de la política institucional. Es decir, que puede ser una variable explicativa de la desafección política de muchos grupos de población. Incluso es posible que también explique el hecho de que siendo cada vez más ricas, nuestras sociedades sigan generando malestar y el relativamente nuevo fenómeno de la exclusión social, que se constituye como una muestra relevante de las consecuencias negativas que genera el predominio de la justicia como «lo correcto». La exclusión social supone la existencia de personas que aun estando físicamente dentro de sociedades, prácticamente no pertenecen a las mismas, ya que no solo no participan en sus mecanismos de participación política, sino tampoco en los instrumentos más básicos de relaciones interpersonales sociales y de mercado.

Llegados a este punto, cabría preguntarnos si la mayor implicación política y la construcción común de una idea de bien público que supone el pensamiento comunitarista de inclinación republicana podría evitar esos deterioros del ámbito político y del autogobierno, al permitir una mayor implicación y control políticos por parte de los ciudadanos y una mayor identificación de los mismos con el ámbito público, en la medida en que deja der ser un espacio de intercambio de mínimos y se reconoce como una esfera

propia y necesaria para el propio desarrollo de la persona como miembro de la comunidad.

En cualquier caso, autores como Sandel son conscientes de los peligros que la gestión de lo moral desde la esfera pública puede suponer para la libertad individual (Sandel, 2008:18, 2001:30). Por ello, abogan por un debate abierto que establezca los límites que impedirían dicha agresión. La propuesta consiste en referir esos límites a la intimidad de la persona. Es decir, ¿puede la comunidad inmiscuirse en lo que, sin afectar realmente a terceros, hace feliz o genera dolor a una persona? En ese ámbito se debería poder elegir completamente de forma individual. Creemos que en la construcción de una propuesta coherente nos puede resultar útil la diferenciación que Mucciaroni realiza sobre los tres ámbitos o niveles de las políticas morales.

Se trata de compaginar el respeto a un ámbito de autonomía moral individual que permita las elecciones básicas de las condiciones de intimidad que cada persona desea y que no pueden verse constreñidas por imposiciones externas, con la construcción de un ámbito público de ciudadanía en un doble sentido: en el de participación política para coadyuvar a la generación de la comunidad que al mismo tiempo nos modela; y en el de aseguramiento de las condiciones básicas de bienestar que protejan las posibilidad de ejercer dicha autonomía (Laporta, 1992:132).

Como vimos, Mucciaroni identifica un primer nivel de marcos morales del comportamiento privado en los que se excluye la posibilidad de afectar a terceros[4], de modo que las políticas que pretenden afectarlo mediante argumentos morales más puros (perfeccionistas) o más instrumentales (paternalistas) suponen una intromisión en el ámbito de libertad básico y en la autonomía moral del individuo que no parece tener justificación[5]. Aquí ca-

4. Es necesario hacer referencia a la contracrítica que se hace a los defensores del principio de que sólo se deben penalizar las conductas que dañan a terceros: los hombres no viven aislados y en una sociedad organizada es imposible identificar qué clases de acción dañan a terceros y cuáles no (Hart, 1981:5).

5. Conviene, a fin de aclarar nuestro discurso, hacer una breve referencia a estas dos tesis sobre las premisas morales de la acción del Estado. Para ello, seguimos como guión el artículo de Colomer (2001). Por un lado, el perfeccionismo político considera que el Estado debe actuar con base en premisas morales sobre qué formas de vida son buenas para los ciudadanos; el Estado debe usar su poder político para hacer que los ciudadanos hagan suyas esas formas valiosas de vida o persigan concepciones válidas del bien. Así, el perfeccionismo político defiende una tesis sustantiva de la acción del Estado, dado que considera que éste debe formular juicios sobre la corrección o valor moral de las concepciones del bien y las formas particulares de vida de sus ciudadanos

bría alegar sin reparos el principio liberal de que la coerción legal necesita justificación, en la medida en que solo ha de ser tolerada en la búsqueda de algo bueno que lo compense (Hart, 1981:20).

En un segundo nivel se distinguen los marcos morales del comportamiento social, es decir, aquellos en los que se trata de evitar que la acción o inacción de un individuo o un grupo viole principios morales de otros individuos o grupo, generalmente porque vulneran ámbitos de necesidad de los mismos. En la medida en que quienes usen este tipo de argumentos posean una concepción liberal de la justicia, generalmente se tratará de defender el respeto a las opciones individuales de comportamientos no convencionales. Pero también es posible defender en este ámbito la necesidad de construir concepciones comunes del bien social, de forma que la comunidad se compromete a defender esa concepción de bien.

En el ámbito del marco moral gubernamental nos situamos en un meta nivel en el que se reflejan las reglas deseadas respecto a la moral en la comunidad política. Así, desde una concepción liberal, el intervencionismo estatal que vaya más allá del establecimiento de las condiciones para el ejercicio particular de la libertad, será juzgado como malo. Mientras que si se acepta la necesidad de la implicación pública en la elaboración de la idea de bien con la que quiere dotarse la comunidad, será la supuesta neutralidad estatal la que será objeto de crítica.

De esta forma, si admitimos que son políticas morales aquellas que usan argumentos sobre lo bueno y lo malo incluso para reclamar como lo adecuado la no intromisión de las instituciones públicas, no podremos realizar su identificación con las propuestas comunitaristas. Si, por el contrario, admitimos las políticas morales como la expresión del deseo social de trasladar a la plaza pública la exigencia de comportamientos moralmente adecuados, nos habremos acercado más. Sin embargo, aun así, no se puede olvidar que el comunitarismo exige mucho más: no solo se trata de realizar discursos de

---

y, además, debe actuar política y legislativamente sobre esos juicios. Por otro lado, el paternalismo también justifica o reclama la interferencia estatal en las elecciones individuales, pero a diferencia de la tesis anterior no la reclama para imponer a los ciudadanos concepciones de la vida buena, sino para que se adopten políticas públicas que promuevan comportamientos que complazcan las propias preferencias de los individuos, preferencias que se manifiestan en espacios que faciliten la deliberación y con base en los propios planes de vida. Las políticas paternalistas se adoptan para evitar un daño que los propios individuos, se presume, quieren evitar. En cambio, las políticas perfeccionistas justifican la interferencia del poder público no sólo contra la propia voluntad del individuo, sino incluso también contra su propia convicción.

contenido moral, sino estar dispuestos a participar en un debate de construcción de una idea de bien común que sirva, junto a los mecanismos formales de la legalidad, como guía pública para la conviviencia.

V. JUEGO: POLÍTICAS MORALES Y POLÍTICAS INSTRUMENTALES

Parece existir un consenso unánime en la existencia de moralidad en las políticas sobre el juego de azar. Aquí nos preguntamos hasta qué punto podemos hablar de políticas morales en el caso del juego y qué efecto ha tenido sobre las mismas dicha caracterización, si es cierta.

El ocio, el divertimento y el juego van ligados a la historia misma del ser humano; incluso parece poder afirmarse que el juego es consustancial al ser humano (Gusano, 2010:53). A lo largo de la historia de la humanidad hemos asistido a múltiples formas de ocupar los momentos que no están dedicados al trabajo y a diversas maneras de destinar nuestro tiempo, expresar nuestras emociones, emplear en el ocio nuestros recursos económicos, con las consecuentes valoraciones que todo ello ha suscitado.

En gran parte de nuestras sociedades contemporáneas, dentro de los diferentes tipos de ocio, el ocio lúdico o el juego –entendido como actividad recreativa sin utilidad específica– han cobrado especial relevancia (Cuenca, 2010:10) y su presencia ha generado diversos debates sociales y políticos. Puesto que nuestro objetivo aquí es analizar las políticas del juego como políticas morales, nos hemos centrado en los juegos de azar.

Con frecuencia las políticas del juego han sido nombradas como ejemplos de políticas morales. Las razones son variadas, por un lado, se alude a los niveles inusuales de participación pública que han generado; por otro, a la preeminencia de la discusión en valores (Pierce and Miller, 2001:167); finalmente, a su alta relevancia social y mediática, con debates de baja complejidad técnica que se centran en principios básicos que emplean argumentos que se presentan como evidentes en sí mismos o con debates que conllevan el enfrentamientos de valores que no pueden resolverse mediante la argumentación (Herrmann, 2002:3). Este impacto social y mediático ha llegado a ser tan intenso que en Estados Unidos la sucesión de debates para la consiguiente aprobación de loterías, casinos y otros juegos de azar obligó a la clase política a tener en cuenta la opinión pública a través de frecuentes referenda.

Sin embargo, conviene ser cautos a la hora de ubicar las políticas del juego en las políticas morales. Cuando nos adentramos con más detalle en las mismas, descubrimos una complejidad mayor que no solo nos sirve para clarificar dicha posición taxonómica, sino también para reflexionar sobre otros principios del análisis de políticas públicas como la determinación de la política por las políticas públicas (Lowi, 1964) y el papel que los grupos o la opinión pública pueden jugar en las políticas públicas.

En el caso de Estados Unidos, donde más se han estudiado las políticas del juego como políticas morales, la aprobación de loterías públicas y casinos y otros sistemas de apuestas privados (principalmente a lo largo de las décadas de los años setenta, ochenta y noventa) encontró la oposición de los grupos profamilia y de los religiosos protestantes conservadores y fundamentalistas, cuya postura puede resumirse en su cuestionamiento sobre en qué medida puede permitirse que el Estado saque provecho del pecado de sus ciudadanos (Herrmann, 2002:2), siendo tal tanto la actividad del juego como otras actividades más pecaminosas a las que el juego iría asociado (Pierce y Miller, 2004:2). La posibilidad de ganar dinero sin trabajar junto a la asociación del juego al crimen, la prostitución y las drogas, constituían argumentos morales en la medida en que se considerase que ello hacía del juego una actividad mala en sí misma. Uno de los principales temores de estos grupos era que la aprobación de un primer tipo de juego de azar (generalmente las loterías) supondría abrir un abanico con otros tipos de juegos de similar naturaleza (Pierce y Miller, 2004:3). De hecho, algunos señalan que ese efecto se produjo tanto dentro de un mismo Estado como a través del efecto de la vecindad; es decir, que si un estado aprobaba algún juego de azar era más fácil que lo hiciera cualquier otro limítrofe, de modo similar al hecho de que la aprobación de un determinado tipo de juego abre las puertas a la aprobación otros tipos de juego (Herrmann, 2002:65).

En un principio, estos grupos que concebían el juego como pecado podrían parecer mayoritarios, sin embargo, una encuesta a nivel nacional en 1993 mostró que sólo el 35% de los norteamericanos seguían considerando el juego como una actividad inmoral (Herrmann, 2002:108). Aún así, conviene recordar que los grupos fundamentalistas lograron crear una efectiva organización *grassroots* con miembros muy movilizados y de considerable influencia.

Frente a estos grupos posicionados contra los juegos de azar, el Estado (no solo el estadounidense, sino también otros como el nuestro) y la indus-

tria del juego han luchado por lograr la transformación de esa imagen de pecado en actividad de ocio. Por una parte, en el caso de los dirigentes públicos, la necesidad de recursos ha sido su principal argumento, que se veía especialmente reforzado o exitoso si los recursos obtenidos se asociaban a la financiación de una actividad concreta como la educación, tal y como sucedió en muchos casos (Herrman, 2002:57 y Pierce and Miller, 2001:164). Este argumento ha sido apoyado por las organizaciones que promueven los juegos de azar, quienes han hecho notables esfuerzos por «recordar su importante contribución a fines de interés general en nuestras sociedades gracias precisamente a la redistribución de parte de estos beneficios al desarrollo de proyectos sociales, culturales y deportivos; y a la recaudación fiscal procedente de los mismos» (De la Cruz, 2010:87). Por otra parte, junto a ello, los Estados y la industria del juego también han hecho esfuerzos por garantizar o mostrar al juego libre de influencia de elementos criminales y corruptos; y, en definitiva, presentar al juego en términos de desarrollo económico en la medida en que genera empleo, atrae turismo y supone la apertura de hoteles, restaurantes u otros negocios de ocio.

También es interesante observar cómo los fundamentalistas tuvieron razón al ver la primera aprobación de un tipo de juego de azar como una apertura para la aprobación de los demás juegos. Una vez que los estados entraban en el «negocio del pecado», el juego perdió gran parte de su estigma permitiendo al sector privado hacerse partícipe del mismo a través de los casinos, principalmente. Ello produjo un cambio en los actores participantes de la sociedad civil: las organizaciones *grassroots* perdieron fuerza a favor de grupos de interés generando «el cambio de la política de los ciudadanos a la política de los grupos de interés» (Pierce y Miller, 2004:4). Este cambio es especialmente remarcable en la medida en que una de las características de las políticas morales es provocar una significativa participación ciudadana dejando a los grupos de interés en un lugar secundario, porque en ellas los ciudadanos mantienen posturas contundentes, generadas por las evocaciones de aspectos simbólicos que generan estas políticas: esos símbolos provocan fuertes respuestas emocionales que no necesitan el conocimiento de mucho detalle (Pierce y Miller, 2004:35).

En el caso específico de nuestro país, ha existido una larga tradición de percepción negativa del juego que caló en la cultura política de la sociedad española hasta bien entrado el siglo XX. «Debido a esta visión normativa prohibicionista, la opinión pública contemplaba el juego como contenedor y origen de disfunciones importantes, tanto externas, que se derivaban de la prohibición de la actividad y por tanto eran la causa de ilegalidad y deli-

to, como internas, porque también era percibido como un elemento que socavaba los valores morales de la sociedad y conducía a la adicción (ludopatía)» (Cases, 2011:80)

Aunque ya antes el Estado explotaba las loterías y la quiniela, la legalización de los juegos privados llegó a España en 1977. Frente a las puertas de la aprobación de la Constitución se aludió a la necesidad de normalizar una actividad socialmente presente y sin embargo ilegal. A partir de ese momento «en las políticas públicas desarrolladas por los gobiernos tanto del Estado como los autonómicos han ido siempre de la mano las razones morales y los criterios –o quizás, mejor dicho, necesidades– fiscales del Estado, decantándose finalmente, con el paso de los años, en favor de estos últimos las acciones gubernamentales» (Cases, 2011:82). Al mismo tiempo, también se han puesto en práctica los programas del juego responsable, como conjunto de principios y prácticas de gobiernos y otros gestores del juego para prevenir y mitigar los efectos nocivos de la participación desordenada en los juegos de azar (Brizuela, 2010: 309).

Ahora bien, la evolución de la política del juego desde una configuración como política moral a otra política en la que los elementos económicos también son determinantes, no es suficiente para considerarla al mismo nivel de otra política claramente no moral como puede ser, por ejemplo, la de telecomunicaciones.

De acuerdo con los estudios, hoy en día pueden distinguirse tres posturas básicas dentro de la población: a) para una parte considerable el juego de azar sigue siendo una cuestión moral (se juzga en términos del bien o del mal); b) para otra es una actividad a la que quieren tener acceso, pero de la que quieren garantía de su fiabilidad y limpieza; c) otra postura señala que debería ser un negocio legal, pero estrictamente limitado a fin de minimizar sus potenciales efectos colaterales dañinos (Herrmann, 2002:114). La primera postura expresa un discurso claramente moral, ya que se emplean razonamientos de tipo deontológico donde se rechaza al juego por ser intrínsecamente malo, antinatural o contrario a los presupuestos religiosos; la segunda postura se encuentra más cómoda bajo el paraguas de la instrumentalidad. Aquí no preocupa la inmoralidad, sino la falta de garantías y de seguridad jurídica a la hora de emplear los recursos económicos en los juegos de azar. La tercera postura puede reflejar el deseo de primar la libertad individual al tiempo que no puede renunciarse a la seguridad que la intervención pública puede ofrecer respecto a sus efectos nocivos. La misma

industria del juego ofrece los programas de juego responsable[6] aunque no acabe de asumir la responsabilidad plena en el problema de la ludopatía, y reconoce la necesidad del papel del sector público para conferir seguridad a los juegos, y minimizar los daños producidos por los mismos (Lafaille y Simonis, 2012: 92 y 97).

Por tanto, y siguiendo la clasificación de Mucciaroni, podemos afirmar que las políticas del juego son políticas híbridas: una parte de los actores partícipes utilizan principios morales en su argumentación, mientras otros utilizan criterios instrumentales, apelando a la fuente de recursos y prosperidad que pueden suponer. Se produce una interrelación –en muchos casos con choques– entre principios morales y criterios de racionalidad instrumental en la política en sí misma: se aprueba la existencia legal de juegos públicos y privados que van a proveer recursos económicos directa o indirectamente, al tiempo que se atiende la demanda de intervenir para evitar los efectos nocivos del juego.

En definitiva, podemos afirmar que tanto la necesidad de recursos fiscales por un lado, como la ineficacia de la prohibición total de los juegos de azar, han llevado a su legalización en contextos culturales distintos, en un proceso que ha supuesto la traslación de su clasificación como políticas eminentemente morales a políticas en las que los aspectos instrumentales, principalmente económicos, también tienen mucha relevancia. Ello no quita para que todavía puedan ser juzgadas desde una perspectiva moral. Como bien señala De la Cruz, a pesar de que algunas de las iniciativas que promueven el Estado y las organizaciones defensoras de los juegos de azar son declaradas «de utilidad pública y normativizadas en nuestras prácticas sociales, no les resulta fácil despojarse de una inevitable sospecha que las sitúa siempre en un incómodo lugar social (…) Los juegos de azar representan una modalidad de entretenimiento muy cuestionada en nuestras sociedades por algunos sectores que no solo advierten de sus posibles efectos dañinos en la población, sino que cuestionan también la validez moral de las campañas estatales de promoción de algunos juegos de azar como la lotería» (De la Cruz, 2010:87). En ese sentido se han cuestionado tanto las

6. De acuerdo con Julio Brizuela «se entiende por juego responsable, al conjunto de principios y prácticas que se comprometen a adoptar los gobiernos, las loterías del Estado y otros gestores de juegos con el objeto de prevenir y mitigar los efectos nocivos que puede provocar la participación desordenada en los juegos de azar, incluida la puesta en marcha de medidas de naturaleza diversa para proteger a los grupos vulnerables como los menores de edad» (Brizuela, 2010: 309-310).

campañas públicas de promoción de estos juegos como los argumentos de la industria privada de proveer recursos fiscales y otros beneficios de desarrollo económico. «El bien social de los juegos de azar es vender "esperanza de enriquecimientos a las personas". […] El fin no es, a pesar de su insistencia, el alcance social de sus beneficios […]. No se puede pensar en el bien social de una actividad económica a través del destino de sus beneficios. Hay que pensarlo a través del producto o servicio que vende» (De la Cruz, 2010:96).

VI. REFLEXIONES FINALES

Por último, nos atrevemos a afirmar que la política de juego es una política híbrida en un doble sentido. Por un lado, la preeminencia de la importancia de los elementos económicos supuso la introducción de aspectos instrumentales que han obligado a su evolución en el sentido de introducir aspectos instrumentales que han ganado terreno a las consideraciones eminentemente morales. Sin embargo, al mismo tiempo no se puede afirmar que las políticas del juego hayan quedado completamente libres de elementos de juicio sobre el bien y el mal. Nuestras sociedades no son lo suficientemente liberales para centrar toda la responsabilidad de los problemas del juego en los individuos que deciden jugar. Hay suficientes muestras de que los ciudadanos no renuncian a juzgar. Se mantienen voces que siguen denunciando la promoción de la cultura del ocio que suponen los juegos de azar. Incluso cuando se acepta la legalidad de los mismos, se pide la intervención del sector público para al menos paliar las consecuencias que se consideran malas. La política ha de jugar, al mismo tiempo, en ese doble nivel: instrumental y moral, porque ambas existen en la sociedad y ésta exige que, de un modo u otro, ambas sean tenidas en cuenta por los poderes públicos.

Es más, mientras ha predominado la idea del juego como actividad inmoral y ello suponía su ilegalización, no cabe duda de que el Estado estaba enjuiciando cuál era la vida buena, correcta, valiosa, en términos comunitaristas. Sin embargo, la legalización del juego no tiene que suponer directamente el reflejo de una liberalización de la sociedad y de la política. Es decir, por un lado puede, efectivamente, producirse una liberalización que suponga trasladar al ámbito de la esfera privada e individual la elección de la vida correcta (y, si se juega o no), pero también puede suponer el reflejo de un cambio social sobre lo que se considera bueno. En ese sentido no se trataría de que la política fuese menos moral, sino que reflejaría una moral distinta. Incluso, en la medida en que en la época de la prohibición el juego siguió

siendo una realidad social puede que su ilegalidad fuese más un intento de imposición de la moral del grupo dominante, que una moral social general.

En realidad, nuestra conclusión depende de en qué definiciones de política moral nos centremos. Si adoptamos la definición de política moral como aquella en la que los argumentos utilizados solo versan sobre fines últimos, sin atender a las consecuencias de la actividad regulada, es cierto que las políticas del juego se han dotado de grandes dosis de instrumentalidad. No solo desde la perspectiva recaudatoria y económica en general, sino también en la medida en que las restricciones se encaminan a proteger a grupos más vulnerables y garantizar la seguridad.

Sin embargo, si la política moral es aquella que sanciona legalmente lo bueno y lo malo, las políticas del juego (como seguramente la mayor parte de las políticas) son políticas que permiten lo que la sociedad quiere permitir y prohíben lo que la sociedad considera nocivo o peligroso, en definitiva, malo. En consecuencia, tal vez debamos replantearnos la afirmación que describe a nuestras sociedades como liberales, en el sentido de aquellas en las que predomina una concepción de la justicia como lo correcto. Es difícil ver las políticas públicas como meras reguladoras de aspectos instrumentales que permitan la convivencia, puesto que inevitablemente también trasladan o recogen la concepción de lo bueno y de lo malo que, de manera general, se refleja socialmente en un momento dado. Recuperar la conciencia de esa realidad nos permitiría un debate público sobre esos mismos valores y su idoneidad.

BIBLIOGRAFÍA

Bobbio, Norberto (1993), *Igualdad y libertad*, Barcelona: Paidós e Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Brizuela, Julio (2010), «Programa de juego responsable», en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Juegos de azar. Una visión multidisciplinar*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Fermin Caballero de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid.

Cases, José Ignacio (2011), «La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España", en *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. nº 6, pp. 75-103.

Cuenca Cabeza, Manuel y Izaguirre Casado, Magdalena (eds.) (2010), *Ocio y Juegos de Azar*, Bilbao: Universidad de Deusto.

Colomer, José Luis (2001), «Autonomía y gobierno. Sobre la posibilidad de un perfeccionismo liberal», en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, nº 24, pp. 5-105.

De la Cruz Ayuso, Cristina (2010), «El azar reparte las cartas, pero nosotros las jugamos. Una aproximación ética al *juego responsable*», en Manuel Cuenca Cabeza y Magdalena Izaguirre Casado (eds.), *Ocio y juegos de azar*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Gargarella, Roberto (1999), *Las teorías de la justicia después de Rawls*, Barcelona: Paidós.

Gusano Serrano, Germán (2010), «El universo del ocio y el entretenimiento: una aproximación a los juegos de azar», en Manuel Cuenca Cabeza y Magdalena Izaguirre Casado (eds.), *Ocio y juegos de azar*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Gusfield, Joseph R. (1967), «Moral Passage: The Symbolic process in Public Designation of Deviance», *Social Problems*, 15, nº 2, pp. 175-188.

Hart, Herbert L. A. (1981), *Law, Liberty and Morality*, Londres y Oxford: Oxford University Press.

Herrmann, von Denise (2001), *The Big Gamble*. Westport-London: Praeger.

Lafaille, Jean-Marc y Guy Simonis (2005) *El juego diseccionado. Un análisis conceptual sobre los juegos de azar*, Madrid: IPOLGOB-UC3M.

Laporta, Francisco J. (1992), «Ética y política social», en Luis Moreno y Manuel Pérez Yruela (comps.), *Política social y Estado del bienestar*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.

Lowi, Theodore (1964): «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory», en *World Politics*, nº 16, pp. 677-715.

Meier, Kenneth J. (1999), «Drugs, sex, Rock, and Roll: A Theory of Morality Politics», *Policy Studies Journal*, vol. 27, nº 4, pp. 681-695.

Mooney, Christopher Z. (1999), «The Politics of Morality Policy», *Policy Studies Journal*, vol. 27, nº 4, pp. 675-680.

Mooney, Christopher Z. (2001), *The Public Clash of Private Values*. New York-London: Chatham House Publishers.

Mooney, Christopher Z. y Richard G. Schuldt (2008), «Does Morality Policy Exist? Testing a Basic Assumption», *Policy Studies Journal*, vol. 36, nº 2, pp. 199-218.

Mora-Donatto, Cecilia (2010) (coord.), *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Fermín Caballero de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid.

Mucciarioni, Gary (2011), «Are Debates about 'Morality Policy? Really about Morality? Framing Opposition to Gay and lesbian Rights», *Policy Studies Journal*, vol. 39, nº 2, pp. 187-216.

Pierce, Patrick A. y Donald E. Miller (2001), «Variations in the Diffusion of State Lottery Adoptions: How revenue Dedication Changes Morality Policies», en Christopher Z. Mooney, *The Public Clash of Private Values*. New York-Londo: Chatham House Publishers.

Pierce, Patrick A. y Donald E. Miller (2004), *Gambling Politics. State Government and the Business of Betting*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Raz, J. (1986), *The Morality of Freedom*, Oxford: Clarendon Press.

Sandel, Michael (2000), *El liberalismo y los límites de la justicia*, Barcelona: Gedisa.

Sandel, Michael (2007), *Contra la perfección*, Barcelona: Marbot.

Sandel, Michael (2008), *Filosofía Pública: ensayos sobre moral en política*, Barcelona: Marbot.

Sandel, Michael (2008), «Liberalismo y comunitarismo», *Claves de razón práctica*, 185, pp. 4-11.

Sandel, Michael (2012), *Justicia ¿hacemos lo que debemos?*, Barcelona: Debate.

Sandel, Michael (2013), *Lo que el dinero no puede comprar: los límites morales del mercado*, Barcelona: Debate.

Taylor, Ch. (1990), «El atomismo», en Jerónimo Betegón y Juan Ramón Páramo (comps.) *Derecho y moral. Ensayos analíticos*, Barcelona: Ariel.

Taylor, Ch. (1995), «Cross-Purposes: The Liberal Communitarian Debate», en *Philosophical Arguments,* Cambridge: Harvard University Press.

Tirado, Ricardo (2010), «Impactos sociales de los negocios de juegos con apuestas», en Cecilia Mora-Donatto (coord.), *Juegos de Azar. Una visión multidisciplinaria*, México: UNAM-UC3M.

Capítulo II

¿De quién es la responsabilidad del juego responsable?

Mariano Chóliz Montañés*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. EL JUEGO Y LOS PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE. II. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE. III. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Cuando se habla de Juego Responsable se hace referencia a la promoción de unas pautas de conducta por parte del jugador que minimicen los riesgos de adicción que tienen algunos juegos de azar, al tiempo que permitan que el juego sea lo que se pretende originariamente: una actividad lúdica. Los programas de Juego Responsable deben comprometer no sólo al jugador, sino también a las propias empresas y a la Administración, porque hay una serie de personas, los adictos al juego, que son incapaces de controlar por sí mismos el impulso de jugar, aunque estén perdiendo cantidades ingentes de dinero.

En el trabajo que presentamos se exponen algunos de los objetivos de los programas de Juego Responsable, así como algunas estrategias para poder implementarlos.

PALABRAS CLAVE: Juego Responsable; Adicción al Juego; Prevención; Responsabilidad Social.

* Mariano Chóliz Montañés es profesor de Psicología de las Adicciones en la Universidad de Valencia. Dirige el postgrado: *Adicción al Juego y otras Adicciones Comportamentales*, así como la Unidad de Investigación: *Adicción al Juego y Adicciones Tecnológicas*. Pertenece al Consejo Asesor de Juego Responsable, de la Dirección General de Ordenación del Juego.

INTRODUCCIÓN

El ser humano es un animal que juega, un *homo Ludens*, en palabras de Johan Huizinga (1938, 1972). Desde los albores de la Humanidad el juego forma parte de la vida cotidiana de muchas personas (Fontbona, 2008), quienes encuentran en el azar una forma de entretenimiento, de adquisición de bienes materiales y hasta de procurarse tensión emocional. Si bien durante gran parte de la Historia, el juego de azar fue un asunto esencialmente privado mediante el cual el jugador se enfrentaba a otros en igualdad de condiciones para ganar (o perder) dinero o pecunia, a partir del siglo XVIII se convierte en una actividad económica con la que los gestores del juego (gobiernos, empresas, asociaciones, etc.) encuentran una forma de obtener beneficios económicos. El juego de azar se convirtió en una de las actividades económicas de mayor envergadura, si bien su magnitud siempre ha estado relacionada con las enormes diferencias que en materia de regulación han aplicado los distintos regímenes políticos al respecto.

Las sociedades fueron testigo del desarrollo de los juegos de contrapartida, de la aparición de casinos y de otras nuevas fórmulas de juego gestionadas tanto por el Estado como por parte de empresas especializadas. La Revolución Industrial favoreció la expansión de los juegos –ahora ya manufacturados y distribuidos a escala global– y el interés comercial de los mismos favoreció su expansión. Actualmente, el desarrollo de las Tecnologías de la Información (especialmente Internet y móvil) están provocando no sólo un incremento exponencial de la oferta de juego, sino la aparición de nuevas modalidades inimaginables hasta hace sólo unos años.

Las cifras del juego en España son espectaculares, ya que en 2012 los españoles gastaron en el juego presencial de azar la cantidad de 23.786,4 millones de euros y aproximadamente 5.000 millones de euros en juego *on line* (principalmente póquer y apuestas deportivas) (DGOJ, 2013a, b), convirtiendo nuestro país en uno de los principales del mundo, en lo que se refiere a gasto por habitante.

Con independencia del valor social o económico del juego –que aquí no vamos a discutir–, lo que es innegable es que se trata de una actividad que puede llegar a ocasionar una serie de problemas entre los cuales, uno de los más destacables, es la adicción al juego (Chóliz, 2008; Echeburúa, 2010; Petry, 2006; Potenza, 2006). Se trata de un grave problema de salud mental que, tanto por sus criterios clínicos, como por la etiología, desarrollo, evolución de la enfermedad y formas de tratamiento, se encuentra en la misma categoría diagnóstica que el resto de drogodependencias y alcoholismo

en el DSM-5 (American Psychiatric Association, 2013). En lo que se refiere a las causas del trastorno, y con independencia de la existencia de factores personales, biológicos y sociales de vulnerabilidad (Johansson, Grant, Kim, Odlaug y Gotestam, 2009), el factor responsable principal es el propio juego. Lo mismo puede decirse del alcohol con el alcoholismo o de la nicotina con el tabaquismo.

A pesar de ello, es preciso tener en cuenta dos aspectos relevantes. En primer lugar, que no todos los juegos son igualmente adictivos, ya que las características estructurales del propio juego determinan que lo llegue a ser en mayor o menor medida (Chóliz, 2010; Griffiths, 1993). En segundo lugar, que las diferentes formas de presentación de un mismo tipo de juego, así como las condiciones en las que se lleva a cabo, también influyen en su potencial adictivo.

Las empresas del sector, las administraciones públicas y la sociedad en general no son ajenas a estos efectos dañinos que tiene el juego en algunos jugadores, motivo por el cual desde hace unos años se viene acuñando y aceptando el concepto de «Juego Responsable», como una forma de intentar evitar o minimizar estos efectos perjudiciales.

I. EL JUEGO Y LOS PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE

El Juego Responsable (Blaszczynski, Ladouceur y Shaffer, 2004; Hing y McMillen, 2002) es un término acuñado para describir un conjunto de estrategias que tienen como finalidad el minimizar los riesgos del juego excesivo. Se define como «*las acciones encaminadas a regular un entorno de juego en el cual se minimicen los potenciales daños asociados al juego y que la gente tenga la posibilidad de tomar decisiones acerca de su participación en el juego. El Juego Responsable es el resultado de acciones colectivas compartidas por los jugadores, comunidad, sector del juego y gobiernos, de manera que puedan conseguirse resultados socialmente responsables y que respondan a las demandas de la sociedad*» (*Queensland Responsible Gambling Policy, 2012*, pg. 3)

Así pues, la asunción básica es que el juego es una actividad de extraordinaria relevancia social y económica, que puede llevarse a cabo siempre que se haga de una forma adaptativa y mesurada, pero que no está exenta de riesgos. En este sentido, uno de los principales inconvenientes es su potencial adictivo, además de que la forma como se presenta suele provocar graves perjuicios en quienes ya padecen la adicción. La ludopatía está categorizada en el DSM-5 –el manual de la Asociación Médica de Psiquiatría

para la clasificación de las enfermedades mentales- como un trastorno adictivo, al igual que el alcoholismo, el tabaquismo o la adicción a la heroína. Tal consideración se debe «*al incremento de evidencias consistentes de que el juego activa el sistema cerebral de recompensa de forma similar a como lo hacen las drogas de abuso y a que los síntomas clínicos de los trastornos provocados por el juego son similares a los que provocan las drogas*» (American Psychiatric Association, 2013).

En lo que se refiere al tratamiento de los problemas adictivos –e incluso de los de abuso–, ni la información sobre las consecuencias adversas del juego, ni siquiera las instrucciones acerca de lo que hay que hacer o dejar de hacer, son suficientes para modificar los patrones desadaptativos del jugador problemático o del adicto al juego. La información, siendo necesaria –como sin duda lo es–, no es suficiente para lograr el necesario control conductual que todo jugador requiere para minimizar los riesgos de una actividad que, llevada al exceso, lo más probable es que le produzca pérdidas y otros problemas de salud mental más graves todavía. Esta máxima es especialmente válida para el adicto al juego ya que, por su propia sintomatología, es incapaz de controlar su consumo, es decir, su conducta de juego.

Además de la propia dificultad de control que tienen los adictos al juego, otro de los problemas asociados a la proliferación excesiva de juegos es el hecho de que, con independencia de la existencia de variables personales que afectan a la vulnerabilidad para padecer la adicción al juego, se ha demostrado que son las variables estructurales de los juegos de azar, así como las condiciones ambientales en las que se llevan a cabo, los principales factores causales de este trastorno. Comoquiera que la gravedad de la adicción al juego –como la de cualquier otro trastorno adictivo– está directamente relacionada con el consumo excesivo, para algunos autores la proliferación de juegos legales se ha convertido en un tema de salud pública (Azmier et al., 2001).

Es por ello que los programas de Juego Responsable se han convertido en una iniciativa que, en mayor o menor grado, se han ido implantando en las sociedades que tienen una mayor tradición en la prevención y tratamiento de la adicción al juego, principalmente en Australia, Cánadá y los países Nórdicos.

Se entiende que las estrategias de Juego Responsable comprometen a tres agentes: a) los propios jugadores, quienes deben llevar a cabo las conductas adecuadas para jugar de una forma que no les cause problemas; b) las empresas del sector, que deben regirse por los principios de Responsabilidad Social Corporativa, llevar a cabo políticas de marketing éticas y leales

y eliminar los componentes más adictivos de los juegos que gestionan y c) la Administración, que tiene la obligación social de regular el juego con la finalidad de evitar que una actividad económica legalmente permitida perjudique la salud de los ciudadanos. Debe regular la publicidad y las condiciones en las cuales se llevan a cabo los diferentes juegos de azar, estableciendo las medidas legales correspondientes y llevando a cabo las acciones pertinentes para hacer cumplir la ley.

II. IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE

El hecho de que los programas de Juego Responsable deban implicar tanto a los jugadores como a las empresas del sector y a la propia Administración, exige aunar esfuerzos y voluntades, ya que los intereses de los diferentes agentes no siempre son coincidentes. El objetivo principal de todo programa de Juego Responsable es el de que el jugador realice un gasto «razonable», de cualquier manera no excesivo, así como desincentivar el juego compulsivo. Igualmente, debe poner todos los mecanismos para que los adictos al juego –que son personas que no tienen capacidad para controlar su conducta–, ni siquiera tengan la posibilidad de jugar.

Todo esto choca con las políticas de promoción e incentivación del juego, de las cuales estamos viendo un crecimiento espectacular a partir de la Ley 13/2011 sobre Regulación del Juego pero, especialmente, después de que el Gobierno de España otorgara las licencias para el juego *on line* sin haber regulado la publicidad ni las estrategias de promoción de este tipo de juegos. Los resultados son palpables, ya que en menos de un año el juego *on line* ha pasado de estar prohibido (con la anterior legislación, el juego que no estaba expresamente permitido estaba legalmente prohibido) a suponer un gasto mayor que el de bingos o casinos (DGOJ, 2013a). Por otro lado, si tomamos el ejemplo de Canadá, en donde se llevan implementando programas de Juego Responsable desde hace tiempo, un porcentaje muy significativo del gasto del juego (alrededor del 25%) lo realizan los jugadores problemáticos (Williams y Wood, 2004). Si tenemos en cuenta que en nuestro país todavía no se ha llevado a cabo ningún programa de Juego Responsable, probablemente la cifra de gasto por parte de este colectivo todavía sea mucho más elevada.

Así pues, dado que los adictos al juego son las personas que más dinero gastan (y pierden) en los juegos de azar, parece plausible deducir que, desde un punto de vista estrictamente contable, los protocolos de Juego Res-

ponsable reduzcan los beneficios económicos del juego, ya que las medidas están dirigidas a que jueguen menos los que más dinero gastan, así como a prohibir las técnicas que promuevan un gasto excesivo en el juego.

Todo ello obliga a que sea la Administración quien conjugue los diferentes intereses de las diferentes partes (incluidos los propios gobiernos) mediante estrategias de Juego Responsable que permitan que la actividad económica se lleve a cabo, pero sin perjudicar la salud de los ciudadanos.

En este sentido, los principales objetivos de los programas de Juego Responsable son dos. Por un lado, prevenir la aparición de la adicción al juego y, por otro, ayudar a quienes ya padecen este trastorno a que jueguen menos, o no lo hagan en absoluto.

A falta del establecimiento de un programa de Juego Responsable en España por parte de la Dirección General de Ordenación del Juego, en esta exposición se proponen una serie de medidas recogidas de diversas experiencias llevadas a cabo en otros países que deberían incluirse en dicho protocolo de actuación:

a. Regulación de la publicidad y de las estrategias promocionales

La Administración debe regular adecuadamente la publicidad del juego, al igual que se regula la del alcohol y tabaco que, como ocurre con el juego, también son legales, pero que son la causa de dos importantes trastornos adictivos: el alcoholismo y el tabaquismo. Igualmente, se debe estar especialmente alerta a la aparición de nuevos juegos –o de las agresivas técnicas de promoción de los ya existentes– que induzcan un patrón excesivo o desadaptativo de juego. Especial atención debe tenerse con la publicidad del juego *on line*, ya que es mucho más intrusiva que la del juego presencial, debido a que el mismo canal por el que se lleva a cabo la publicidad (Internet) es el que sirve para jugar. Se da la paradoja de que ha sido, precisamente, el juego *on line*, el sector que nunca ha tenido una regulación adecuada de la publicidad, llegándose a publicitar incluso cuando ni siquiera estaba permitido en España. Deben tenerse muy en cuenta que no se trate de publicidad engañosa (inducir excesiva sensación de probabilidad de éxito), no se debe asociar juego con éxito ni bienestar, etc.

En este sentido, cabe destacar que los códigos de autorregulación no son eficaces por varios motivos. En primer lugar, porque la obtención del máximo beneficio económico es incompatible con el objetivo de los pro-

gramas de Juego Responsable de reducir el gasto por parte de los jugadores (especialmente de los adictos al juego). Por este motivo, los compromisos a los que se lleguen con este tipo de códigos de autorregulación probablemente no serán suficientes para que haya una reducción real del gasto que es, en definitiva, lo que se pretende. En segundo lugar, porque puede haber empresas que no se acojan a dichos códigos, con lo que supone no sólo de agravio comparativo hacia quienes sí se autorregulan. Por último, si no es la Administración la que regula, el incumplimiento de las normas no tiene las mismas consecuencias y, en cualquier caso, pueden abandonarlo en cualquier momento.

En la actualidad existe un código de autorregulación en España por parte de algunas empresas del sector que no está teniendo ninguna eficacia, habida cuenta de la manifiesta incitación al juego irresponsable: presentación del póquer como una forma de ganarse la vida, incitación al juego como una forma de superar los efectos de la crisis, transmisión de valores consumistas y especulativos en la publicidad, etcétera.

En concreto, las medidas a tener en cuenta en este punto se resumirían en tres aspectos:

- *Regulación de la publicidad del juego.* Todos los programas de Juego Responsable inciden en la necesidad de regular la publicidad del juego (Binde, 2009) y algunos de ellos surgen, precisamente, debido a que los códigos de autorregulación propuestos por el sector no hayan tenido efecto alguno en la prevención de la adicción al juego (Hing, 2004). La propuesta concreta es que la regulación de la publicidad se desarrolle de forma similar a la del alcohol y tabaco, que son las otras dos sustancias adictivas cuyo comercio es legal.
- *Prohibición del uso de cualquier técnica de inducción al juego* en la población más vulnerable, que son los jóvenes, jugadores problemáticos y adictos al juego (Binde, 2009).
- Prohibición de determinadas técnicas de inducción de juego, tales como premios, puntos por fidelización y otras estrategias que estimulen el consumo excesivo (Lucas & Kilby, 2008; Suh, 2012).

En cualquier caso, debe prevalecer el principio de *precaución,* es decir, en el caso de que haya sospechas o indicios de que una determinada acción pudiera tener efectos perjudiciales, está justificada su limitación, incluso en ausencia de evidencias contrastadas. Esto debe ser aplicado a la hora de poner en marcha nuevos juegos. Debe crearse una comisión en el seno del

Consejo Asesor del Juego Responsable que analice previamente cualquier juego que se pretenda lanzar al mercado y que certifique que cumple con los mínimos requisitos de los programas de Juego Responsable.

b. Información y sensibilización

La prevención es mucho más eficaz y genera menos costes sociales y económicos que el tratamiento. El juego tiene un potencial adictivo que debe preverse de antemano y existen colectivos específicos especialmente vulnerables o sobre los que resulta más indicado el llevar a cabo programas de educación y sensibilización sobre los riesgos de la adicción, las causas que la provocan y conductas apropiadas para evitar su aparición. Los programas de información y sensibilización pueden estar dirigidos a diferentes colectivos:

- *Adolescentes y jóvenes* que todavía no han adquirido la adicción, pero que son vulnerables, tanto porque a ellos se dirigen las actuales campañas de publicidad (especialmente juegos *on line* y póquer), como porque en sí mismos son colectivos de riesgo para el desarrollo de conductas adictivas (Chambers, Taylor y Potenza, 2003). Consisten en programas que pueden implementarse en ámbito escolar mediante técnicas audiovisuales, ejercicios, ejemplos de juego, etcétera. Algunos de los contenidos principales de los programas preventivos en ámbito educativo son los siguientes:
    - Probabilidad y azar
    - Historia y organización del juego en España
    - Trastornos adictivos y juego
    - Conductas preventivas
- *Población general* mediante campañas de información y sensibilización en medios de comunicación de masas, talleres informativos, etc. Se abordan los mismos contenidos que en los programas educativos pero con un carácter informativo y de sensibilización, principalmente. Es necesario que la población sea consciente de los problemas que puede acarrear el juego excesivo, de forma que se acepten las políticas de Juego Responsable como medidas preventivas y de fomento de la salud y bienestar, en lugar de percibirse como un atentado contra la libertad personal o de empresa.

- *Población con problemas de juego.* En este caso, la información está especialmente dirigida a jugadores con problemas de adicción y, por lo tanto, es más específica y se aportan soluciones concretas. Se debe suministrar en centros de intervención, tanto por parte de las asociaciones de afectados como por la industria del juego. Pueden llevarse a cabo mediante trípticos, paneles audiovisuales informativos en las propias salas de juego, *banners*, mensajes *pop-up* dinámicos que aparecen durante el propio juego, etcétera.

  Algunas de las recomendaciones típicas que suelen aparecer son las siguientes:

  - Ponerse un límite de dinero que jugar y no superarlo
  - No jugar para superar estados de ánimo disfóricos
  - Tener en cuenta que se trata de una actividad de ocio, no de un negocio. Por lo tanto, estar dispuesto a perder dinero
  - No jugar para recuperar pérdidas
  - No beber alcohol mientras se juega
  - Etc.

  Especial interés tiene la información de los recursos asistenciales y de ayuda al jugador con problemas, información que debe ser fácilmente localizable y accesible (teléfonos gratuitos 900, páginas web, etc.). La Administración debe asegurar una adecuada red sociosanitaria para ayudar a las personas con problemas en el juego y que ésta sea accesible.

c. Medidas específicas

Como se ha indicado anteriormente, la información es necesaria para promover pautas de Juego Responsable, pero con ello no es suficiente. Lamentablemente, muchos de los programas de "prevención" se quedan en mera información o, como mucho, sensibilización, a pesar de que se ha demostrado en numerosos ámbitos que éstas son medidas claramente insuficientes, especialmente cuando hay una presión social y económica para el consumo y además, se trata de una conducta potencialmente adictiva, como es el caso del juego. Por ello, es imprescindible que todo protocolo de Juego Responsable incluya medidas específicas de prevención de la adicción, que

han de ser establecidas por la Administración y cumplidas por la industria y por los propios jugadores.

Por regla general, todas estas medidas están dirigidas a reducir la disponibilidad del juego de forma general y, de forma más específica, a limitar drástica o, incluso, totalmente la accesibilidad para las personas que tienen problemas de adicción o están en riesgo de tenerlo. Para cualquier jugador se pretende que el gasto no sea excesivo en ningún caso. En concreto, las medidas deben ir encaminadas a:

- Poner en funcionamiento medidas activas para reducir la frecuencia de juego, lo cual es precisamente todo lo contrario de lo que se pretende con la publicidad. Algunas de esas medidas tienen en cuenta el uso de tarjetas inteligentes (Engebø y Gyllstrøm, 2008), reducción de la disponibilidad del juego (Welte, Barnes, Wieczorek, Tidwell, y Hoffman, 2007), etcétera.
- Reducción de la accesibilidad del juego (Volberg, 2000) mediante requisitos como la identificación fehaciente, límites de acceso a páginas web, etc.
- Favorecer el que cualquier jugador pueda autoexcluirse en cualquier momento, haciendo que sea muy sencillo la autoprohibición y siendo exigente en los trámites para poder volver a jugar (Hing y Mattison, 2005).
- Establecimiento de técnicas de *precommitment* (McDonnell-Phillips, 2006) con las que se impongan límites de gasto objetivos e inmodificables, restricciones de acceso a dinero mediante la prohibición de préstamos o cualquier otra estrategia que favorezca la disponibilidad de dinero, así como la posibilidad de perder el control posteriormente (Parke, Rigbye, & Parke, 2008), que es algo muy característico de los adictos al juego.

Para cumplir estos objetivos se requiere de medidas que modifiquen las características estructurales de los propios juegos, así como de las condiciones ambientales en las que éstos se llevan a cabo. Sin ánimo de ser exhaustivos, algunas de las posibles medidas que debería tomarse para favorecer el Juego Responsable son las siguientes:

- **Control de las variables estructurales de los juegos** que son responsables de la adicción. Se trata de una de las principales medidas que se pueden tomar para prevenir la adicción, ya que conjuga el derecho a jugar por parte del jugador con el que tiene la empresa de ofrecer

un producto con el que obtener beneficios económicos. Pero debe ser un producto en el cual se hayan reducido o eliminado las principales características que favorecen la adicción. Algunos de los ejemplos que pueden implementarse y evaluar su eficacia con metodología científica son los siguientes:

- No aceptar tarjetas de crédito en juego presencial, ni en *on line*
- Demorar la respuesta 10 segundos en las máquinas tipo «B»
- Limitar el importe de la apuesta y del gasto no sólo en un tipo de juego, sino en todos los que proporcione un establecimiento o casa de apuestas (tanto presencial como *on line*).
- Presentación de pausas y mensajes de aviso entre apuestas
- Establecimiento de pausas y limitaciones entre diferentes tipos de juego de la misma casa de apuestas (presencial u *on line*)
- Indicaciones de lo que se lleva perdiendo mientras se está jugando
- Etc.

• **Control de las características ambientales**. Se trata de otra de las principales medidas que han demostrado mayor eficacia para evitar la adicción al juego. Hay muchos factores que facilitan el juego que, en el caso padecer ludopatía, no solamente invitan a jugar, sino que lo inducen de manera casi indefectible. Es por ello, que el control ambiental es fundamental en el desarrollo de programas de Juego Responsable. Hay muchas cosas que se pueden hacer para prevenir el juego compulsivo sin impedir que, quien quiera jugar, pueda hacerlo libremente.

  Al igual que en el caso de las medidas estructurales, se trata de reglas muy concretas cuya eficacia puede evaluarse objetivamente. Algunos ejemplos son los siguientes:

  - No disponer de cajeros automáticos en los locales de juego
  - Impedir los préstamos o cualquier otra técnica de financiación del juego
  - No vender alcohol en los locales de juego ni, por supuesto, ofrecerlo gratuitamente

- Retirar las máquinas tipo «B» y máquinas de apuestas de bares y establecimientos públicos e instalarlas exclusivamente en locales de juego en los cuales exista un control de acceso
- Control de acceso a cualquier local de juego. Por supuesto, impedir la entrada de menores
- Autentificarse fehacientemente (incluso de forma presencial) para poder obtener un código personal con el que jugar *on line* y renovar dicha autentificación mensualmente
- Control de la ubicación de los locales, especialmente en lugares socialmente vulnerables
- Eliminar condiciones que induzcan absorción de la realidad y dirijan exclusivamente al juego: luminosidad, ausencia de elementos exteriores, densidad excesiva de juegos, etc. En general, evitar muchas de las condiciones ambientales que son características de los casinos de Las Vegas, ya que están diseñadas expresamente para favorecer un juego compulsivo, es decir, todo lo contrario de un juego responsable.
- Etc.

III. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE JUEGO RESPONSABLE

Cualquier programa de intervención social –y los protocolos de Juego Responsable lo son- debe someterse a un proceso de evaluación de los resultados obtenidos para comprobar la eficacia de las medidas que se han establecido y llevar a cabo las modificaciones que se consideren. El programa debe consolidar las medidas más adecuadas e introducir otras nuevas, de manera que se vaya ajustando a las necesidades de la sociedad desarrollando, de este modo, un protocolo de Juego Responsable basado en evidencias empíricas. Los principales criterios a los que hay que atender son los siguientes:

- Establecer objetivos específicos en términos operacionales que puedan ser evaluados objetivamente sin ambigüedad.
- Determinar la población a la que va dirigido (población general, población en riesgo, adolescentes, etc.).
- Describir claramente las medidas específicas. Es conveniente que se tomen medidas específicas en todos los tipos de juego, pero haciendo especial hincapié en los que se han demostrado más adictivos: el

juego *on line* y máquinas tipo «B». Las medidas pueden ser estructurales del propio juego (dilación de la recompensa en máquinas tipo «B», límites de crédito, etc.) como ambientales (ausencia de billeteras, autentificación fehaciente en juego *on line*, etc.).

- Utilizar una metodología científica en el análisis de los resultados, caracterizada por:
  - Variables dependientes y medidas. Deben definirse operativamente qué es lo que se pretende conseguir con el programa de Juego Responsable y la forma de evaluarlo objetivamente.
  - Procedimientos de muestreo. Deben utilizar muestreos apropiados en términos de tamaño y representatividad de la población a la que va dirigida (tanto clínica como general).
  - Diseño experimental. Es imprescindible utilizar diseños científicos apropiados que permitan evaluar el impacto de las medidas que se han implementado, con la finalidad de ir mejorando los resultados, optimizando los recursos y adaptarlo a la realidad que, al mismo tiempo, es cambiante. Pueden usarse grupos control, diseños experimentales o cuasi-experimentales, de medidas repetidas, intrasujeto, etc.
  - Seguimiento. Evaluación de los efectos a largo plazo del programa, tanto en los casos en los que se trata de medidas puntuales, como en los definitivos.
  - Comunicación de los resultados. Los resultados de los programas deben comunicarse tanto a las instancias sociales como a las científicas, con el objetivo de mostrar los resultados y ser valorados externamente.

Para finalizar, el protocolo de Juego Responsable debe atender a varias consideraciones de actualidad en España.

En primer lugar, desde la Ley 13/2011 sobre Regulación del Juego, ha habido una auténtica explosión de tipos de juego *on line* sin ningún tipo de control. Hemos pasado de ser un país con importantes limitaciones en los tipos de juego permitidos, a no haber restricción alguna, ya que en breve se pretende legalizar los dos únicos tipos de juego que todavía no están permitidos: a) las slot *on line* (probablemente el tipo de juego más adictivo que existe en la actualidad) y b) las apuestas deportivas cruzadas (probablemente uno de los que provea de menor seguridad al jugador).

En segundo lugar, la proliferación de juegos se ha producido sin que exista ninguna normativa sobre publicidad, algo que resulta intolerable en un estado social y de derecho, puesto que el juego es la principal causa de la adicción al juego, motivo por el cual debería haber un control estricto de la publicidad, como lo hay respecto del tabaco y del alcohol.

En tercer lugar, debería distinguirse entre los diferentes tipos de juego, y no sólo en lo que se refiere a las diferencias en su potencial adictivo, sino en su calidad de juegos de azar o de estrategia, ya que eso condiciona las políticas a llevar a cabo en materia de Juego Responsable. Por definición, el resultado en los juegos de azar no depende ni de la habilidad ni de la experiencia del jugador, y así ocurre en loterías, sorteos, la mayoría de juegos de casino, máquinas tipo «B» y «C», bingos, etc. En este caso, todos los jugadores tienen la misma probabilidad de ganar o perder, ya que el resultado sólo lo gobierna el azar y éste depende de las leyes de la probabilidad, que son las mismas para todos los jugadores. Sin embargo, en juegos como el póquer o apuestas (especialmente las cruzadas), la estrategia del jugador influye sobre el resultado del juego, lo que puede dar pie no sólo a actividades fraudulentas (que difícilmente pueden llevarse a cabo en los juegos de azar), como a la aparición de la figura del jugador profesional, que ya de partida tiene más probabilidad de ganar que el jugador no profesional. Se trata, en definitiva, de juegos diferentes que requieren medidas y reglamentaciones específicas.

Por último, pero no por ello menos importante, deben aclararse las condiciones en las cuales va a promocionarse el juego en los nuevos proyectos (*Barcelona World* principalmente). El juego que se lleve a cabo en los casinos de dichos proyectos deberá regirse exactamente por las mismas normas que se impongan desde la Administración y que prevengan la adicción al juego. Debe prestarse una atención especial en estos casos, dado que las condiciones de juego en centros como Las Vegas o Macao, que parece que son el modelo en el que se inspiran estos proyectos, atentan contra muchos de los principios del Juego Responsable.

BIBLIOGRAFÍA

APA, American Psychiatric Association. *Diagnostic and statistical manual of mental disorders, 5th Edition*. Washington: American Psychiatric Association.

Azmier, Jason, 2005. *Gambling in Canada 2005: Statistics and context,* Calgary. Alberta: Canada West Foundation.

Binde, Per, 2009. «Exploring the impact of gambling advertising: An interview study of problem gamblers». *International Journal of Mental Health and Addiction*, 7: 541-554.

Blaszczynski, Alex, Ladouceur, Robert y Shaffer, Howard, J., 2004. «A Science-Based Framework for Responsible Gambling: The Reno Model». *Journal of Gambling Studies*, 20: 301-317.

Chambers, R. Andrew, Taylor, Jane R. y Potenza, Marc N., 2003. «Developmental Neurocircuitry of Motivation in Adolescence: A Critical Period of Addiction Vulnerability». *American Journal of Psychiatry,* 160: 1041-1052.

Chóliz, Mariano, 2008. *Adicción al juego de azar*. Buenos Aires: deauno.com.

Chóliz, Mariano, 2010. «Experimental Analysis of the Game in Pathological Gamblers: Effect of the immediacy of the reward in slot machines». *Journal of Gambling Studies*, 26: 249-256.

DGOJ, Dirección General de Ordenación del Juego, 2013a). *Memoria Anual 2012*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Descargado de la web el 15 de julio de 2013 en *http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes*.

DGOJ, Dirección General de Ordenación del Juego, 2013b). *Primer Informe Trimestral Enero-Marzo 2013*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Descargado de la web el 15 de julio de 2013 en *http://www.ordenacionjuego.es/es/estudios-informes*.

Echeburúa, Enrique, 2010. «El juego patológico en el marco de las adicciones sin drogas». En Enrique Echeburúa, Francisco J. Labrador y Elisardo Becoña, eds., *Adicción a las nuevas tecnologías en adolescentes y jóvenes*. Madrid: Pirámide.

Engebø, Jonny y Gyllstrøm, Finn, 2008. «Regulatory changes and finally a ban on existing slot machines in Norway: What's the impact on the market and problem gambling? A short presentation of various data». Comunicación presentada al 2008 International Gambling Conference: Looking Forward: New Directions in Research and Minimising Public Harm.

Fontbona, Marc, 2008. *Historia del juego en España*. Barcelona: Flor del Viento.

Griffiths, Mark H., 1993. «Fruit machine gambling: the importance of structural characteristics». *Journal of Gambling Studies*, 9: 101-120.

Hing, Nerilee, 2004. «The efficacy of responsible gambling measures in NSW clubs: The gamblers' perspective». *Gambling Research*, 16: 32-46.

Hing, Nerilee y Mattison, Adrian, 2005. «Evaluation of the NSW ClubSafe Responsible Gambling Program: Opportunities and Challenges for New Zealand Clubs». *International Journal of Mental Health & Addiction*, 3: 49-57.

Hing, Nerilee y McMillen, Jan, 2002: «A conceptual framework of the corporate management of social impacts: the case of problem gambling». *Business and Society Review*, 107: 457-488.

Huizinga, Johan, 1938. *Homo Ludens*. Edición en español de 1972. Madrid: Alianza Editorial.

Johansson, Agneta, Grant, John E., Kim, Suck W., Odlaug, Brian L. y Gotestam, K. Gunnar, 2009. «Risk factors for problematic gambling: critical literature review». *Journal of Gambling Studies*, 25: 67-92.

Lucas, Anthony F., Kilby, Jim. 2008. *Principles of casino marketing*. Norman, OK: Oki International.

McDonnell-Phillips Pty Ltd. 2006. «Analysis of gambler precommitment behaviour». Comunicación presentada a National Gambling Research Program Working party on behalf of the Australian Ministerial Council on Gambling. Brisbane: Gambling Research Australia.

Parke, Jonathan, Rigbye, Jane y Parke, Adrian, 2008. Cashless and card-based technologies in gambling: A review of the literatura. Commissioned by the U.K. Gambling Commission.

Petry, Nancy M., 2006. «Should the scope of addictive behaviours be broadened to include pathological gambling?». *Addiction*, 101: 152-160.

Potenza, Mark N., 2006. «Should addictive disorders include non-substance-related conditions». *Addiction*, 101*:* 142-151.

Suh, Eunju, 2012. «Estimating the impact of free-play coupon value on players' slot gaming volumes». *Cornell Hospitality Quarterly*, 53: 134-143.

VVAA, 2012. Queensland Responsible Gambling Policy. Queensland: Office of Liquor and Gaming Regulation.

Volberg, Rachel A., 2000. «The future of gambling in the United Kingdom: Increasing access creates more problem gamblers». *British Medical Journal*, 320: 1556.

Welte, John W., Barnes, Grace M., Wieczorek, William F., Tidwell, Marie-Cecile O. y Hoffman, Joseph H., 2007. «Type of gambling and availability as risk factors for problem gambling: A tobit regression analysis by age and gender». *International Gambling Studies*, 7:, 183-198.

Williams, Robert J. y Wood, Robert T., 2004. «The proportion of gaming revenue derived from problem gamblers: Examining the issues in a Canadian Context». *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 4: 33-45.

Capítulo III

El blanqueo de dinero y el juego de azar: el caso de Italia

Stella Magistro*

«Vitam regit fortuna, non sapientia»
Marco Tulio Cicerón

«In the casino, the cardinal rule is to keep them playing and to keep them coming back. The longer they play, the more they lose, and in the end, we get it all.»
Ace Rothstein (Robert de Niro) en la película Casino

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. INFILTRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL NEGOCIO DEL JUEGO DE AZAR. III. FRAUDE Y BLANQUEO DE CAPITALES EN EL JUEGO *ON LINE* LEGAL. IV. LOS JUEGOS *ON LINE* ILEGALES. V. BLANQUEO DE CAPITALES A TRAVÉS DE LAS MÁQUINAS AWP. VI. EL JUEGO DEL BINGO Y LOS RIESGOS OCULTOS. VII. LA REALIDAD BORDER-LINE DE LOS CTD/CED. VIII. CONCLUSIÓN. BIBILIOGRAFÍA.

Resumen: Actualmente el negocio del juego en Italia, además de ser uno de los pocos protagonistas de un ritmo de crecimiento y de expansión frenético e irrefrenable, está fuertemente comprometido con una reestructuración «meditada», que lo ponga en equilibrio con las nece-

* Licenciada en Derecho por la Universidad de Bari «Aldo Moro», ha cursado el Máster en Derecho penal de la empresa por la Universidad «LUISS Guido Carli» en Roma. Actualmente trabaja en Roma como AML & Compliance specialist en IUS Consulting y como investigadora en la «Fondazione Bruno Visentini». E-mail: stella.magistro@gmail.com.

sidades de legalidad y de transparencia. Este sector –debido principalmente al volumen de negocios que mueve– se ve obligado a enfrentarse a una realidad compleja, la del crimen organizado fuertemente interesado en infiltrarse en su seno. Debido a esto, el sector sufre importantes distorsiones de los que deberían ser los «límites» dentro de los cuales moverse.

Palabras clave: Juegos de azar; crimen organizado; blanqueo de dinero; controles internos.

I. INTRODUCCIÓN

Italia es uno de los países que más ha sufrido la crisis económica en el panorama europeo en los últimos años, ya que muchas de sus empresas han quebrado y se han ido desangrando poco a poco. Sin embargo, hay un sector de su economía que no parece sufrir ningún problema, al contrario, se fortalece cada día más, pues ha sido protagonista de una tendencia de crecimiento exponencial; estamos hablando del «Juego de Azar»[1].

El desarrollo repentino e inesperado de este negocio y la apertura del mismo al capital privado ha conllevado la necesidad urgente de una reestructuración «meditada», que lo ponga en equilibrio con las necesidades de legalidad y de transparencia. A pesar de los esfuerzos realizados en este sentido, últimamente el negocio del juego de azar es víctima de una suerte de demonización irracional e indiscriminada[2]. De hecho, esta cuestión se ha posicionado en el centro de muchos debates políticos en Italia enfocados a la extinción misma del juego de azar en el panorama empresarial o a la imposición de limitaciones significativas comparables a su muerte real. En este sentido, debe tenerse en cuenta un elemento muy significativo y es que sólo en Italia este sector ofrece empleo a más de 120.000 personas y gestiona flujos de dinero asociados a 5.000 empresas a nivel nacional[3].

1. Vid. Dossier Libera (Asociación contra la Mafia) "*Azzardopoli, il Paese del gioco d'azzardo, Quando il gioco si fa duro… le mafie iniziano a giocare*», 2012.
2. En favor de la abolición del juego de azar se han creado muchas campañas de sensibilización asì como organismos de propaganda. Asì, por ej., «*Mettiamoci in gioco*» *http://www.mettiamociingioco.org//wp-content/uploads/2013/03/Campagna-Mettiamoci-in-gioco_Proposte-per-una-legge-di regolamentazione-del-gioco-dazzardo.pdf.* Véase G. Serpelloni, *Gambling*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2013.
3. «Cifras o historias, y un análisis del expediente, no revela la solución de un enigma ya que, en todo caso, el aspecto que presenta es el de la ilegalidad.
Para asuntos entre la luz y la sombra, debido a las muchas zonas grises en general de un sistema, como el de los juegos de azar, que curiosamente, aunque no mucho, en

Nazione	Spesa (Mld €)	% PIL
USA	80.5	0.53
Cina	49.9	0.68
Giappone	31.1	0.53
Italia	**19.1**	**0.87**
Australia	17.0	1.14
UK	15.1	0.62
Canada	12.3	0.71
Germania	10.7	0.30
Francia	10.4	0.37
* Juego de azar por País		

Gradutoria del giochi a distanza per spesa mel 2012

Gioco	Spesa	% su totale	% cumulata
Giochi di abilità, carte, sorte a quota fissa	229.168.448	66,8%	66,8&
Scommesse sportive	79.628.994	23,3%	90,0%
Bingo	20.453.760	6,0%	96,6%
Scommesse ippiche	4.635.979	1,4%	97,3%
Superenalotto + Win for life	3.618.321	1,1%	98,4%
Gratta e vinci	3.393.401	1,0%	99,4%
Ippica Nazionale + Internacionale + V7	1.799.348	0,5%	99,9%
Concorsi Pronostici + BIG	405.419	0,1%	100%0%
TOTALE 2012	**343.103.669**	**100%**	

un país en crisis como Italia, funciona y con mucho éxito. Es un sector, que cifras en mano, da trabajo a 120.000 empleados y da negocio a 5.000 empresas, tanto grandes como pequeñas. Supone una contribución del 4% al PIB nacional, de acuerdo con las mejores estimaciones, alrededor de 30 millones de italianos juegan, incluyendo a aquellos que durante el año solo compran el tradicional décimo de la Lotería de Italia. A principios de 2011, el optimismo empujó a una previsión de la recaudación proveniente del mercado de los juegos que ascendía a 80 millones de euros. Después de un otoño de bajada se redujo la previsión a 73 millones. Pero Italia, encajaba la maniobra más difícil y consciente, la de Monti, que dio aliento en el último trimestre para obtener una recaudación más halagüeña y al cierre de cuentas, la cifra final habría ascendido a 76,1 millones, que es igual a la suma de la deuda financiera de los municipios, a finales de 2010 .
Para que conste, Italia, con esta cifra, ocupa la primera posición en Europa y tercera entre los países que más juegan en el mundo. Con un substrato ilegal estimado (y tal vez los datos se redondeen a la baja) por lo menos de 10 millones de euros, que a su vez representan una parte de ese país "ilegal", que tiene un peso para la economía de por lo menos 560 millones en total.» Dossier Libera ob.cit.

II. INFILTRACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL NEGOCIO DEL JUEGO DEL AZAR

Debido principalmente al volumen económico que genera, el negocio del juego de azar se ve obligado a enfrentarse a la realidad latente del crimen organizado, fuertemente interesado en infiltrarse en un sector tan lucrativo[4].

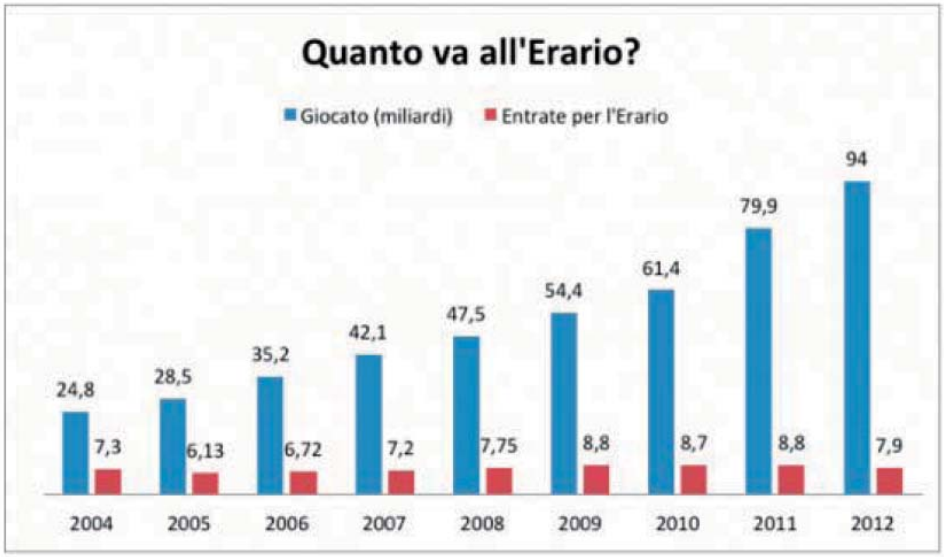
Muchas veces, en efecto, el negocio del juego de azar es manipulado para realizar conductas que lo desvían de su estructura socio-económica original y que lo conducen a la realización de delitos de usura[5], extorsión, blanqueo de capitales, así como a la sustracción de ingentes recursos económicos destinados a la Hacienda Pública. En este sentido, debe señalarse que en los primeros seis meses de 2012, para un volumen de negocios alrededor de 51,2 millones de euros, se han producido ingresos en Hacienda en concepto de impuestos de únicamente 4,7 millones de euros. Estos datos reflejan la extensión real y preocupante del fenómeno criminal; en «perfecta sincronía» con el aumento significativo en el uso de juegos de azar legales, los ingresos fiscales correspondientes han disminuido en un 0,8%[6].

Tabella 7 - Andamento del flusso economico 2005-2011 legato al gioco d'azzardo e le percentuali di ripartizione tra pay out, entrate erariali, uscite una tantum, concessionari/gestori in Italia. Fonte: Comunicati AAMS

VALORI ASSOLUTI (mil €)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pay-out	18.000	23.000	29.000	32.600	37.600	44.000	61.500
Entrate erariali	6.200	6.700	7.200	7.700	8.800	8.700	8.700
Una-tantum					600	1.200	
Concessionari/Gestori	4.300	5.500	6.000	7.200	7.400	7.600	9.700
Raccolta totale	28.500	35.200	42.200	47.500	54.400	61.500	79.900
Quota al netto delle entrate erariali	**22.300**	**28.500**	**35.000**	**39.800**	**45.000**	**51.600**	**71.200**

RIPARTIZIONE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pay-out	63,2%	65,3%	68,7%	68,6%	69,1%	71,5%	77,0%
Entrate erariali	21,8%	19,0%	17,1%	16,2%	16,2%	14,1%	10,9%
Una-tantum	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,1%	2,0%	0,0%
Concessionari/Gestori	15,1%	15,6%	14,2%	15,2%	13,6%	12,4%	12,1%
Quota al netto delle entrate erariali	**78,2%**	**81,0%**	**82,9%**	**83,8%**	**82,7%**	**83,9%**	**89,1%**

4. Se considera que los enormes ingresos generados por el sector del juego en Italia ascienden al 4% del PIB nacional.
5. Vid. Referencias en R. Razzante, «L'usura nell'economia», in *Gnosis*, nº 3, 2009, p.53.
6. Vid. P. Grasso – E. Bellavia, *Soldi sporchi, come le mafie riciclano miliardi en inquinano l'economia mondiale*, Dalai Editore, Milano, 2011.



La causa de esta quiebra del sistema, confirmando lo anteriormente expuesto, se encuentra en el exponencial aumento de la infiltración mafiosa en el sector del juego legal, que ha generado un verdadero «monopolio paralelo» en manos de diversos clanes conocidos en el entorno del crimen organizado que han conseguido utilizar el sector del juego para sus propios intereses.

CLAN ATTIVI IN LOMBARDIA: Valle-Lampada

CLAN ATTIVI IN PIEMONTE: Lo Piccolo; Pelle-Gambazza; Belfiore

CLAN ATTIVI IN LIGURIA: Zaza

CLAN ATTIVI IN EMILIA ROMAGNA: Bidognetti

CLAN ATTIVI IN TOSCANA: Terracciano

CLAN ATTIVI NEL LAZIO: Moccia; Mallardo; ex Banda della Magliana); Schiavone

CLAN ATTIVI IN PUGLIA: Vicientino-Pasimeni-Vitale-Penna; Parisi-Cipriati; Tornese; Strisciuglio (Clan denominado "*Sacra Corona Unita*")

CLAN ATTIVI IN CAMPANIA: Misso; Mazzarella; Bidognetti; Crimaldi; Gionta-Gallo-Cavaliere;Brandi; Grimaldi; Moccia; Mallardo; D'Alessandro; Fabbrocino; La Torre; Tavoletta; Amato-Belforte; Vollaro; Cava (Clan denominado "*Camorra*")

CLAN ATTIVI IN CALABRIA: Pelle-Gambazza; Condello; Libri-Zondato; Mancuso (Clan denominado "Ndrangheta")

CLAN ATTIVI IN SICILIA: Inzerillo; Cosca di Villabate; Lo Piccolo; Madonna; D'Agati-Villabate; Aparo; Santapaola; Madonia; Bottaro-Attanasio . (Clan denominado "*Cosa Nostra*")

Cuando se habla de blanqueo de capitales en el sector del juego y de las apuestas es necesario distinguir las actividades realizadas mediante la adquisición del vehículo societario (es decir de una sociedad concesionaria o de una sociedad de gestión de las actividades del *«gaming»*) de las que se basan en la utilización de técnicas y sistemas de juego disponibles en el mercado.

La infiltración criminal en el mercado legal puede desarrollarse con modalidades y en momentos diferentes (a partir de la licitación para la adjudicación de las concesiones)[7], y por lo tanto, requiere gran atención por parte de las autoridades responsables del control y vigilancia del sector y, asimismo, de las autoridades encargadas de la prevención y represión de las actividades criminales. El tema no afecta sólo a los concesionarios de los servicios públicos, sino a todo el conjunto de las pequeñas empresas que rodea el segmento del mercado de los juegos de azar, como, por ejemplo, el de las máquinas de entretenimiento en donde operan sujetos que desempeñan funciones delicadas de gestores de salas, de *«slot»* y *«videolottery»*.

Completamente distinto del anterior es el caso del blanqueo de capitales realizado aprovechando determinados juegos o apuestas presenciales o a distancia. En tales circunstancias, el coste del blanqueo es representado por dinero que el jugador-criminal está dispuesto a gastar y, en consecuencia, a perder, para conseguir el título ganador que le permitirá justificar, en caso de controles, la naturaleza o el origen de sus ingresos.

Los dos tipos de blanqueo anteriormente descritos resultan ser profundamente distintos entre ellos, así como las lógicas, los criterios y las elecciones que orientan a las organizaciones mafiosas aunque, en algunos casos, pueden incluso superponerse.

III. FRAUDE Y BLANQUEO DE CAPITALES EN EL JUEGO *ON LINE* LEGAL

La doctrina internacional es unánime en considerar los riesgos reales de utilización del *«e-gaming»* como instrumento para la comisión de blanqueo de capitales muy contenidos para los países que han adoptado sistemas regulados y al contrario, muy elevados, para los que no tienen normas específicas

7. Vid. Comisión parlamentaria de investigación sobre las organizaciones criminales mafiosas y otras asociaciones criminales, incluidas las extranjeras, *Informe sobre el fenómeno de la infiltración de la mafia en el juego legal e ilegal*, 20 julio 2011.

dedicadas a este sector[8]. En particular, el mecanismo técnico-jurídico diseñado por el legislador italiano asegura un control total y muy eficaz, considerando que el juego *on line* está completamente trazado y todas las actividades de cada jugador, desde el momento de la apertura de la cuenta del juego hasta el cobro de las eventuales cifras ganadas, vienen registradas tanto en los sistemas informáticos de los operadores, como en los circuitos bancarios.

Un conocimiento limitado del funcionamiento real de los modelos de gestión y control del *«e-gaming»* puede generar una verdadera mitología sobre los riesgos de blanqueo de capitales en el juego a distancia, apreciándolos donde no existen e ignorándolos donde realmente están presentes[9]. Hay que tener bien claro que el blanqueo de capitales es una actividad muy compleja que no se concluye con una única operación, pues generalmente necesita una pluralidad de acciones conectadas y superpuestas entre ellas dirigidas a limpiar el *paper trail* hasta el lavado completo, de modo que se puedan borrar los rastros residuales[10].

Sin embargo, es indudable que algunas modalidades de juego evidencian perfiles de riesgo específicos y más elevados que otras y pueden, a pesar de los controles predispuestos por los operadores y por las autoridades, consentir comportamientos orientados al blanqueo o al fraude. Se trata de situaciones que, en muchos casos, son atribuibles a determinados tipos de juegos *on line* como, por ejemplo, el póker en la versión *«cash»*[11] o en el caso de torneo con sólo dos jugadores, pues ofrecen mayores posibilidades de connivencia entre los jugadores para cometer el delito. Las *«póker rooms»* vienen controladas por los operadores que tienen la facultad de intervención y de suspensión de la partida cuando detecten conductas anómalas de los jugadores durante el juego.

Sin embargo, existen distintos tipos de estrategias de connivencia o colusión que pueden alterar el juego y orientarlo hacia la comisión de delitos de blanqueo o fraude. La estrategia más utilizada es la llamada *«chat collusion»*: tras un previo acuerdo, dos jugadores utilizan algún servicio de mensajería o

8. M. Arena - M. Presilla, *Giochi, scommesse e normativa antiriciclaggio*, FiloDiritto, Bologna, 2012.
9. G. Fidone - A. Linguiti, *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Giuffré, Milano, 2013, pp. 329-372.
10. Vid. Razzante R., *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011.
11. El cash game, o «ring game», es un tipo de juego de póker en el que existe una equivalencia entre las fichas (chips) que se apuesta y el dinero real. A diferencia de un torneo de póker que por una determinada cantidad de dinero, o *buy-in*, se recibirá una cantidad (*stack*) de fichas determinada y todos los jugadores tendrán las mismas fichas.

chat *on line* (*skype*, *whatsapp*, *tango*, *viber*) para comunicarse sus cartas durante el juego con el propósito de ganar la mano o la partida, defraudando a los otros jugadores[12]. Otra de las técnicas de fraude utilizadas es el *«soft play»* (juego suave) durante el cual uno de los jugadores (puesto de acuerdo con otro previamente) decide retirarse a pesar de una combinación de cartas potencialmente ganadoras. Muy utilizada también es la técnica *«dumping»* (to dump = tirar), que se realiza cuando uno de los jugadores necesita blanquear su dinero y se pone de acuerdo con otro para que le deje ganar. Con ello se produce una aparente transferencia de dinero lícita al coste únicamente de la *«rake»* (comisión retenida por la empresa que organiza la partida).

Todas estas técnicas defraudatorias han alcanzado un nivel tan refinado que pueden escapar fácilmente al ojo vigilante de la seguridad tecnológica de las webs de *«póker room»*. Como ha evidenciado la Policía Postal Italiana, en muchos casos, detrás de *«jugadores desafortunados»* o *«afortunados»* se esconden blanqueadores profesionales interesados en la realización de su propio objetivo: blanquear dinero ilícitamente obtenido.

De hecho, también antes de la llegada de los juegos *on line* se blanqueaba dinero a través de los juegos de azar. Un sistema muy extendido, sobre todo en las pequeñas ciudades del centro-sur de Italia consistía en la compraventa de billetes ganadores de lotería o quiniela. En otras palabras, el crimen organizado, gracias a sus potentes medios, consigue encontrar a la persona que posee el billete ganador y le «invita» a vendérselo por un precio superior al valor de premio. De este modo, el legítimo propietario consigue una mayor ganancia y el grupo criminal una forma rápida y eficaz para justificar dinero con orígenes ilícitos[13].

IV. LOS JUEGOS *ON LINE* ILEGALES

La oferta de juego *on line*, a través de sitios web no autorizados, representa una de las manifiestaciones de juego ilegal más extendido sobre todo entre los más jóvenes. El juego *on line* no autorizado evidencia numerosos riesgos que derivan de la ausencia de cualquier control por parte de las autoridades públi-

12. Vid. Magistro S., «Il riciclaggio nell'*e-gaming*», en G. Fidone- Linguiti A., *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Giuffrè, 2013, pp. 330-336.
13. Vid. Grasso P.- Bellavia E., *Soldi sporchi, come le mafie riciclano miliardi en inquinano l'economia mondiale*, Dalai Editore, Milano, 2011.

cas además de prestarse como instrumento útil para blanquear dinero, puesto que permite saltar los controles introducidos como garantía del sistema.

A pesar de los continuos esfuerzos de las autoridades nacionales italianas, permanece todavía una amplia oferta de juego *on line* ilegal, favorecida también por las diferencias existentes entre los regímenes de regulación de los países europeos que permiten la circulación y el desplazamiento de capitales hacia jurisdicciones más favorables y menos «atentas» al origen del dinero.

El fenómeno del blanqueo por Internet involucra tanto al producto de pequeños fraudes de juegos *on line*, perpetrados en perjuicio de ingenuos jugadores (también a través de hurtos o clonación de tarjetas de crédito), como a ingentes cantidades de dinero procedentes de los más variados delitos. Si en el ambiente del juego regularizado las normas se encaminan a prevenir y a desanimar conductas criminales, al contrario, los sitios ilegales se caraterizan sobre todo por la ausencia de vínculos y limitaciones inherentes a los medios de pago y las diversas modalidades de utilización. La tendencia es la de favorecer lo más posible la circulación de dinero, atrayendo a los jugadores y también a los sujetos y a las organizaciones interesadas en actividades de blanqueo de capitales a gran escala, mediante procedimientos de entrada y registro muy sencillos.

De hecho, para aumentar el efecto atractivo hacia los jugadores, los sitios web no autorizados admiten conductas estrictamente prohibidas en los legales como por ejemplo:

- el abono de los premios o de las sumas depositadas y no utilizadas en favor de una cuenta de juego distinta a la abierta;
- el pago en efectivo con ausencia de limitaciones de identificación;
- el reembolso o el abono de las sumas de dinero en favor de un sujeto distinto del jugador;
- el pago directo entre jugadores;
- la apertura de múltiples cuentas a nombre de la misma persona.

Todas estas conductas están prohibidas por la normativa italiana considerando que, evidentemente, se presentan como un extraordinario y peligroso canal preferencial para blanquear dinero. En efecto, en la mayoría de los casos, estos operadores tienen su servidor central y su domicilio social en paraísos fiscales o en países que adoptan legislaciones poco transparentes y procedimientos administrativos internos que obstaculizan el intercambio de información con las autoridades de otros Estados.

En los últimos años, el legislador italiano ha intentado prevenir y oponerse al fenómeno con una serie de normas jurídicas que establecen sanciones de carácter administrativo-tecnológico a fin de eliminar sitios web no autorizados. Con la Ley 296/2006 se ha introducido el «oscurecimiento de sitios» que ofrecen juegos y apuestas sin concesiones, autorizaciones, licencias o cualquier otro título requerido por la Ley. El órgano encargado de monitorear la existencia de sitios ilegales es, en estrecha colaboración con las fuerzas de policía, la Administración Autónoma de los Monopolios (AAMS)[14]. Sólo hasta mayo de 2012, el AAMS, ha «oscurecido» más de 4000 sitios web y ha detectado más de 70 millones de intentos de acceso a estos sitios cada mes[15].

AVVERTENZA - SITO NON RAGGIUNGIBILE

In applicazione del decreto dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) del 2 gennaio 2007, disciplinante la rimozione dei casi di offerta in assenza di autorizzazione, attraverso rete telematica, di giochi, lotterie, scommesse o concorsi pronostici con vincite in denaro, con il quale è stata data attuazione all'*art. 1, comma 50, della Legge 27 dicembre 2006, n° 296*, il sito richiesto non è raggiungibile poiché sprovvisto delle autorizzazioni necessarie per operare la raccolta di giochi in Italia.

L'elenco degli operatori autorizzati al gioco telematico è disponibile sul sito istituzionale www.aams.it.

* Lo que aparece en la página web del sitio que ha sido cerrado.

14. Vid. Di Nitto T., «I giochi e le scommesse», in C. Franceschini, *I contratti con la pubblica amministrazione*, Utet, 2007.
15. El listado de los sitios cerrados se encuentra en la página web de *AAMS: http://www.aams.gov.it/site.php?id=2484*.

No obstante las dificultades objetivas advertidas en tratar de mantener bajo control un fenómeno de estas dimensiones, que se manifiesta a través de un instrumento tan rápido en su funcionamiento y universal como es Internet, las medidas de carácter penal, administrativo y sobre todo tecnológicos, han producido y continúan generando resultados muy importantes en la lucha contra el juego ilegal.

V. BLANQUEO DE CAPITALES A TRAVÉS DE LAS MÁQUINAS AWP

Gracias a la labor sinérgica de las autoridades policiales italianas, se ha descubierto un número preocupante de técnicas de alteración de máquinas AWP (Amusement With Prize – Slot machine), en perjuicio de los gestores (a veces) inconscientes, de los jugadores ingenuos y sobre todo del Estado. La alteración de los flujos de información de estas máquinas sobre la cantidad de jugadas puede realizarse a través de la aplicación de instrumentos electrónicos altamente sofisticados tales como filtros, microcontroladores, clones de tarjetas de red, o cualquier otro instrumento dedicado a ello y capaz de manipular el sistema informático. La alteración se logra mediante un complejo sistéma informático fraudulento capaz de alterar los datos de la máquina a través de un chip en ella insertado o de una tarjeta adicional.

Un ejemplo de fraude muy extendido es el que se realiza mediante la instalación de un *chip* que –interponiéndose entre la tarjeta original de la máquina homologada por la Autoridad y el conector que comunica los datos de juego al Monopolio– altera los flujos de información que recibe la administración supervisora[16]. Por otro lado, con la instalación de una tarjeta adicional capaz de reproducir exactamente el juego de las AWP (activada por control remoto o a través de *wi-fi*), se crea un verdadero sistema paralelo de juego al oficial que escapa al control del Estado. Tal alteración de datos produce una ventaja económica y fiscal (evasión fiscal), tanto para los gestores de las máquinas como para los dueños de los centros recreativos.

Otro tipo de técnica recientemente descubierta se centra en la evasión de los impuestos sobre el juego (P.R.E.U.). En este caso, las máquinas AWP poseen todas las autorizaciones y licencias requeridas por la Ley y están correctamente conectadas a la red telemática de los Monopolios de Estado

16. Senato della Repubblica, XIV legislatura, Doc. XVII n. 10, approvato dalla 6° Commissione permanente Finanza e Tesoro nella seduta del 26 marzo 2003, "*«A conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse»*, in www.senato.it.

(AAMS). Sin embargo, los datos transmitidos son falsos. El fraude se realiza mediante la instalación interna de un dispositivo electrónico (parecido al anteriormente descrito) capaz de filtrar el contador de los ingresos y de enviar a la red telemática los datos rebajados en un 80%.

Recientes investigaciones de la Guardia di Finanza, el órgano encargado de supervisar este tipo de actividades, han descubierto cómo el crimen organizado blanquea dinero a través de las máquinas de AWP incluso sin necesidad de manipularlas. Estas máquinas de nueva generación, al final de la partida, emiten un billete en el que se presentan los datos relevantes para el cobro del premio correspondiente. Este billete específicamente contiene: la fecha, la hora, el número del billete, el número del dispositivo que ha atribuido el número de identificación de la sala, el código de barras y el importe del premio a cobrar. El importe a cobrar está indicado como *«cash out»* sin ninguna referencia a la cantidad de la apuesta inicial (con la cual se ha iniciado el juego), ni el porcentaje de las ganancias. En otras palabras, del billete no se puede deducir el importe de la apuesta inicial porque sólo especifica el importe del premio que se cobra. Con este billete el jugador puede proceder a recuperar el importe en efectivo de su premio, siempre y cuando no supere el umbral de 1.000 € (tal como exige la Ley de prevención del blanqueo de capitales). Es evidente que la imposibilidad de identificar en el detalle la cantidad de la apuesta inicial o el porcentaje de victoria conlleva problemas importantes inherentes a las obligaciones contra el blanqueo de dinero. Según la Guardia di Finanza, se ha evidenciado la prevalencia de una práctica que se aprovecha de esta anomalía del sistema para el blanqueo de dinero. Así, el blanqueador inserta una suma de dinero en la máquina sin ningún tipo de límite máximo y seguidamente pulsa el botón para interrumpir el juego sin haber ni siquiera empezado. En ese punto la maquina emite el billete con la cifra «ganada» que corresponde exactamente con la que se había insertado al inicio ya que no ha habido partida o juego. El mecanismo es muy simple: «se llega con dinero en efectivo y se sale con cheques que justifican todo ese dinero gracias a la fortuna repentina». Es evidente que el sistema se puede repetir a ultranza, facilitando el blanqueo del producto de actividades ilegales con la «cobertura» proporcionada por el título ganador.

VI. EL JUEGO DEL BINGO Y LOS RIESGOS OCULTOS

Para que una sala de bingo pueda desarrollar su actividad legalmente es imprescindible que haya obtenido la Autorización de Pública Seguridad.

Tal autorización es personal, puede ser revocada o suspendida y será denegada: (i) a los sujetos desprovistos de concesión estatal o que no operan por su cuenta; (ii) a los que han sido condenados por sentencia firme por determinados delitos (ej: crímenes contra la moralidad pública o por violación de la normativa sobre los juegos); y (iii) a quien no posee el requisito de la buena conducta[17].

La licencia debe ser expuesta en el interior de la sala de manera que todos puedan verla y tiene que indicar la hora exacta de cierre al público. En efecto, el concesionario establece la hora exacta en la cual empieza y termina la sesión diaria del juego, respetando lo indicado en la autorización.

Por lo tanto, allí donde se verifique actividad fuera de los límites temporales permitidos por la licencia sería lícito comprobar las razones o motivos que subyacen a esa actividad *«extra-time»*[18]. Si, por un lado, podría tratarse de una simple violación de los límites horarios establecidos por la Ley, por el otro, podría ser indicativo de operaciones de blanqueo de dinero realizadas cuando en la sala sólo queda un número limitado de jugadores que actúan en connivencia.

La situación antes descrita permite una actividad de lavado de dinero lejos de miradas indiscretas, favorecida también por mecanismos que regulan la extracción. De hecho, hay que tener en cuenta que una vez que la máquina ha sorteado el número y lo ha transmitido al ordenador central, existen dos modalidades para anunciar el número extraído: automático, a través del lector digital, o manual, mediante un operador que transcribe el número y lo anuncia con el micrófono. En este último caso, entonces, es evidente que cabe la posibilidad de que un cómplice anuncie otro número distinto del que realmente ha sido sorteado. Estas conductas pueden realizarse ya que las grabaciones de videos no son obligatorias en el bingo, como sí ocurre, por ejemplo, en los sorteos de la lotería nacional.

Sin embargo, todas las operaciones vienen registradas en ordenadores que permiten verificaciones a posteriori sobre la ejecución del juego y las ganancias en relación con el horario durante el cual han sido obtenidas.

En Italia permanecen evidentes puntos críticos relativos a los sistemas de control que son considerados insuficientes e inadecuados. Por estas razones se impulsan nuevas medidas de seguridad tendentes a reducir los riesgos de

17. Calesini G., *Leggi di Pubblica sicurezza e illeciti amministrativi*, Laurus Robuffo, 2010.
18. Arena M.- Presilla M., *Giochi, scommesse e normativa antiriciclaggio*, Filodiritto, 2012.

gestiones discrecionales en la aplicación de las disposiciones normativas. De hecho, se han avanzado propuestas relativas a la introducción de bloques que impidan la continuación del juego a partir de la hora fijada para el cierre y que impongan la obligación de uniformar los horarios de apertura y cierre de todas las salas presentes en el territorio nacional, de modo que se facilite la actividad de control de las autoridades.

VII. LA REALIDAD BORDER-LINE DE LOS CTD/CED

Una distinción fundamental que necesita ser remarcada para que se identifique correctamente el enemigo social contra el cual todos los países tienen que luchar, es la que existe entre el juego legal y el ilegal[19]. Con juego legal nos referimos al juego permitido por la Ley y por lo tanto, seguro y controlado por la Autoridades Estatales. Por el contrario, con juego ilegal aludimos al que además de no estar permitido, expone a los jugadores inconscientes a riesgos muy altos. Un ejemplo de esta última categoría son los Centros de Transmisión de Datos (CTD), realidades que detrás de una aparente legalidad, esconden una formidable escapatoria para los que necesitan ocultar el origen ilícito de capitales. Tales centros son verdaderas agencias de apuestas sin autorización, que se limitan a poner en contacto a los clientes que quieren apostar con corredores (*«bookmakers»*) extranjeros (normalmente con sede en algún paraíso fiscal) a ellos vinculados. En otras palabras, el CTD a través de las estructuras tecnológicas e informáticas adecuadas, recoge y transmite la propuesta de apuesta proveniente de un jugador al *«bookmaker»* con el cual está conectado. Este último se reserva la posibilidad de aceptar o rechazar la jugada. En el caso en que el *«bookmaker»* acepte la apuesta y el jugador gane, el centro liquida la suma ganada[20].

Por lo tanto, el CTD proporciona aparentemente sólo un servicio de auxilio y asistencia técnica en favor del jugador, permaneciendo fuera tanto de la organización como de la gestión de la apuesta, contrariamente a las agencias que aceptan directamente la jugada asumiendo el riesgo. Este tipo de centros han sido estructurados de forma que se asimilan a meros ciber cafés o «Internet point» y, por tanto, no necesitan, para llevar a cabo su actividad,

19. Benelli C. – Vedova E., «Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale», in *Teoria e pratica del diritto*, sez IV-79, Giuffrè, 2008.
20. Bernasconi C., *L'abusiva raccolta di scommesse on line tra diritto sanzionatorio nazionale e diritto dell'Unione Europea*, nota a Cass. Pen. Sez. III, 12 luglio 2012, in Giust. Pen., 2012, 592.

de la documentación que el ordenamiento italiano (en este caso) requiere a quienes ofrezcan servicios de recogida de apuestas. Para poder abrir un centro de apuestas, la Ley italiana exige la obtención de dos requisitos: la concesión estatal que se consigue tras la correspondiente licitación pública y la licencia de pública seguridad según lo dispuesto en el Texto Único de las Leyes de Pública Seguridad (TULPS).

Los gestores de los CTDs hasta ahora siguen defendiendo la tesis según la cual los controles cumplidos y las autorizaciones conseguidas en el Estado donde se encuentra la sede principal de la empresa extranjera a la cual están vinculados, son suficientes para satisfacer los intereses de seguridad pública defendidos por el ordenamiento italiano. Sin embargo, la Corte de Justicia Europea ha destacado, en repetidas ocasiones, la inaplicabilidad al sector del juego del principio del reconocimiento mutuo, excluyendo, por lo tanto, la posibilidad de que las autorizaciones conseguidas en otros países sean automáticamente reconocidas en Italia. El riesgo oculto tras el fenómeno de los CTDs se circunscribe a los altos niveles de facturación que este tipo de empresas alcanzan sin ningun tipo de control o supervisión. El dinero sale de los confines nacionales para luego confluir, a través de complejas estructuras de ingeniería financiera, en el patrimonio de *«bookmakers»* residentes en países considerados paraísos fiscales (*«off-shore»*) para luego volver al circuito legal italiano. La estructura es parecida a la de los grupos de sociedades, en los cuales la matriz holding tiene su sede en un país extranjero.

Consideradas las peculiares características de este negocio, la Mafia no ha desperdiciado la ocasión de extender sus tentáculos para apoderarse de esta favorable actividad. De hecho, los capitales que necesitan ser blanqueados, recorriendo el iter antes descrito, emergen en otro Estado en la forma de ingresos (lícitamente obtenidos) de actividades comerciales, para luego ser invertidos en los más variados sectores económicos. Hay que tener en cuenta que, contrariamente a lo que pasa con los concesionarios de juegos públicos, estos operadores utilizan sistemas informáticos que no están conectados con el sistema de recogida y control estatal, y, por lo tanto, no hay ningún tipo de supervisión sobre las apuestas y los flujos de dinero que gestionan.

Este tipo de actividad, tal como está estructurada, favorece también la realización de otro tipo de crimen, conocido como *«match-fixing»*. El dinero ilícitamente recogido es utilizado para sobornar y amañar los partidos de fútbol sobre los cuales la casi totalidad de los jugadores apuesta soñando con ganar una suma que le va a cambiar la vida. La difusión de esta práctica ha sido confirmada también en un estudio de Europol, el «*Serious and Orga-*

nised Crime Threat Assessment» (SOCTA), publicado en el marzo 2013, el cual revela la existencia de una relación muy estrecha entre el mundo del deporte profesional y las organizaciones criminales que operan en la Unión Europea[21]. Es evidente que una de las principales causas del nacimiento y de la extensión de tal fenómeno es la falta de homogeneidad en las legislaciones europeas sobre las cuales se aspira a una pronta intervención.

Italia, a través de la creación de un riguroso corpus normativo, ha intentado blindar lo más posible el sector de las apuestas, con la manifiesta intención de ejercer sobre el mismo un control ineludible. Sin embargo, las cuestiones jurídicas ligadas a los CTDs resultan ser muy complicadas, tal como lo demuestran las famosas sentencias «Placanica» y «Costa-Cifone» de la Corte de Justicia Europea. En el centro de esta infinita batalla legal se encuentran algunos gestores de CTDs ligados por medio de una relación contractual con el *«bookmaker»* inglés *«Stanleybet»*. Éstos fueron condenados por las autoridades italianas por ejercicio abusivo de la recogida de apuestas sin la licencia requerida por la Ley.

La primera sentencia («Placanica» C-338/04) declara la incompatibilidad de la normativa italiana de concesiones con el derecho comunitario, pues ésta fue concebida de forma que sólo algunos sujetos puedan logran la concesión estatal, puesto que contienen evidentes restricciones a la libertad de establecimiento (art. 43 CE). Asimismo, las limitaciones establecidas para los *«bookmakers»* extranjeros con sede en otros Estados miembros, en donde son controlados y legítimamente autorizados a ejercer la actividad de apuestas, constituyen una restricción a la libre prestación de servicios (art. 49)[22]. Es importante, remarcar que la Corte de Justicia europea en realidad,

21. «Looking at OCG, SOCTA estimates that there are 3600 international OCGs active in the EU and involved in a broad range of criminal offences. Drug trafficking seems to be by far the most widespread criminal activity, followed by fraud. These two crime areas represent more than half of all OCG activity […]. In 2012 and 2013, an extensive network of match-fixers involving football match officials, club officials, players and career criminals from more than 15 countries was identified. The scale and professionalism of the operation recently uncovered suggests that match-fixing is potentially more wide spread, not necessarily limited to football matches and indicating that top-level professional sport event are vulnerable to criminal manipulation […]»(EUROPOL, SOCTA, 2013).

22. Una normativa nacional que prohíbe el ejercicio de actividades de recogida, aceptación, registro y transmisión de las propuestas de apuestas, en concreto de las relativas a acontecimientos deportivos, cuando no se dispone de una concesión o una autorización de policía expedida por el Estado miembro de que se trate, constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios reconocidas

se ha limitado a reconocer la existencia de una forma de discriminación en el sistema de participación en la licitación pública, cosa que es muy distinta de la declaración de ilegitimidad general del sistema de concesiones administrativas y de los CTDs. La incorrecta interpretación de la voluntad real del Legislador europeo ha llevado a una exponencial difusión de estos centros sin ningún tipo de autorización.

La siguiente sentencia (Costa-Cifone –causas reunidas C-72/10 y C–77/10)[23] fue dictada a raíz de la condena de dos gestores de CTDs italianos que ejercían su actividad sin licencia porque estaban asociados a un sujeto (una vez más la empresa *«Stanleybet»*) que no era concesionario y que no respetaba las normas sobre las distancias mínimas entre un nuevo centro y uno ya existente. La Corte de Justicia Europea vuelve a censurar el sistema italiano, afirmando que las libertades consagradas en los artículos 43 y 49 del Tratado CE pueden ser derogadas sólo y exclusivamente por razones de interés general y social como, por ejemplo, la tutela del orden público. El cuadro general sigue siendo muy confuso aunque la doctrina mayoritaria italiana sigue defendiendo la tesis según la cual los derechos reconocidos a *«Stanleybet»*, considerada su peculiar posición respeto a las licitaciones públicas de las cuales fue exluida injustamente, no son aplicables indiscriminatamente a todos los centros de tramisión de datos por simple analogía. Hasta que la posición de estos CTDs no sea aclarada de manera firme y regularizada seguirán operando en el territorio italiano, como en un limbo, a través del cual podrían ser canalizadas ingentes cantidades de dinero negro.

VIII. CONCLUSIÓN

A la luz de todo lo anterior, se hace cada día más fuerte la convicción de que una lucha racional y coherente que se dirija a la efectiva protección del orden social y económico, es aquella que se conduce contra el fenómeno de la alteración del sector del juego, y no contra el juego en sí mismo, que tiene que ser entendido como un momento de diversión y socialización.

---

por los artículos 43 CE y 49 CE respectivamente. Los artículos 43 CE y 49 CE deben interpretarse como oposición a una normativa nacional como la controvertida en los asuntos principales, que excluye y continúa excluyendo del sector de los juegos de azar a los operadores constituidos bajo la forma de sociedades de capital cuyas acciones cotizan en los mercados regulados.

23. *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CJ0072:ES:NOT*

BIBLIOGRAFÍA

Antolisei F., *Manuale di Diritto Penale*, Giuffrè, Milano, 2003.

Arena M.- Presilla M., *Giochi, scommesse e normativa antiriciclaggio*, Filodiritto, 2012.

Arena M.-Razzante R., *Normativa antiriciclaggio e responsabilità da reato delle società*, Simone, Napoli, 2012.

Bartolomucci S., *Corporate Governance e responsabilità delle persone giuridiche: modelli preventivi ad efficacia esimente ex D. Lgs. 231/2001*, Milano, 2004.

Benelli C. – Vedova E., «Giochi e scommesse tra diritto comunitario e diritto amministrativo nazionale», *in Teoria e pratica del diritto*, sez IV-79, Giuffrè, 2008.

Bernasconi C., *L'abusiva raccolta di scommesse on line tra diritto sanzionatorio nazionale e diritto dell'Unione Europea*, nota a Cass. Pen. Sez. III, 12 luglio 2012, in Giust. Pen., 2012, p. 592.

Calesini G., *Leggi di Pubblica sicurezza e illeciti amministrativi*, Laurus Robuffo, 2010

Cappa E.- Morera U., *Normativa antiriciclaggio e segnalazione di operazioni sospette*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Carbone M.-Tolla M., *Elementi normativi internazionali e nazionali in materia di riciclaggio*, Cacucci, Bari, 2010.

Di Nitto T., «I giochi e le scommesse», in C. Franceschini, *I contratti con la pubblica amministrazione*, Utet, 2007.

Epidendio T. E., *Il modello organizzativo 231 con efficacia esimente, in Riv.* La responsabilità amministrativa delle società e degli enti.

Fidone G. – Linguiti A., *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Giuffré, Milano, 2013.

Grasso P-Bellavia E., *Soldi sporchi, come le mafie riciclano miliardi ed inquinano l'economia mondiale*, Dalai Editore, Milano, 2011.

Gullo D., «La recente pronuncia della Corte di Giustizia Santa Casa: L'armonizzazione non è più una semplice scommessa» in *Riv. di Diritto ed Economia dello sport*, Vol. V, Fasc. 3, 2009, p. 93.

Magistro S., «Infiltrazione criminali e gioco illecito», en Fidone G.- Linguiti A., *La disciplina dei giochi in Italia tra monopolio pubblico e mercato*, Giuffrè, 2013, pp. 329-378.

Palmieri, «Modelli organizzativi, diligenza e 'colpa' amministrativa dell'impresa», in *Diritto e pratica delle società*, 2001.

Petrillo F., *Quale responsabilità per l'organismo di vigilanza?, FiloDiritto, 2009 su http://www.filodiritto.com/quale-responsabilita-per-lorganismo-di-vigilanza/#.UXbFMkp5c6Z.*

Razzante R., «L'usura nell'economia», in *Gnosis - Rivista Italiana di Intelligence*, n. 3, 2009.

Razzante R., *Il riciclaggio nella giurisprudenza, Normativa e prassi applicative*, Giuffrè, Milano, 2011.

Razzante R., *La regolamentazione antiriciclaggio in Italia*, Giappichelli, Torino, 2011.

Relazione Commissione Antimafia (IV Comitato), «*Relazione sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose nel gioco lecito e illecito*» approvata dalla Commissione nella seduta notturna del 20 luglio 2011.

Senato della Repubblica, XIV legislatura, Doc. XVII n. 10, approvato dalla 6° Commissione permanente Finanza e Tesoro nella seduta del 26 marzo 2003, *«A conclusione dell'indagine conoscitiva sul settore dei giochi e delle scommesse»*, in www.senato.it.

Libera, *Azzardopoli, Il paese del gioco d'azzardo. Quando il gioco si fa duro… le mafie iniziano a giocare. Numeri storie e giro d'affari criminali della «terza» impresa italiana*, Roma, 2011.

Capítulo IV

La incidencia de la actividad del juego en la normativa sobre la unidad de mercado: una primera proyección

Alberto Palomar Olmeda*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. LA NORMATIVA DE JUEGO Y LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO. 1. LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO. 1.1. Consideraciones generales. 1.2. Alcance concreto de la norma. 2. EL FUNDAMENTO ESENCIAL: LA LIBERTAD DE ACCESO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. SU REGULACIÓN LEGAL. 3. EL EFECTO BÁSICO: EL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO DE LOS EFECTOS. 4. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS. 5. EL COMPLEJO MARCO AUTORIZATORIO DE LA NORMATIVA DE JUEGO. 5.1. Breve análisis de la situación preexistente. 5.2. La proyección sobre la unidad de mercado. 6. A MODO DE PRIMERA CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN. LA NORMATIVA DE JUEGO Y LA INCIDENCIA DE LA NORMATIVA SOBRE LA UNIDAD DE MERCADO

El juego como una actividad económica relevante en la sociedad ha sufrido en España un proceso de transformación evidente que se centra en una doble línea de evolución que va desde la clandestinidad y la prohibi-

* Profesor Titular (Acred.) de Derecho Administrativo. Instituto de Política y Gobernanza. Universidad Carlos III de Madrid.

ción como reglas hasta su legalización, fomento y autorización como una actividad de servicios.

Esta línea, por lo demás, común en muchas actividades económicas, se «cruza» en el tiempo y en el espacio con la consideración del Estado y de las Administraciones Públicas como el único proveedor de actividades de juego. Por decirlo en términos coloquiales se produce, en términos históricos, la gran contradicción de que lo que socialmente no podía realizarse es, sin embargo, una relevante fuente de ingresos.

La publicación del la Ley de ordenación del juego (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego) estaba llamada –pese a su encaje prácticamente de «bolillos» por la vía de la regulación del juego *on line*– a solventar y poner orden en las dos cuestiones a las que brevemente nos acabamos de referir, esto es, a la legalización de la actividad económica y a la compatibilidad entre el poderoso agente público y los agentes privados que asumían la participación en un mercado que, tras la regulación histórica, había encontrado acomodo –en muchos casos– en la normativa extranjera y en la actividad hecha desde sociedades radicadas en ámbitos diferentes.

No cabe negar que, aunque se trataba de solucionar algunas cuestiones, se mantienen subsistentes otras de no menor relevancia como las relativas al fraccionamiento normativo como consecuencia del ejercicio de la competencia por parte de las Comunidades Autónomas y la proliferación normativa centrada, esencialmente, en el juego presencial. El fraccionamiento de la ordenación del mercado del juego se ha convertido en un problema evidente para los operadores, pero su solución no es sencilla con el marco constitucional actual y de hecho puede decirse que el propio esquema de la Ley 13/2011 está ciertamente en el límite de lo admisible, aunque la ausencia de conflicto constitucional nos vaya a privar (muy probablemente) de la validación constitucional del modelo.

Algunos años después –probablemente años muy malos para el crecimiento exponencial de cualquier actividad económica– las expectativas puestas en la ordenación de la actividad del juego no eran las esperadas. El número y, sobre todo, la rentabilidad económica de las licencias de juego no ha tenido el desarrollo ni la demanda prevista, y la actividad de juego se ha centrado en determinados juegos y operadores coincidiendo con una crisis evidente de la fuente principal de ingresos que estaba constituida por las máquinas recreativas.

Pero el problema no es solo de rentabilidad sino también de modelo de ordenación. Toda la regulación de la Ley de 2011 giraba desde la creación de la Comisión Nacional del Juego como un regulador sectorial que suponía un punto de equilibrio entre los nuevos operadores privados y el histórico operador público del juego que representaba el Estado. Sin embargo, la publicación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia contiene una Disposición Adicional Segunda en la que se señala que «…3. Las referencias contenidas en cualquier norma del ordenamiento jurídico a la Comisión Nacional del Juego se entenderán realizadas a la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que la sustituye y asume sus competencias, en los términos previstos en la Disposición adicional décima...». Por su parte, la Disposición adicional décima señala que «…Disposición adicional décima. *Funciones que asume la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en materia de juego.* La Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas asumirá el objeto, funciones y competencias que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, atribuye a la extinta Comisión Nacional del Juego…».

De esta forma podemos decir que, de alguna forma, el legislador se ha vuelto sobre sus propios pasos y que el modelo previsto en la Ley de 2011 ha sido enérgicamente transformado en lo que se refiere a la regulación del sector y en el que se ha sustituido al regulador sectorial por la Administración General en sentido estricto y representada por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la que, de alguna forma, depende, igualmente, la estructura del juego público en su vertiente societaria.

Las causas de esta radical transformación no puede deducirse de la propia norma de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, ni de los antecedentes conocidos, aunque todo el contexto de dicha norma es un contexto de ahorro de gasto público, de simplificación orgánica y de redistribución de las competencias entre los operadores sectoriales, la de control general del mercado y, finalmente, la redistribución de las competencias entre los reguladores y la propia Administración. Probablemente este sea el contexto explicativo de la supresión del regulador sectorial aunque, finalmente, es también posible que la propia dimensión del mercado y su falta de proyección cuantitativa tengan algo que ver en la propia extinción del regulador.

Sea como fuere, nos encontramos ante una actividad económica, fuertemente intervenida por legislaciones estatales, autonómicas y de toda índole, que se proyecta sobre un mercado en el que aún «pesa» notablemente la presencia del operador público, sus ámbitos de actividad reservados y su cuota participativa en el total de la actividad.

Situados en este plano, y como consecuencia de la actividad legislativa en materia económica, se plantea ahora la incidencia que, en éste –como en otros ámbitos– puede llegar a tener la liberalización de los títulos de intervención y participación en la actividad económica. Son numerosas las normas que vienen aludiendo a la liberalización o flexibilización de los títulos de intervención y autorización para el ejercicio de actividades que han desembocado, finalmente, en la publicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, lo que justifica que nos centremos, en este momento, en la exposición de las líneas fundamentales sobre las que se asienta la regulación.

1. LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

1.1. Consideraciones generales

El proceso de liberalización de la economía y, dentro de la misma, de las actividades de servicios que arranca en España de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, encuentra en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, una nueva «vuelta de tuerca». De esta forma, podemos indicar que el marco de liberalización-flexibilización opera sobre las licencias y las autorizaciones específicas, pero la conformación de un marco abierto de realización de las actividades económicas encuentra en nuestro país, como en el resto de Estados compuestos, el obstáculo adicional de los efectos de la concurrencia de centros autorizatorios de ámbito territorialmente limitados y, por tanto, que acaban produciendo una segmentación del mercado que incide en la libertad de la actividad comercial, que es la que pretende conseguirse a través del conjunto de reformas que se han indicado. De hecho, como se ha analizado, existe una amplia reglamentación (de todo orden) de las distintas Comunidades Autónomas sobre la materia.

A salvar este segundo efecto negativo para la libertad real de la actividad económica y de servicios y, dentro de la misma, la libertad comercial responde en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado cuya finalidad está claramente señalada en la exposición de motivos de la ley cuando indica que «…En el contexto actual, esta ley busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad. Todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía…».

El Informe del CGPJ recordó que «…Dicho principio no está recogido expresamente en la Constitución, pues ha sido construido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a modo de concreción del principio de unidad económica, tomando como referente principal la libertad de circulación y establecimiento de personas, así como la libertad de circulación de bienes en todo el territorio español que garantiza el artículo 139.2 de la Constitución. Para la construcción de aquel principio también se ha invocado la atribución competencial que el artículo 149.1.1ª de la Constitución atribuye al Estado, en orden a regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales…»[1].

1. El Informe cita expresamente como elemento central la STC 1/1982 que recogió, en el fundamento jurídico primero, una serie de consideraciones sobre lo que vino a denominar «constitución económica» y «principios básicos del orden económico» que han de aplicarse con carácter unitario: (…) En la Constitución Española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone

Como consecuencia de lo anterior, la filosofía del nuevo marco regulador se traduce, según la propia Exposición de Motivos, en que «…Sin perjuicio de las competencias que en cada caso corresponden al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, con esta ley se dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, basadas en un criterio de confianza mutua, y se aplican principios comunes como el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas en la libre iniciativa económica, lo que implica el reconocimiento implícito de actuaciones de las autoridades competentes de otras Administraciones Públicas. La ley no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos puesto que, como ya ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, unidad no significa uniformidad, ya que la misma configuración territorial del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone una diversidad de regímenes jurídicos…».

Es cierto que esta filosofía no es unánime. El Dictamen del Consejo Económico y Social, de 18 de abril de 2013, señaló que «…El CES considera que la norma sometida a dictamen puede ser de difícil aplicación y dar lugar a una gran litigiosidad porque afecta a un buen número de competencias autonómicas y locales. Esta circunstancia puede derivar en la proliferación de

lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de «un orden económico y social justo», y cuyo art. 2 establece un principio de unidad que se proyecta en la esfera económica por medio de diversos preceptos constitucionales, tales como el 128 entendido en su totalidad, el 131.1, el 138.2 y el 139.2, entre otros. Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables con carácter general a todo el territorio nacional (arts. 40.1, 130.1, 131.1, 138.1). Esta exigencia de que el orden económico nacional sea uno en todo el ámbito del Estado es más imperiosa en aquéllos, como el nuestro, que tienen una estructura interna no uniforme, sino plural o compuesta desde el punto de vista de su organización territorial (Tít. VIII CE). La unicidad del orden económico nacional es un presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas en materias económicas no conduzca a resultados disfuncionales y desintegradores. Por ello, la Constitución retiene en poder del Estado, como exclusivas en su integridad, aquellas competencias que atañen a determinados aspectos del orden económico y de su unidad, como sucede entre otros preceptos con el art. 149.1.10 CE, y en otros supuestos retiene en poder del Estado, también con carácter exclusivo, la competencia para fijar solamente las «bases», como ocurre con los indicados en el art. 149.1.1 y 13 CE.

conflictos competenciales entre el Estado y las Administraciones territoriales, pero también entre las propias comunidades y entidades locales, al establecer la prevalencia de la regulación de la Administración territorial de origen del operador económico, con independencia del lugar en el que el mismo desarrolle efectivamente su actividad. En este sentido, a juicio de este Consejo, la norma debería disponer de manera expresa en las disposiciones generales, tal y como reza en la exposición de motivos, que lo estipulado en ella se aplicará sin perjuicio de las competencias que en cada caso correspondan al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales...».

1.2. Alcance concreto de la norma

Sea como fuere podemos, ahora, intentar una cierta sistematización de la norma sobre la base de sus elementos centrales como es el de la propia definición del concepto de unidad de mercado que, como se ha indicado, es un fruto, en nuestro Ordenamiento, de una interpretación jurisprudencial del Tribunal Constitucional, porque no tiene un reflejo directo ni explícito en la CE y que, por tanto, debe conformarse en la propia Ley.

A) Delimitación del concepto de unidad de mercado

El artículo 1º de la LGUM se refiere a esta cuestión indicando: «…2. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento *de los operadores económico*s, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica...». El concepto de operador económico se contiene en el apartado h) de los Anexos que incluye la LGUM que define como tales «…h) Operador económico: cualquier persona física o jurídica o entidad que realice una actividad económica en España…».

Ambas referencias se completan en el Anexo de la Ley con la propia definición de actividad económica. Según el Anexo se entiende por tal «…b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios…».

En cuanto a la actividad que queda dentro del ámbito de aplicación, es el artículo 2º de la Ley el que establece que «…esta ley será de aplicación al

acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional…».

Se contienen en los párrafos expuestos los dos elementos claves en la ordenación y en la propia operatividad del Texto Legal. Se trata, por un lado, de la determinación del ámbito de aplicación que afecta al conjunto de actividades económicas que se refieran a la producción, la distribución de bienes o en la prestación de servicios, lo que realmente, configura un ámbito ciertamente extenso y ambicioso que, sin duda, es consecuencia de la propia opción legislativa y de la situación de fraccionamiento de mercados que produce la articulación diferencial de competencias por parte de diferentes Administraciones con competencia territorialmente limitada.

Es, precisamente, éste el segundo y más representativo de los valores que incorpora la Ley, y que consiste en admitir que las autorizaciones y –en general– las formas de acceso a la actividad económica (la Ley se refiere a autorización, licencia o habilitación) tengan validez en todo el territorio español para el ejercicio de la respectiva actividad.

Para llegar a esta conclusión o para cumplir el efecto propuesto, es necesario trascender el propio ámbito regulatorio que, claro está, puede no ser homogéneo y establecer la actividad y la capacidad de realizar dicha actividad económica, con lo que podríamos considerar un «suelo mínimo» que no es otro que la posesión de un título otorgado por cualquiera de las Administraciones.

B) Principios para la articulación de la unidad de mercado

Este principio, de aplicación al conjunto de actividades económicas para que se realicen en condiciones de mercado por el conjunto de los operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, se articula sobre la base de algunos principios, entre los que podemos señalar –en línea con lo que aquí nos interesa– los siguientes:

* Principio de no discriminación (Art. 3)

Este principio se traduce, a su vez, en dos elementos diferenciales:

– Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades com-

petentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

– Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas, podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto, directo o indirecto, la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

Es evidente que ambos se sitúan en planos diferenciados. El primero, se sitúa en el marco de las normas de aplicación directa. De esta forma, se produce una igualación de derechos en todo el territorio nacional, específicamente, la que pueda provenir del lugar de residencia o establecimiento. Es cierto que, aunque, el inciso final es el que más tiene que ver con el efecto de aislamiento que procede de la escisión de mercados como consecuencia de la ordenación territorial diferenciada, es cierto, sin embargo, que la combinación de este precepto con las garantías que se contienen en el Capítulo IV de la propia norma nos lleva a considerar que la igualación trata de ser definitiva al liberalizar la actividad económica, como primera medida; tasar los supuestos en los que pueden producirse actos administrativos limitados y, finalmente, la igualación de los derechos que se producen entre las autorizaciones que puedan exigirse.

El segundo elemento de los expuestos se sitúa en un plano macro y de interpretación del mercado en su conjunto. En este sentido, se impone a las disposiciones de carácter general y a la actuación administrativa o, incluso, a las normas de calidad que puedan establecer requisitos que, directa o indirectamente, puedan producir la discriminación por razón de establecimiento o de residencia del operador económico en cuestión. Este principio opera, de un lado, en el ámbito proyectivo, de forma que las normas o la actuación se «diseñen» sobre la base de este principio y, de otro lado, en el propio ámbito jurídico, en cuanto parámetro de legalidad y, por tanto, aplicable jurisdiccionalmente cuando se produce una afección del mismo.

* Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (Art. 5)

La idea central que venimos transmitiendo es que la actividad económica –en los términos que se han definido– pueda realizarse libremente y que las excepciones o las restricciones a la misma sólo puedan realizarse con carácter excepcional y previa justificación expresa de la causa que motiva la utilización de medida de restricción excepcional.

A partir de aquí, el artículo 5º establece una cierta regulación tendente a hacer efectivo el principio de intervención mínima sobre la base de delimitar cuáles son los requisitos para la utilización de las vías de restricción excepcional. En concreto, los denominados principios de necesidad y proporcionalidad se traducen en que:

– Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio.

– Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

* Principio de simplificación de cargas (Art. 7)

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades, y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Desde otra perspectiva, el artículo 8 de la Ley se refiere a que las disposiciones y actos que puedan afectar al régimen que hemos expuesto en los apartados anteriores se sometan al régimen común de transparencia, que se contiene en la norma común sobre la materia que se tramita en las Cortes Generales.

C) Sistema de garantías

Es el artículo 9 de la Ley, indica que «…1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia...».

La garantía concreta se plasma por el apartado 2 indicando que los Poderes Públicos que deben ejercer la regulación en función de sus diferentes competencias deben cumplir los principios señalados en los apartados anteriores en el marco general y, en concreto, en los siguientes:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en los anteriores apartados, así como los procedimientos asociados a los mismos.

e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.

El sistema de garantías que se contiene en el artículo 9 –al que nos acabamos de referir– debe considerarse un sistema complementario, pensando en clave interna, y que es adicional, como indicábamos, al que pueden usar los particulares cuando consideren que la actuación administrativa –material o normativa– afecta a los principios consagrados en la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado. Se trata, por tanto, de un esfuerzo adicional, de un deseo proyectivo y ordenancista de cara a que la vigilancia de que el efecto discriminatorio sea observado, detectado y removido por las autoridades administrativas competentes que, en realidad, son todas las que podrían incidir regulatoria o ejecutivamente en el respectivo mercado.

Es más, en el propio plano interno, tampoco es el único mecanismo de garantía, puesto que el artículo 10 de la Ley crea el Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación de la propia norma legal. Entre las funciones que se con-

tienen en el apartado 4 del artículo indicado se encuentra el seguimiento de las normas, el impulso de los cambios normativos y de los mecanismos de protección de los operadores. Esta es, desde otro plano, una garantía adicional a la que se contempla en el artículo 9 en relación con la competencia de las distintas autoridades para seguir la aplicación de la ley y asegurar el cumplimiento de sus objetivos.

2. EL FUNDAMENTO ESENCIAL: LA LIBERTAD DE ACCESO A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. SU REGULACIÓN LEGAL

En los apartados anteriores hemos incidido reiteradamente en que la línea esencial de la Ley es la consagrar y hacer efectivo el principio de libre acceso a las actividades económicas y el carácter restrictivo de las limitaciones que puedan establecerse en el mismo.

Aunque el principio de necesidad y de proporcionalidad –al que nos hemos referido– ya apunta en este sentido, la Ley trata en el Capítulo IV de conseguir que la regulación que ampara dichos principios no se mueva en el ámbito abstracto de aquellos, sino que tenga una concreción expresa. Para ello, realiza dos labores esenciales: la primera, la relativa a la justificación de los supuestos en los que se pueden establecer limitaciones vía autorización, declaración responsable o comunicación; y la segunda, la delimitación por vía del efecto, esto es, ¿cuándo puede considerarse que existe un obstáculo al mercado?

A) Técnicas permitidas de limitación y justificación de su admisión

El artículo 16 de la Ley establece el principio de libertad de iniciativa económica sobre la base de indicar que el acceso a las actividades económicas y su ejercicio es libre en todo el territorio nacional. Sus limitaciones sólo pueden realizarse desde la Ley –del órgano que sea competente según el régimen común de distribución de competencias– y/o de la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

A partir de aquí la eventual existencia de limitaciones basadas en la posibilidad de establecer licencias o autorizaciones se centraba, como se ha dicho, en la existencia de una causa de interés general de las señaladas. En concreto, el artículo 17 intenta precisar cuándo concurren los supuestos de necesidad y proporcionalidad a los efectos, respectivos, de exigir una autorización, una declaración responsable o una comunicación.

a) Autorización

Aplicando los principios en cuestión, la Ley considera que es posible la exigencia de autorización cuando concurran algunos de los siguientes supuestos:

- Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

- Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando el mismo sea susceptible de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

- Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

- Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

b) Declaración responsable

Adicionalmente, el apartado 2 establece cuando concurren los principios de necesidad y proporcional en la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

c) Comunicación

Finalmente, las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

Con carácter general, y para el conjunto de las figuras analizadas y para el conjunto de las Administraciones que pueden llevar a cabo el establecimiento de las mismas, cabe indicar que el apartado 4º del mismo artículo 17 indica que «…4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización…».

B) Concepto de obstáculo o barrera a la unidad de mercado

El artículo 18 de la Ley articula la delimitación de los obstáculos en un doble plano. Por un lado, establece un principio general conforme al cual corresponde a la autoridad competente evitar que «cualquier medida, límite o requisito» produzca el efecto de crear o mantener un obstáculo o una barrera a la unidad de mercado. Esta obligación es consecuencia, a su vez, del sistema de garantías al que nos hemos referido y que, en todo caso, obliga a un análisis y una evaluación permanente de la oportunidad de las limitaciones y de los efectos que las mismas puedan producir en el ámbito respectivo.

Consciente el legislador de que una medida de este orden, formulada en términos tan genéricos, constituye, sin duda, un brindis al sol intenta, en un segundo momento, delimitar algunos supuestos que considera que tienen tal condición.

En concreto, el artículo 18 procede a especificar el concepto de carga u obstáculo según el respectivo elemento en que opera. De esta forma:

a) Medidas normativas o ejecutivas

En este sentido, se considera que tienen la condición de obstáculo a la libertad de mercado las que supongan la imposición de requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la ob-

tención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1º Que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2º Que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3º Que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4º Que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno, residan en dicho territorio o reúnan condiciones que, directa o indirectamente, discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5º Que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.

b) Medidas referidas a la obtención de títulos para el ejercicio de la actividad económica

En concreto, tienen la consideración de obstáculos, los relativos a obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.

c) Cualificaciones profesionales

Se incluyen en este capítulo los requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como:

1º Necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales, emitidos por autoridades o entidades de otras Comunidades Autónomas.

2º Cualquier otro requisito que obstaculice el libre ejercicio de los servicios profesionales en todo el territorio nacional.

d) Medidas de aseguramiento

Sobre este esquema en el que ya había incidido la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado determina, ahora, que tienen la condición de obstáculos o barreras a la misma, los requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro, deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

e) Medidas referidas a especificaciones técnicas

Se incluyen, igualmente, en el concepto de barreras, las referidas a especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio, distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.

Igualmente, se incluyen las prácticas o condiciones que para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro, para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador establecido en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.

f) Ligadas al procedimiento de obtención de los títulos habilitantes

Se incluyen, dentro de las mismas, los requisitos de naturaleza económica o intervención, directa o indirecta, de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

g) Actividades económicas adicionales o concurrentes

Se refiere a requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

h) Claúsula residual

En concreto, el apartado i) del artículo se refiere a «Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio».

Desde nuestra consideración interpretativa, los supuestos a los que respectivamente nos acabamos de referir tienen un carácter no taxativo porque el efecto fundamental es el resultado, de forma que si, aunque no se trate de alguno de los designados expresamente, se produce el efecto de distorsión de la unidad de mercado por la vía de discriminación por razón de origen, es éste –el efecto– el elemento que permite que si las autoridades consideran que afecta a los principios de la Ley procedan a su revisión o, incluso, que los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de su actividad puedan realizar igual consideración.

En este punto, la cuestión que resulta ciertamente difícil de responder es cuál es el tipo de relación de esta norma (Ley de Garantía de la Unidad de Mercado) con las normas administrativas de diverso orden y cómo resolver los conflictos en el plano aplicativo.

Realmente las posiciones interpretativas pueden, probablemente, ser condensadas en dos:

a) Considerar que la concurrencia de un supuesto de oposición, especialmente de los típicos, esto es, de los mencionados expresamente en los apartados que acabamos de analizar produce, de *iure* una derogación tácita de la normativa territorial.

   Esta posición, que realmente es la más limpia en el plano interpretativo porque soluciona la cuestión directamente, plantea, sin embargo, muchas dificultades, ya que la derogación tácita debería realizarse por un órgano administrativo (al margen, claro está, de que finalmente pueda obtenerse de un órgano jurisdiccional) que debería entender que, bien por la vía de jerarquía normativa, bien por la aplicación del principio de competencia, las determinaciones hechas por la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, operan en un plano de superioridad sobre la propia norma hasta el punto de ser admisible la preterición de la misma y la enervación de la obligación de supervisión y control por la vía del derecho sancionador.

   Esta interpretación no parece que es la que subyace en la norma. Es realmente difícil ver el efecto directo en el marco de las actuaciones procedimentales y, de hecho, lo que resulta más perceptible es la con-

figuración, de la superioridad en el plano de los Ordenamientos y de la obligación, del territorialmente limitado, de velar por el ajuste y de producirlo; y del Estatal, de revisar, supervisar y controlar que la normativa se ajuste a los principios indicados.

b) Considerar que la oposición de Ordenamientos constituye al de ámbito inferior limitado en la obligación de adaptación.

Es justamente la cuestión que nos planteábamos en el inciso final del apartado anterior y es que, comprobada o constatada, la falta de sintonía de ambos Ordenamientos, se proceda a su ajuste sobre la base de la obligación de adaptación que corresponde a la autoridad territorialmente limitada.

3. EL EFECTO BÁSICO: EL RECONOCIMIENTO RECÍPROCO DE LOS EFECTOS

El siguiente capítulo de la Ley –el Capítulo V– tiene por objetivo central el de profundizar en eso que venimos denominando «el reconocimiento mutuo», que opera como el elemento final del proceso de limitación normativa, ajustes en la ejecución y, finalmente, el de reconocimiento recíproco de los títulos otorgados sin diferenciar el origen.

De hecho, así lo indica el artículo 20 de la Ley cuando señala que «…1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla...».

A fin de conseguir este principio, se establece que «...2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos…».

Como consecuencia de lo anterior y, ya en el plano concreto, se establece que:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.

Como «cierre argumental» el apartado 4 del artículo 20 de la LGUM establece que «…El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.

El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas…».

La aplicación práctica de este principio puede devenir ciertamente compleja cuando la labor de depuración del Ordenamiento no se ha efectuado previamente a la validación, de *facto,* del título habilitante. Se puede llegar a producir aquí una disociación, entre las prescripciones que proceden del efecto directo de la norma y las que proceden de la normativa territorialmente limitada que se mantenga en vigor.

En este supuesto caben diversas opciones:

a) Que la autoridad administrativa considere que el efecto directo de la prescripción contenida en la Ley de Unidad de Mercado y permita el ejercicio de la actividad sin someterse a la normativa propia con exclusión, incluso, de su régimen sancionador.

   El mecanismo es realmente sencillo de entender cuando los Ordenamientos sobre los que opera la labor interpretativa son, o mantienen, relaciones de supremacía jerárquica. En el presente caso esta jerarquía opera sobre la necesidad de adaptación, sobre la remoción de los obstáculos y sobre la conformación del plano «macro de la regulación», pero el supuesto que planteamos está lejos de ese plano y, realmente, se ubica en el plano de la ejecución y, finalmente, de la enervación de las propias capacidades y potestades sancionadoras.

   Esta circunstancia hace especialmente compleja, en el plano concreto, la operación de preterición de la norma propia como consecuencia de la interpretación de la vulneración de la norma de unidad de mercado.

b) Aplicar el propio Ordenamiento y esperar a que la conexión de Ordenamientos se produzca desde la interpretación judicial.

   Esta es, sin duda, otra posibilidad y que consiste en aplicar la propia normativa (no derogada) y esperar que la impugnación del particular afectado ante la jurisdicción contencioso-administrativa convierta a ésta en el actor principal de la conexión de los Ordenamientos. Es, sin duda, una posibilidad más sencilla que la anterior aunque ni por los costes ni por el tiempo de respuesta para su obtención pueda considerarse como una medida eficaz.

c) Promover su modificación y dar a la misma efectos retroactivos para evitar el efecto sancionador.

En este plano de las elucubraciones que venimos planteando cabe la posibilidad de que, una vez advertida la contradicción entre el Ordenamiento de referencia y el propio de la Entidad Territorial correspondiente, se produzca una modificación, derogación o lo que, finalmente proceda, que trate de poner en consonancia ambos Ordenamientos. Nada que objetar a esta cuestión que, por otro lado, parece ser la técnica habitual de relación entre ambos Ordenamientos. Pero en este plano, sería preciso convalidar la inacción administrativa del periodo en el que la norma propia justificaba una actuación sancionadora.

Esto nos permite indicar que la norma de modificación debería, al menos en este ámbito del derecho sancionador, tener o aplicarse –como norma administrativa más favorable– y, por tanto, tener un efecto retroactivo que evitase la responsabilidad de quienes tendrían que haber cumplido sus propias normas.

4. MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS OPERADORES ECONÓMICOS

La Ley ha establecido un amplio esquema de medidas de protección que se complementan con las de carácter puramente administrativo y dirigidas a que sean los propios órganos administrativos los que establezcan mecanismos de vigilancia y supervisión, para conseguir la remoción de los obstáculos preexistentes.

Este esquema de protección que se analiza en este apartado incluye medidas de oficio, a instancia del interesado debidamente formalizadas en acciones procesales, y medidas del interesado en orden a excitar la acción de los órganos administrativos encargados de la vigilancia de la unidad de mercado. Analicemos cada una de ellas por separado.

A) De oficio

El artículo 27, de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, legitima a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio, para la interposición de recurso contencioso-ad-

ministrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el capítulo IV del título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta legitimación es consecuencia, a su vez, del ejercicio de sus propias competencias y de la labor de investigación y control que legalmente se atribuye a la misma o de la petición que, a estos efectos, le puedan hacer los operadores económicos. Sobre esta cuestión debe indicarse que, en este aspecto y en esta versión, se trata de una acción compleja que es distinta a la consideración de que se trata únicamente de una petición que la Comisión decide mantener o no con la iniciación de la acción. En realidad, es una denuncia-pretensión con reserva de la acción y de los plazos para la interposición del recurso si concurre el supuesto de legitimación convencional del operador. Como consecuencia, y como primera referencia, debe indicarse que se trata más de una invitación a que la legitimación individual se sustituya por la pública, en razón a pensar que ésta es consecuencia de un juicio previo de oposición a la normativa de protección del mercado[2].

Lo que, sin duda, es más complicado, es el plazo para recurrir. El apartado 5 del artículo 27 establece que «…El plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo ordinario por parte de los operadores que hayan presentado su solicitud a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se suspende hasta que ésta le comunique su decisión…».

La traducción procesal de lo anterior, se encuentra en el artículo 127 bis de la LJCA cuando señala que «…1. Cuando la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia considere que una disposición, acto, actuación, inactividad o vía de hecho procedente de cualquier Administración pública sea contraria a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Uni-

2. El apartado 3 del artículo 27 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado establece que «…3. Presentada una petición, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta el informe que en su caso haya emitido la Secretaría del Consejo sobre la reclamación, valorará en el plazo de cinco días si procede la interposición de recurso contencioso-administrativo, informando al operador de su decisión…». En consecuencia, es cierto que, la acción de la acción por el órgano regulador va precedida y fundada, por tanto, en un juicio de oposición de la norma en cuestión al Ordenamiento en el que se inserta.

dad de Mercado, podrá presentar el recurso contencioso-administrativo regulado en este capítulo…».

Pero, seguidamente, el apartado 2 del mismo artículo 127 bis señala que «…2. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo para la garantía de la unidad de mercado será de dos meses conforme a lo previsto en los apartados 1 a 3 del artículo 46. Cuando el recurso se interponga a solicitud de un operador económico el plazo de dos meses se computará desde la presentación de la solicitud ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia...». La referencia al artículo 46 nos sitúa en el entorno convencional de la LJCA y, por tanto, ante un mecanismo con opción y planteamiento de futuro que no sirve, por tanto, para depurar el Ordenamiento preexistente, sino únicamente para los actos y disposiciones que se vayan publicando en plazos que permitan el ejercicio de la acción.

Adicionalmente, el esquema se complica como consecuencia de lo dispuesto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado cuando señala que «…Disposición adicional quinta. Acción popular.

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y, a través de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ante los Tribunales el cumplimiento de lo establecido en esta ley, y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y ejecución, para la defensa de la unidad de mercado.

En particular, se reconoce la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos de afectados para ejercer el derecho de petición a que se refiere el artículo 27 de esta ley y para personarse en el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado regulado en el capítulo IV del título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa…».

Hasta aquí podríamos decir que lo que hace la Disposición Adicional Quinta es lo mismo que hacen otras normas (urbanismo, medio ambiente, etc.). Sin embargo, es un efecto óptico porque en el apartado 6 del artículo 27 se indica que «…6. En el caso de la acción popular prevista en la disposición adicional quinta, la legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo corresponderá en exclusiva a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sin perjuicio del derecho de personación regulado en el artículo 127 ter de la Ley 29/1998, de 13 de julio…».

El sistema no deja de ser complejo: la legitimación única corresponde a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia. Si decide el ejercicio de la acción y la impugnación, los operadores instantes de la acción solo podrán comparecer adhesiva y sucesivamente. Si decide el no ejercicio de la acción, entonces como el plazo inicial queda en suspenso pueden comparecer como parte.

B) A instancia de parte

Al lado del procedimiento que tiene a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia como protagonista principal, con los matices que se puedan deducir de lo que acabamos de exponer, se sitúan las garantías que proceden directamente de la actuación del operador.

El artículo 26 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado habilita al «…operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en esta ley, podrá *dirigir su reclamación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado*, a través de la ventanilla que al efecto se establezca en el plazo de un mes. En el caso de actuaciones constitutivas de vía de hecho, el plazo será de veinte días contados desde aquel en que se iniciaron.

En concreto, podrá dirigirse la reclamación regulada por este artículo frente a toda actuación que, agotando o no la vía administrativa, sea susceptible de recurso administrativo ordinario. También podrá dirigirse frente a las disposiciones de carácter general y demás actuaciones que, de conformidad con lo dispuesto por el capítulo I de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pueden ser objeto de recurso contencioso-administrativo…».

Conviene recordar que el Consejo para la Unidad de Mercado es, según el artículo 10 de la Ley, el órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de la propia Ley. Por tanto, se transmuta la naturaleza cooperativa del órgano o se amplía –por decirlo en otros términos- al atribuirle una función puramente ejecutiva al órgano de cooperación.

Lo que realmente es más complejo es entender la utilidad de la reclamación. Podemos intentar sistematizar sus efectos sobre la base de tres cuestiones:

a) Agotamiento de la vía administrativa

El apartado 6 del artículo 26 establece que «…6. La Secretaría del Consejo notificará al operador la resolución adoptada, así como los demás informes emitidos, dentro del día hábil siguiente a la recepción de la resolución. Cuando se trate de actuaciones administrativas que no agoten la vía administrativa, la resolución de la autoridad competente debidamente notificada pondrá fin a dicha vía…».

¿Qué debe entenderse por autoridad competente? A esta cuestión responde el apartado 4 del mismo artículo cuando señala que «…A estos efectos se considerará autoridad competente:

a) Cuando se trate de disposiciones de carácter general y actuaciones que pongan fin a la vía administrativa, la autoridad que la haya adoptado.

b) Cuando se trate de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa, aquella que, de no aplicarse el procedimiento previsto en este artículo, hubiera conocido del recurso contra la actuación objeto de reclamación. En estos casos, dicha autoridad solicitará del órgano administrativo autor del acto la remisión del expediente administrativo así como de un informe sobre la reclamación en un plazo de cinco días».

Es decir, que se trata de una especie de sustitución parcial del recurso natural, por la vía de la interposición de la reclamación ante el Consejo para la Unidad de Mercado.

b) Satisfacción

Al lado de esto, si la decisión final no considera satisfechos los derechos o intereses legítimos del operador, el efecto es la presentación de la solicitud ante la Comisión Nacional de los Mercado y la Competencia en los términos que ya hemos analizado

c) Motivos adicionales

Se refiere a ellos el apartado 9 (art. 26), de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, cuando señala que «…9. Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que hayan presentado la reclamación regulada en este artículo deberán hacerlos valer, de forma separada, a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan frente a la disposición o actuación de que se trate. No obstante, el plazo para su interposición

se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de la reclamación por la autoridad competente…».

Esta prescripción es una manifestación más de la propia naturaleza de la reclamación en cuestión que se deduce de lo que dispone el apartado 2 cuando señala que «…2. El procedimiento previsto en este artículo tiene carácter alternativo. De no acogerse a él, el operador económico podrá interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan contra la disposición, acto o actuación de que se trate…».

La conclusión es clara: se puede iniciar la reclamación ante el Consejo para la Unidad de Mercado que puede llevar a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia que si decide la interposición del recurso lleva, a su vez, a comparecer como adhesivo sucesivo del proceso o que si decide la no interposición permite, finalmente, acudir a la vía jurisdiccional. El sistema no puede considerarse sencillo ni simple.

C) Los denominados mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados

El artículo 28 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado establece un elemento adicional de garantía bajo la referencia a «Mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios».

Se trata de un mecanismo adicional al previsto en el artículo 26 y pensado para que los operadores económicos, y –ahora– se añade a los consumidores y usuarios, «informen» (expresión nada técnica pero que denota lo que el legislador piensa sobre la materia) puedan, a través de la ventanilla a la que se refiere el citado artículo 26, comunicar la existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley.

El efecto, en este caso, no es procedimental y remite a que, tras la valoración técnica correspondiente, «…La Secretaría del Consejo informará puntualmente a las conferencias sectoriales y al Consejo para la Unidad de Mercado sobre los obstáculos y barreras detectadas por los operadores, así como sobre las soluciones alcanzadas y resultados obtenidos, a efectos de impulsar los sistemas de cooperación previstos en los artículos 10.4 y 12.2…».

El párrafo que no se entiende bien es el quinto, cuando establece que «…Adicionalmente, los operadores económicos que hayan recurrido ante la jurisdicción contencioso- administrativa sin haber hecho uso del procedi-

miento previsto por el artículo 26 de esta ley podrán solicitar informe a la Secretaría del Consejo…». El motivo de confusión viene por la vía de que este artículo 28 comienza diciendo que los supuestos contemplados son diferentes a los del artículo 26, esto es, que se trata de dos realidades materiales diferenciadas que, ciertamente, no quedan claras en la prescripción (por otro lado innecesaria, porque al proceso pueden acompañarse o acuñarse los informes que se considere y que el órgano jurisdiccional autorice).

5. EL COMPLEJO MARCO AUTORIZATORIO DE LA NORMATIVA DE JUEGO

5.1. Breve análisis de la situación preexistente

La publicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, supone un punto diferencial en la regulación postconstitucional del juego. No es el momento de insistir, porque es una cuestión a la que ya hemos dedicado otros trabajos a los que resulta obligado remitirse en este momento, pero sí de recordar que el proceso de liberalización y «normalización» que supone el Decreto-Ley de 1977 trae como consecuencia que se publicaran diecisiete normas de juego, correspondientes a cada una de las Comunidades Autónomas, que fueron seguidas de una abundantísima reglamentación de orden menor donde se repetían, en gran parte, modelos semejantes pero «fabricados» con membrete diferente.

El panorama no se simplificó con el tiempo sino que, todo lo contrario, fue creciendo a medida que la seguridad, las modalidades de juego o, incluso, finalmente el soporte y la aparición del juego *on line*, fueron justificando normas diferentes al amparo de las cuales se conceden autorizaciones de ámbito limitado –en lo territorial– aunque, ciertamente, con operadores muy reducidos que se veían así sometidos a regulaciones y reglamentaciones diversas, al menos, formalmente.

La propia dinámica de los hechos, la presión de los operadores, el impulso de la lógica o quién sabe realmente qué, hizo que la situación se reconvirtiera con la publicación de la Ley 13/2011, de 27 de mayo y que, ciertamente, hoy, la cuestión sea más simple que la que se enunciaba en los apartados anteriores.

La Ley 13/2011, de 27 de mayo es, esencialmente, una norma hecha para dar cobertura al juego *on line,* pero es cierto que la redacción final fue más allá de la regulación del juego por razón del soporte y creó una autén-

tica regulación del juego estatal que tiene como característica central la de hacer aparecer el concepto de licencias generales (Art. 10)[3] y licencias singulares (Art. 11), ligada al tipo de juego incluido dentro la habilitación general que se concedía con la primera[4].

La característica más importante es la prevista en el apartado 4 del artículo 10 –referido a las licencias generales– cuando establece los derechos de los titulares de la licencias generales y, entre ellos, señala «…4. Los licenciatarios tendrán los siguientes derechos y obligaciones:

a) Desarrollar la actividad de juego en el ámbito estatal, con los derechos y obligaciones reconocidos en el pliego de bases y en la resolución de otorgamiento…».

Esta breve referencia a la situación autorizatoria previa no debe concluir sin negar que, aunque la Ley de 2011, puede haber arreglado una gran parte de la problemática preexistente e, incluso, adelantado algunos de los efectos esenciales de la unidad de mercado, sin embargo es cierto, también, que ha supuesto una clara diferenciación entre el juego *on line* y el juego presencial y que, dentro de éste, muy vinculado como su propia denominación deja claro, la presencia territorial se ha dejado en manos de las Comunidades Autónomas.

Esto nos permite decir que el modelo presencial es, claramente, un modelo de autorizaciones limitadas en su ámbito territorial de actuación, mientras que el juego *on line* –en cualquiera de sus modalidades– es el que se ha beneficiado de los cambios que derivan de la Ley 13/2011, de 27 de mayo. Luego, la situación en la que nos vamos a encontrar cuando se trate de aplicar la normativa de juego es, precisamente, la que hace convivir autorizacio-

3. El citado artículo señala que «…Los interesados en desarrollar actividades de juego no ocasional deberán obtener, con carácter previo al desarrollo de cualquier tipo de juego, una licencia de carácter general por cada modalidad de juego definida en el artículo 3, letras c), d), e) y f), en función del tipo de juego que pretendan comercializar. El otorgamiento de las licencias generales para la explotación y comercialización de juegos se realizará por la Comisión Nacional del Juego, previa la oportuna convocatoria de un procedimiento que se ajustará a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, transparencia, objetividad y no discriminación, y que se regirá por el pliego de bases que, a propuesta de la Comisión Nacional del Juego, sea aprobado por el titular del Ministerio de Economía y Hacienda y que se publicará en el Boletín Oficial del Estado».

4. El esquema se completa con la referencia a autorizaciones para la celebración de juegos de carácter ocasional (art. 12) y con la designación del operador público como titular de actividades reservadas.

nes de ámbito estatal y alcance general con autorizaciones limitadas territorialmente en el ámbito de aplicación.

5.2. La proyección sobre la unidad de mercado

El análisis que se ha hecho en los apartados anteriores nos permite situarnos en el futuro aplicable al conjunto de las autorizaciones, licencias y, en general, títulos habilitantes para el ejercicio de actividades económicas. La conceptuación del juego como una actividad económica no ofrece duda, por más que en la aceptación general de las reglas económicas haya predominado siempre el efecto minimizador ligado a los efectos perjudiciales del juego o la potencialidad en las conductas patológicas en el ámbito fiscal.

En este estado de cosas, podemos colegir que el tradicional aislamiento normativo del sector del juego está llamado a situarse en un marco de «normalidad institucional», en razón a que su ámbito de aplicación, como queda dicho, afecta al conjunto de los bienes y servicios realizados por operadores económicos. Las limitaciones, como reza en el artículo 17 de la Ley, sólo pueden establecerse en los términos de la Ley de la Garantía de Unidad de Mercado, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

Desde esta consideración, y una vez que hemos dicho que la concepción de la unidad de mercado opera en el plano del título habilitante (autorización, declaración responsable o comunicación), definición de las conductas que se consideran como barreras al mercado y, finalmente, el reconocimiento del principio de eficacia en todo el territorio nacional de las autorizaciones expedidas a cualquiera de los operadores, podemos convenir que la actuación sobre el juego se va a producir, fundamentalmente, en los aspectos segundo y tercero de los reseñados.

De esta forma podemos intentar analizar la proyección de los mecanismos de la unidad de mercado sobre la regulación del juego.

A) Necesidad de autorización para el ejercicio de la actividad de juego

En el marco que hemos analizado de la regulación que propone el artículo 17 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, es razonable pensar que la opción del legislador será la de considerar la necesidad futura (como la presente) de contar con una autorización en regla. Es ciertamen-

te seguro que tras la propia posición del tribunal de Justicia aceptando las regulaciones nacionales por razón del control del dinero, de la prevención de adicciones y demás elementos que han marcado siempre la regulación del juego es razonable pensar que se hará uso de la prevención que contiene el artículo 17.1.a) y que, por tanto, nos mantendremos en una actividad sometida a autorización previa que es la que se contiene, por un lado, en la Ley 13/2011 y, por otro, en las autorizaciones previstas en la normativa autonómica. Cuestión diferente, que analizaremos seguidamente, es la relativa a los efectos de las respectivas autorizaciones en las que el efecto de la LGUM no puede mantener la situación en los términos a los que nos referíamos en el apartado anterior.

B) Las normativas de juego y la eventual limitación de libertad de establecimiento y de circulación

Como hemos indicado, el segundo plano de la regulación de la unidad de mercado es el plano de sometimiento de la normativa previa al filtro del catálogo –más o menos, tasado en sus motivos– que se contiene en el artículo 18 de la LGUM. En este punto, es suficiente con recordar que, tanto en la normativa estatal como, sobre todo, en la autonómica, existen determinados elementos que pueden considerarse contrarios a las exigencias contenidas en el citado artículo que, como hemos visto, impide la existencia de requisitos discriminatorios en relación con el domicilio social, la residencia efectiva, la conformación del capital, las acreditaciones y homologaciones de material o la exigencia de garantías adicionales en relación con el ejercicio de la actividad.

En este punto, puede operar el complejo esquema procedimental y de recursos al que nos hemos referido anteriormente, tanto en la versión o posibilidad de que por la vía del Consejo para la Unidad de Mercado se consiga el traslado de determinadas medidas al ámbito de los órganos de cooperación interadministrativa (Conferencias sectoriales) en orden a la remoción de los obstáculos y la aproximación de la legislación a las exigencias de la unidad de mercado, como en el plano puramente de reación, al propiciar una impugnación directa de la Comisión de los Mercados y de la Competencia que propicie una declaración del mismo orden.

No cabe negar que en la regulación del esquema de recursos que se ha analizado en la primera parte de este trabajo se plantea, sin ambages, la asimetría que dicho régimen propicia como mecanismo de defensa entre la

normativa previa, cuya remoción en términos de recursos no acaba de quedar clara (frente a remoción en términos de cooperación interadministrativa), y la que se vaya dictando, donde el régimen dual de afección y lucha contra la unidad de mercado resulte realmente más sencilla y clara.

Lo cierto es que, en este terreno y al margen del propio debate sobre si determinados requisitos constituyen o no una barrera de cara a la unidad de mercado, sí existe, en el artículo 20 de la LGUM, una determinación de aplicación directa que afecta sustancialmente a la regulación del juego. Nos referimos, claro está, al principio de eficacia en todo el territorio nacional de las acreditaciones y homologaciones de material y demás elementos ligados a la ordenación del juego y que se consagra en las diferentes normativas, estatales y autonómicas.

En este punto debe recordarse que el citado artículo 20 establece que:

«…1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias…

2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada...».

Este régimen encuentra, en el apartado 4, una excepción cuando señala que «…4. El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura. …».

Es evidente que esta regulación produce, de *facto* ya, una modificación del panorama actual en el que muchas de las acreditaciones y homologaciones siguen vinculadas a la Administración que emite la correspondiente autorización. En este punto y, con la excepción de las homologaciones que están vinculadas a un espacio físico concreto –que en el juego se dan, claro está–, el resto de acreditaciones y homologaciones tendrán un alcance general que no podrá ser negado cuando procedan de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella.

En este punto, puede recordarse que el artículo 19.3 de la LGUM completa aquella regulación con la indicación de que «…3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno…».

C) El principio de eficacia general de las autorizaciones

En la delimitación del triple plano sobre el que opera la normativa de unidad de mercado, debe recordarse que el artículo 19 de la LGUM esta-

blece que «…1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar…».

Esta determinación cobra especial sentido en el ámbito que analizamos, cuando se refiere a las autorizaciones y licencias de ámbito autonómico porque, como señalábamos anteriormente, es claro que, tras la publicación de la LJ de 2011, este efecto ya se había conseguido en relación con las autorizaciones de juego estatal.

Ésta es, por tanto, una de las determinaciones que está llamada a transformar el régimen del juego cuando el mismo está amparado por una norma autonómica y, por tanto, ligado a la eficacia territorial limitada del título de ejercicio.

6. A MODO DE PRIMERA CONCLUSIÓN

La operación jurídica que subyace en la conformación estructural de la LGUM no puede, desde luego, calificarse de sencilla. Todo el proceso de utilización y validación de las actuaciones de unas Administraciones por otras, y la consideración general de la actividad económica por encima de las autoridades administrativas que han ejercicio su control, no puede considerarse, en nuestro contexto histórico, ni simple ni mínimamente integrante de la forma de actuación de nuestro pasado más próximo en el que las regulaciones –ligadas al ejercicio de la propia competencia– se han convertido, ciertamente, en elemento de segmentación de los mercados.

El paso de ligar la actuación al propio ámbito de la competencia, a ver la actividad como una actividad económica en su conjunto y, por tanto, con una proyección más allá del ámbito territorial coincidente con el de la actividad en cuestión es, sin duda, uno de los retos más relevantes que conlleva esta norma que, a buen seguro, precisará de alguna delimitación constitucional, ya que resulta difícil pensar que esta concepción económica va a ser aceptada, sin mayores dificultades, por el conjunto de actores de la vida económica y, sobre todo, por las diferentes Administraciones Públicas.

Pero, si finalmente esta concepción sale adelante, las transformaciones que se deben producir en los diferentes ámbitos sectoriales de la actividad

económica son, sin duda, especialmente relevantes. En este sentido, tanto, por el efecto depurador de la normativa de juego como, sobre todo, por el efecto directo y general de las autorizaciones concedidas y de las homologaciones y cualificaciones profesionales para el ejercicio de la actividad, conforman un panorama ciertamente novedoso que, claro está, exige ajustes adicionales como el relativo al régimen sancionador y a la extensión de los efectos de prohibición o inhabilitación para el ejercicio de la actividad. Pero, sea como fuere, la transformación del panorama es merecedora de una análisis profundo porque va a cambiar las reglas de funcionamiento de la actividad de juego, como tantas otras del ámbito económico.

En este mismo contexto de primeras impresiones, y al margen de la labor que pueda realizarse en el ámbito de la depuración de las normas y de la simplificación y reconocimiento recíproco de los títulos habilitantes, es lo cierto, sin embargo, que el proceso final del ejercicio de las actividades económicas se presenta o se proyecta como asimétrico, ya que la liberalización del título de entrada no se ha compensado con un mínimo reconocimiento recíproco referido al ejercicio de la actividad ni a las consecuencias –también potencialmente recíprocas– del ejercicio del derecho sancionador o de la inhabilitación para el ejercicio de la actividad.

Esta asimetría puede plantear efectos no queridos por la norma ya que permite, potencialmente, jugar con los títulos habilitantes de amplio espectro (que es lo que realmente ocurre en el momento actual), con un conjunto normativo muy apegado al efecto territorial limitado. Esta doble velocidad, en la entrada y en el régimen de ejercicio, hubiera demandado del legislador una mayor atención.

ANEXO LEGISLATIVO

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado

(B.O.E., núm. 295, de 10 de diciembre de 2013)

PREÁMBULO

I

La unidad de mercado constituye un principio económico esencial para el funcionamiento competitivo de la economía española. El principio de unidad de mercado tiene su reflejo en el artículo 139 de la Constitución que expresamente impide adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Con el fin de hacer efectivo el principio de unidad de mercado, en las últimas décadas se han llevado a cabo importantes esfuerzos. Sin embargo, y a pesar de las medidas adoptadas, la fragmentación subsiste en el mercado español, lo que se traduce en un elevado coste que dificulta de forma considerable la actividad de las empresas. La necesidad de eliminar este coste así como los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación ha sido una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años.

Esta fragmentación del mercado nacional dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala que ofrece operar en un mercado de mayores dimensiones, lo que desincentiva la inversión y, en definitiva, reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo, con el importante coste económico que supone en términos de prosperidad, empleo y bienestar de los ciudadanos.

En el contexto actual, esta Ley busca establecer los principios y normas básicas que, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, garanticen la unidad de mercado para crear un entorno mucho más favorable a la competencia y a la inversión, facilitando que los agentes económicos puedan beneficiarse de las ganancias de una mayor dimensión en términos de productividad y costes, en favor de la creación de empleo y de crecimiento, y en beneficio último de los consumidores y usuarios que tendrán un mayor acceso a productos y servicios de calidad. Todas las Administraciones Públicas observarán los principios recogidos en esta Ley, en todos sus actos y disposiciones y para todas las actividades económicas, y especialmente en aquellas actividades que, bien por

su carácter estratégico (telecomunicaciones, energía, transportes) bien por su potencial para la dinamización y el crecimiento económico (distribución comercial, turismo, construcción, industrias creativas y culturales, alimentación, sector inmobiliario, infraestructuras) resultan de especial relevancia para la economía.

En la elaboración de esta Ley se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como «Directiva de Servicios», proceso en el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos. Asimismo, se ha tenido en cuenta la profusa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios básicos establecidos en esta Ley. En particular, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad, el principio de eficacia nacional y el principio de no discriminación.

A diferencia del proceso de construcción del Mercado Interior de la Unión Europea que se ha desarrollado a lo largo de los últimos veinte años, esta norma pretende garantizar la unidad del mercado nacional español cuya existencia es ya una premisa básica de partida de la Constitución Española, evitando o minimizando las distorsiones que puedan derivarse de nuestra organización administrativa territorial. Esto no puede sino afectar positivamente a la propia construcción del mercado interior a nivel europeo, dado que es indudable que un mejor funcionamiento del mercado único español tendrá un efecto positivo sobre el desarrollo del Mercado Interior de la Unión Europea.

En particular, las obligaciones que el Estado asume respecto a los operadores de otros Estados miembros, entre ellas las derivadas de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, y de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, quedan totalmente cubiertas por la aplicación de la normativa específica de transposición de dichas directivas. No obstante, además del cumplimiento de la normativa de la Unión Europea, los operadores de otros Estados miembros de la Unión establecidos o que deseen establecerse en España podrán también beneficiarse de un régimen más favorable en otras muchas actividades económicas más allá del ámbito de la Directiva de Servicios, mientras que los operadores de otros Estados miembros que ofrezcan sus servicios en España en libre prestación, seguirán disfrutando del marco establecido por la Directiva de Servicios, por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y por la normativa sectorial de la Unión en tanto que estén legalmente establecidos en otros Estados miembros.

Sin perjuicio de las competencias que en cada caso corresponden al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, con esta Ley se dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen, basadas en un criterio de confianza mutua, y se aplican principios comunes como el principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas en la libre iniciativa económica, lo que implica el reconocimiento implícito de actuaciones de las autoridades competentes de otras Administraciones Públicas. La Ley no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos puesto que, como ya ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones, unidad no significa uniformidad, ya que la misma configuración territorial del Estado español y la existencia de entidades con autonomía política, como son las Comunidades Autónomas, supone una diversidad de regímenes jurídicos.

Para alcanzar la aplicación uniforme de los anteriores principios y el logro de los objetivos perseguidos con esta Ley, se opta por un modelo de refuerzo de la cooperación entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. En este sentido un elemento importante de esta Ley es el aprovechamiento de las estructuras de cooperación existentes para impulsar todo el proceso. Además, se prevé la creación de un Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación de esta Ley.

Asimismo, con objeto de mantener los niveles de calidad de los productos y servicios, en la Ley se refuerzan los mecanismos de cooperación y colaboración entre las distintas autoridades competentes para la supervisión de los operadores económicos y se establecen procedimientos de alerta en

la cooperación para el control de la provisión de bienes y servicios, para evitar perjuicios sobre la salud o seguridad de las personas o sobre el medio ambiente y facilitar la adopción de las medidas que resulten necesarias. En esta línea, la Ley sigue contribuyendo a mejorar los niveles de calidad y seguridad de los productos y servicios por encima de las exigencias normativas mediante el impulso del uso voluntario de normas de calidad en beneficio último de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, se establecen canales de comunicación entre la Administración y con el sector privado para permitir a los agentes económicos y a las empresas transmitir a las Administraciones Públicas situaciones y obstáculos concretos que fragmentan el mercado nacional con objeto de que puedan ser resueltos de forma ágil.

Finalmente, esta Ley aprovecha para seguir impulsando un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas. La mayor parte de las barreras y obstáculos a la unidad de mercado se eliminan adoptando criterios de buena regulación económica. Es importante mantener la regulación bajo un proceso de revisión constante basado en los principios de buena regulación y de unidad de mercado nacional.

Así pues, partiendo del artículo 38 de la Constitución Española, que reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado debiendo los poderes públicos garantizar y proteger su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general, esta reforma constituye un elemento central del objetivo del establecimiento de un entorno económico y regulatorio que favorezca el emprendimiento, la expansión empresarial, la actividad económica y la inversión, en beneficio de los destinatarios de bienes y servicios, operadores económicos y de los consumidores y usuarios.

El Tribunal Constitucional ha considerado en múltiples ocasiones que en Estados como el nuestro, de estructura territorial compleja, la exigencia de que los principios básicos del orden económico sean unos y los mismos en todo el ámbito nacional es una proyección concreta del más general principio de unidad. Así, ha considerado el Tribunal Constitucional que el funcionamiento de la actividad económica exige la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario y general a todo el territorio nacional.

II

La Ley consta de veintiocho artículos agrupados en siete capítulos, diez disposiciones adicionales, una disposición derogatoria, siete disposiciones finales y un anexo.

El Capítulo I, «Disposiciones generales», incluye las disposiciones que regulan el objeto y el ámbito de aplicación. En concreto, se determina un ámbito de aplicación amplio que incluye el acceso y ejercicio de actividades económicas en condiciones de mercado y, en consecuencia, a todos los actos y disposiciones de las diferentes Administraciones Públicas que afecten al acceso y ejercicio de las mencionadas actividades económicas.

El Capítulo II, «Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación», desarrolla los principios generales necesarios para garantizar la unidad de mercado. En concreto el principio de no discriminación, el principio de cooperación y confianza mutua, el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, el principio de eficacia de las mismas en todo el territorio nacional, el principio de simplificación de cargas, el principio de transparencia y la garantía de las libertades de los operadores económicos en aplicación de estos principios.

El Capítulo III, «Garantía de la cooperación entre las Administraciones Públicas», crea el Consejo para la Unidad de Mercado, asistido por una secretaría de carácter técnico, como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento e impulso de la aplicación de la Ley. Asimismo, este Capítulo incluye preceptos referentes a la cooperación en el marco de las conferencias sectoriales y en la elaboración de proyectos normativos. Por otro lado, se establece un mandato para mantener una evaluación constante de las normas de las diferentes administraciones.

El Capítulo IV, «Garantías al libre establecimiento y circulación», partiendo del principio de libre iniciativa económica, regula la instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad. Las autoridades podrán elegir entre una comunicación, una declaración responsable o una autorización, en función del interés general a proteger, de los requisitos que, en su caso, se exijan para la salvaguarda de dicho interés general y en atención a la naturaleza de la actividad y de si el medio de intervención se dirige a la propia actividad o a la infraestructura física. La autorización es el medio de intervención que más limita el acceso a una actividad económica y su ejercicio. Por ello, desde la perspectiva de los operadores económicos, se consideran motivos que habilitan para exigir autorización administrativa, la existencia de

razones de seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad y el orden público, dentro del cual se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financieras. Pero aunque exista alguno de esos motivos, siempre deberá valorarse que la exigencia de, o bien una declaración responsable o bien una comunicación, no sea suficiente para garantizar el objetivo perseguido, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Por ejemplo, en aplicación del principio de necesidad por salud pública, es posible que deban regularse varias actividades que se ofrecen en condiciones de mercado en el marco de la planificación sanitaria. A algunas de estas actividades se les exigirá autorización y a otras una declaración responsable o una comunicación, en función de si es necesaria una verificación previa de los requisitos exigidos.

Por otro lado, la autorización será el instrumento adecuado para garantizar la concurrencia competitiva en los casos donde existe una limitación del número de operadores en el mercado por la escasez de recursos naturales, el uso del dominio público, las limitaciones técnicas de esa actividad o por la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, incluidos aquellos cuya prestación necesita la utilización del dominio público o porque se trate de servicios que puedan poner en riesgo su adecuada prestación, como sucede, por ejemplo, con el ejercicio de las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia que se consideran incluidas en las previsiones del artículo 17.1 de esta Ley.

Es importante subrayar que el artículo 17 debe entenderse sin perjuicio del principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional. Así una vez que los operadores han obtenido una autorización o presentado una declaración responsable o comunicación para acceder a una actividad o incluso si han accedido a la misma sin necesidad de realizar ningún trámite previo, ésta podrá ser ejercida en todo el territorio nacional, sin que quepa, por ejemplo, la exigencia de una nueva autorización, declaración responsable o comunicación excepto para determinadas actuaciones para las que se limita este principio de eficacia nacional.

Igualmente se determinan las actuaciones que limitan las libertades de establecimiento y de circulación debiendo las autoridades competentes asegurarse de que sus actuaciones no tengan como efecto la creación de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

El Capítulo V, «Principio de eficacia en todo el territorio nacional», desarrolla las disposiciones relativas a este principio, que constituye uno de

los elementos centrales de esta Ley. De acuerdo con este principio, basado en la confianza mutua, cualquier operador legalmente establecido, o cualquier bien legalmente producido y puesto en circulación, podrá ejercer la actividad económica o circular en todo el territorio nacional sin que quepa en principio exigirles nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes. Se regulan con detalle diferentes supuestos de acreditaciones, reconocimientos, calificaciones, certificaciones y cualificaciones y actos de habilitación y la previsión expresa en la normativa autonómica o local de la validez del régimen aplicable a los operadores establecidos en otros lugares del territorio. Este principio de eficacia no es, sin embargo, aplicable a determinadas actuaciones relacionadas con las instalaciones o infraestructuras físicas, con la ocupación del dominio público o con la prestación de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas que, por su propia naturaleza, resultan vinculados con un ámbito territorial determinado, como nuevamente sucede con las actividades desarrolladas por el taxi y el arrendamiento de vehículos con conductor, con las concesiones demaniales o con las oficinas de farmacia, que se consideran incluidas en las previsiones del segundo párrafo del artículo 20.4 de esta Ley.

El Capítulo VI, «Supervisión de los operadores económicos», determina las autoridades competentes para la supervisión y control del acceso y ejercicio a la actividad económica. La supervisión y control por parte de las autoridades designadas está respaldada por la necesaria comunicación e intercambio de información entre autoridades regulada en este Capítulo. Asimismo se prevé la integración de la información obrante en los registros sectoriales.

Por último, el Capítulo VII, «Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación», establece y regula los mecanismos para la defensa de los intereses de los operadores económicos, proporcionando una solución ágil de obstáculos y barreras a la unidad de mercado detectadas por los operadores económicos.

Por ello, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos y procurar la agilidad necesaria en la aplicación de esta Ley, se han previsto los oportunos procedimientos, por los que puede optar el interesado como alternativa al tradicional sistema de recursos.

Estos procedimientos permitirán que, en aquellas situaciones en que el interés general representado por la unidad de mercado pueda verse vulnerado por la actuación pública, el interesado pueda utilizar, si lo tiene por

conveniente, el sistema administrativo de recursos, pero pueda también acudir a esta nueva alternativa que se configura.

En esta vía se pretende que, en el ámbito de aplicación de esta Ley, se resuelvan los conflictos con la prontitud necesaria para evitar que la protección efectiva de la unidad de mercado y de los derechos de los ciudadanos y las empresas pueda resultar menoscabada, permitiendo al mismo tiempo el acceso a la vía judicial para todas las partes con la misma amplitud que hoy tiene.

Las disposiciones adicionales regulan una serie de aspectos complementarios necesarios para la aplicación e impulso de lo dispuesto en esta Ley.

Así, se prevé que cuando, por razones de orden público que, de acuerdo con la interpretación de las instituciones de la Unión Europea, incluye la lucha contra el fraude y la garantía de la estabilidad financiera, que fundamentaría la necesidad de intervención en los sectores bancario, financiero y de seguros, el medio de intervención corresponde al Estado, la eficacia en el territorio nacional queda garantizada por la propia intervención estatal. Asimismo, se recoge una excepción a lo dispuesto en el artículo 19.2 para determinados productos regulados; se modifica la denominación de la Plataforma de Contratación del Estado que pasará a denominarse la Plataforma de Contratación del Sector Público recogiendo además la obligatoriedad de publicación de las convocatorias de licitaciones públicas y sus resultados; se realiza un mandato a las Administraciones Públicas para promover el uso voluntario de normas de calidad; se prevé la acción popular y el derecho de petición; se encarga a la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios la evaluación periódica de la implementación y los efectos de la Ley, se prevé la presentación a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos de un Plan de trabajo y seguimiento con carácter anual, se recoge el plan de trabajo de las conferencias sectoriales y se establece el plazo máximo de remisión de la información para la integración en los registros sectoriales y de la puesta en funcionamiento del sistema de intercambio electrónico de información.

La disposición derogatoria y las disposiciones finales primera y segunda, efectúan las derogaciones y modificaciones de las normas con rango de Ley que resultan afectadas por la entrada en vigor de esta norma. En particular se modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para regular los nuevos procedimientos para solucionar posibles vulneraciones a la unidad de mercado. Por su parte, las

otras disposiciones finales incluyen una modificación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, las previsiones relacionadas con el título competencial, la adaptación de las disposiciones con rango legal y reglamentario, la habilitación normativa y la entrada en vigor de la Ley.

Finalmente, en el anexo se recogen determinadas definiciones a los efectos de esta Ley.

Esta Ley se dicta al amparo del artículo 149 1.ª, 6.ª, 13.ª y 18.ª de la Constitución Española que establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: regulación de condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, así como sobre la legislación mercantil y procesal, las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos.

CAPÍTULO I
Disposiciones generales

Artículo 1. *Objeto.*

1. Esta Ley tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. En particular, tiene por objeto garantizar la integridad del orden económico y facilitar el aprovechamiento de economías de escala y alcance del mercado mediante el libre acceso, ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional garantizando su adecuada supervisión, de conformidad con los principios contenidos en el artículo 139 de la Constitución.

2. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.

CAPÍTULO II
Principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación

Artículo 3. *Principio de no discriminación.*

1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

Artículo 4. *Principio de cooperación y confianza mutua.*

Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este Capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el Capítulo III de esta Ley.

Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.

Artículo 5. *Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.*

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exi-

jan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.

Artículo 6. *Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.*

Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley.

Artículo 7. *Principio de simplificación de cargas.*

La intervención de las distintas autoridades competentes garantizará que no genera un exceso de regulación o duplicidades y que la concurrencia de varias autoridades en un procedimiento no implica mayores cargas administrativas para el operador que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

Artículo 8. *Principio de transparencia.*

Todas las autoridades competentes actuarán con transparencia para la correcta aplicación de esta Ley y la detección temprana de obstáculos a la unidad de mercado. Asimismo, cada autoridad competente se asegurará de que las disposiciones y actos recogidos en el artículo 9.2 de esta Ley son fácilmente accesibles, y cumplen lo dispuesto en la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Artículo 9. *Garantía de las libertades de los operadores económicos.*

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación,

cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

a) Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos.

d) Los actos dictados en aplicación de las disposiciones, requisitos y condiciones mencionados en las letras anteriores, así como los procedimientos asociados a los mismos.

e) Los estándares de calidad emanados de normas o consejos reguladores, así como los actos que acrediten el cumplimiento de estos estándares de calidad.

f) Cualesquiera otros actos, resoluciones y procedimientos administrativos que afecten a los operadores económicos.

CAPÍTULO III
Garantía de la cooperación entre las Administraciones Públicas

Artículo 10. *Consejo para la Unidad de Mercado.*

1. Se crea el Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de esta Ley.

2. El Consejo para la Unidad de Mercado estará presidido por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas y contará con la presencia del Secretario de Estado de Administraciones Públicas, el Secretario de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, el Subsecretario de Presidencia,

los Consejeros de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia y representantes de la Administración local.

3. El Consejo para la Unidad de Mercado contará con una Secretaría, que dependerá de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

4. El Consejo para la Unidad de Mercado se reunirá al menos semestralmente y tendrá las siguientes funciones:

a) Seguimiento de la adaptación de la normativa del conjunto de las autoridades competentes a los principios de esta Ley.

b) Impulso de los cambios normativos necesarios para la eliminación de obstáculos a la unidad de mercado en los marcos jurídicos correspondientes.

c) Seguimiento de los mecanismos de cooperación establecidos en esta Ley, en particular, del sistema de intercambio de información y la efectiva integración de registros sectoriales.

d) Coordinación de la actividad desarrollada por las conferencias sectoriales en materia de unidad de mercado.

e) Seguimiento de los mecanismos de protección de los operadores económicos previstos en el Capítulo VII de esta Ley, así como de sus resultados.

f) Aprobación del informe a que se refiere la letra f) del artículo 11 de esta Ley.

g) Impulso de las tareas de cooperación en la elaboración de proyectos normativos establecidas en el artículo 14 de esta Ley.

h) Impulso y revisión de los resultados de la evaluación periódica de la normativa a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.

Artículo 11. *Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.*

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado es el órgano técnico de coordinación y cooperación continua con las autoridades competentes para la aplicación de esta Ley y tendrá las siguientes funciones:

a) Supervisión continúa de la aplicación de esta Ley y de la adaptación de la normativa del conjunto de las autoridades competentes.

b) Análisis y evaluación de la situación de la unidad de mercado en el territorio nacional.

c) Elaboración de un catálogo de buenas y malas prácticas que tienen efectos sobre la unidad de mercado, que será aprobado por el Consejo para la Unidad de Mercado.

d) Elaboración y difusión de indicadores de calidad normativa respecto a la unidad de mercado y su impacto económico.

e) Gestión de los mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la unidad de mercado en el marco de lo previsto en el Capítulo VII de esta Ley.

f) Elaboración de un informe de carácter semestral sobre las letras anteriores con conclusiones y, en su caso, recomendaciones para la revisión o reforma de marcos jurídicos.

g) Articulación de acciones de cooperación y actividades conjuntas entre autoridades competentes.

Artículo 12. *Cooperación en el marco de las conferencias sectoriales.*

1. A través de las conferencias sectoriales, las diferentes autoridades competentes analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en esta Ley y establecer marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones. El trabajo de estas conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos que, a través de una consulta a sus entidades representativas, participarán, en su caso, en la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado y de los ámbitos que requieren un análisis de la normativa vigente, en línea con lo establecido en esta Ley.

2. En particular, las conferencias sectoriales analizarán las condiciones y requisitos requeridos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como los relativos a la distribución y comercialización de productos, e impulsarán los cambios normativos y reformas que podrán consistir, entre otros, en:

a) Propuestas de modificación, derogación o refundición de la normativa existente, con el fin de eliminar los obstáculos identificados o hacer compatibles con esta Ley aquellas normas que incidan en la libertad de establecimiento y de libre circulación de bienes y servicios.

b) Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, en materias que son competencia autonómica y local de acuerdo con los principios contenidos en esta Ley.

c) Adopción de otras medidas, tales como planes de actuación que versen sobre las materias analizadas con el fin de eliminar los obstáculos identificados de acuerdo con los principios de esta Ley.

3. Sin perjuicio del resto de funciones que tiene establecidas en esta Ley, el Consejo de Unidad de Mercado, a través de su secretaría, colaborará con las secretarías de las conferencias sectoriales en aplicación de lo establecido en este artículo.

Artículo 13. *Información a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.*

Los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad informarán a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre el desarrollo y aplicación de esta Ley y acerca de los trabajos realizados en el seno del Consejo para la Unidad de Mercado y de las conferencias sectoriales.

Artículo 14. *Cooperación en la elaboración de proyectos normativos.*

1. Las autoridades competentes intercambiarán información relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, valorando especialmente la coherencia de dichos proyectos normativos con esta Ley.

2. En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.

3. Las leyes o disposiciones de carácter general que regulen las funciones o la actuación de varias autoridades competentes en relación con las previsiones contenidas en esta Ley garantizarán el principio de simplificación de cargas.

4. Si el proyecto de norma establece o modifica medios de intervención, se analizará la existencia de otras medidas que afecten a la misma actividad ya establecidas por otras autoridades competentes. Asimismo, se asegurará que los medios de intervención no recaen sobre los mismos aspectos en caso de concurrencia de varias administraciones y preverá un sistema por el cual el procedimiento no genere costes adicionales para el operador en comparación con la intervención de una única administración.

5. Si el proyecto de norma establece o modifica requisitos de acceso o ejercicio a una actividad económica se analizará la consistencia de éstos con el resto de la normativa de las demás autoridades competentes.

6. En los procedimientos de audiencia pública de las leyes y disposiciones normativas de carácter general, los operadores económicos o sus asociaciones representativas podrán pronunciarse sobre el impacto de la normativa en la unidad de mercado.

Artículo 15. *Evaluación periódica de la normativa.*

1. Todas las autoridades competentes evaluarán periódicamente su normativa al objeto de valorar el impacto de la misma en la unidad de mercado.

2. Sin perjuicio de la evaluación establecida en el apartado anterior, las conferencias sectoriales impulsarán la evaluación periódica en las materias de su competencia, así como los cambios normativos que puedan proceder, en el marco de lo establecido en el artículo 12 de esta Ley.

A tal efecto, las conferencias sectoriales concretarán, con periodicidad anual, el programa de evaluación que se considera prioritario para el período.

3. Asimismo, el Consejo para la Unidad de Mercado podrá impulsar la evaluación del marco jurídico vigente en un sector económico determinado, cuando se hayan detectado obstáculos a la unidad de mercado, conforme a lo establecido en el artículo 10 de esta Ley.

CAPÍTULO IV
Garantías al libre establecimiento y circulación

Artículo 16. *Libre iniciativa económica.*

El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta

Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales.

Artículo 17. *Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.*

1. Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen. Cuando el régimen de autorización se exija por norma comunitaria o tratado internacional las autorizaciones podrán estar previstas en una norma de rango inferior a la Ley. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para la exigencia de una autorización:

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

b) Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

c) Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.

d) Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización.

2. Se considerará que concurren los principios de necesidad y proporcionalidad para exigir la presentación de una declaración responsable para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o para las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas, cuando

en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.

4. Las autoridades competentes velarán por minimizar las cargas administrativas soportadas por los operadores económicos, de manera que una vez aplicado el principio de necesidad y proporcionalidad de acuerdo con los apartados anteriores, elegirán un único medio de intervención, bien sea la presentación de una comunicación, de una declaración responsable o la solicitud de una autorización.

5. Lo establecido en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el Capítulo V de esta Ley.

Artículo 18. *Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.*

1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente.

b) Requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.

c) Requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión, tales como:

1.º necesidades de homologación, convalidación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento de títulos o certificados que acrediten determinadas cualificaciones profesionales emitidos por autoridades o entidades de otras Comunidades Autónomas.

2.º cualquier otro requisito que obstaculice el libre ejercicio de los servicios profesionales en todo el territorio nacional.

d) Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.

e) Especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio distintas a las establecidas en el lugar de fabricación.

f) Para la obtención de ventajas económicas, exigencia de requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para acreditar la equivalencia de las condiciones que reúne el operador estableci-

do en otro lugar del territorio con los requisitos exigidos para la concesión de dichas ventajas económicas.

g) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e) y f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

h) Requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

i) Cualquier otro requisito que no guarde relación directa con el objeto de la actividad económica o con su ejercicio.

CAPÍTULO V
Principio de eficacia en todo el territorio nacional

Artículo 19. *Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.*

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.

2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.

3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna.

Artículo 20. *Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.*

1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla

nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.

b) Las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas ante una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad económica.

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.

d) Cualesquiera otros requisitos normativamente establecidos que permitan acceder a una actividad económica o ejercerla.

2. Los organismos de evaluación, acreditación, certificación y otros similares legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional, tendrán plena capacidad para realizar sus funciones en todo el territorio nacional.

Los reconocimientos o acreditaciones, calificaciones o certificaciones de una autoridad competente o de un organismo dependiente, reconocido o habilitado por ella, serán plenamente válidos a todos los efectos en todo el territorio nacional, sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional o el cumplimiento de nuevos requisitos.

3. Lo dispuesto en el apartado anterior se aplicará, en particular, a los siguientes supuestos:

a) Certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes, para el suministro de bienes y servicios en determinadas circunstancias o a determinados sujetos y para la obtención de ventajas económicas, bien sean subvenciones o beneficios fiscales.

b) Certificaciones o reconocimientos oficiales, a efectos de los derechos o ventajas económicas que obtienen las personas físicas o jurídicas que contratan con un operador oficialmente reconocido.

c) Certificaciones, reconocimientos y acreditaciones, a efectos de comprobar la concurrencia de un nivel determinado de calidad o de profesionalidad exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica determinada.

4. El principio de eficacia en todo el territorio nacional no se aplicará en caso de autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física. No obstante, cuando el operador esté legalmente establecido en otro lugar del territorio, las autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente a la instalación o infraestructura.

El principio de eficacia en todo el territorio nacional tampoco se aplicará a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

CAPÍTULO VI
Supervisión de los operadores económicos

Artículo 21. *Autoridad competente en la supervisión de los operadores.*

1. Las autoridades competentes supervisarán el ejercicio de las actividades económicas garantizando la libertad de establecimiento y la libre circulación y el cumplimiento de los principios recogidos en esta Ley.

2. Cuando la competencia de supervisión y control no sea estatal:

a) Las autoridades de origen serán las competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica.

b) Las autoridades de destino serán las competentes para la supervisión y control del ejercicio de la actividad económica.

c) Las autoridades del lugar de fabricación serán las competentes para el control del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo.

3. En caso de que, como consecuencia del control realizado por la autoridad de destino, se detectara el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad de operadores o de normas de producción o requisitos del pro-

ducto, se comunicará a la autoridad de origen para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras que correspondan.

Artículo 22. *Integración de la información obrante en los registros sectoriales.*

1. La ventanilla única a que se refiere el artículo 18 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, integrará en una base de datos común la información que obre en los distintos registros referente a los operadores económicos, establecimientos e instalaciones, que sea necesaria para el ejercicio de las competencias atribuidas en materia de supervisión y control a las autoridades competentes, en particular sobre aquellas actividades sometidas a un régimen de autorización, declaración responsable o comunicación, todo ello sin perjuicio de lo establecido en las normas de protección de datos de carácter personal.

2. A los efectos del apartado anterior, los entes, entidades y organismos públicos de la Administración General del Estado y de la Administración autonómica y local remitirán los datos obrantes en los mencionados registros al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, responsable de la gestión de la ventanilla única a que se refiere el mismo apartado.

3. La remisión se realizará por medios electrónicos. Para ello, las autoridades competentes adoptarán las medidas necesarias e incorporarán en su respectivo ámbito de competencia las tecnologías precisas para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas, de acuerdo con el Esquema Nacional de Interoperabilidad.

4. A partir del momento de la integración de la información correspondiente en la ventanilla única, las autoridades competentes, con la periodicidad que se determine reglamentariamente, remitirán electrónicamente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la información referente a las nuevas autorizaciones otorgadas o a las declaraciones responsables y comunicaciones presentadas por los operadores.

5. La integración en la base de datos de la ventanilla única de los datos de un determinado operador, establecimiento o instalación no constituye, en ningún caso, requisito necesario para poder iniciar o ejercer la actividad. Esta integración de datos se efectuará de conformidad con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y con pleno respeto a las especia-

lidades que, en materia de confidencialidad, pueda establecer la normativa sectorial, así como a la normativa sobre protección de datos.

6. El desarrollo y funcionamiento de la base de datos de la ventanilla única se entenderá sin perjuicio de las competencias de las autoridades competentes para establecer registros de operadores, establecimientos e instalaciones en sus respectivos territorios.

Artículo 23. *Sistema de intercambio electrónico de información.*

1. Para intercambiar información de acuerdo con lo previsto en este Capítulo, las autoridades competentes dispondrán de un sistema de intercambio electrónico de datos, incluidos los datos de carácter personal y sin perjuicio de lo establecido en las normas de protección de este tipo de datos.

Con este fin, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, establecerá un sistema de intercambio electrónico de datos que podrán utilizar las autoridades competentes en la materia. Dicho sistema de intercambio se canalizará a través de plataformas de infraestructuras y servicios comunes mantenidas por la mencionada Secretaría de Estado.

2. En caso de que no se acuerde un formato común de comunicación entre autoridades competentes, el Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas lo determinará de conformidad con el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Artículo 24. *Intercambio de información en el ejercicio de funciones de supervisión.*

1. La autoridad de origen, en el ejercicio de sus funciones de supervisión respecto del cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica, podrá solicitar de la autoridad de destino la realización de comprobaciones, inspecciones e investigaciones respecto de los operadores o bienes que se encuentren o se hayan encontrado en su territorio.

La autoridad de destino procederá a las comprobaciones, inspecciones e investigaciones que otras autoridades competentes le hayan solicitado en el plazo que las autoridades acuerden y, a falta de acuerdo expreso, en el plazo máximo de quince días, y contestará motivadamente e informará a estas autoridades sobre los resultados.

2. La autoridad de destino, en el ejercicio de sus funciones de supervisión respecto del cumplimiento de los requisitos de ejercicio de la actividad, podrá:

a) Requerir a la autoridad de origen toda la información que sea necesaria para confirmar que el operador se encuentra legalmente establecido.

b) Solicitar a la autoridad de origen la realización de comprobaciones, inspecciones e investigaciones respecto de los operadores que operen o hayan operado en su territorio.

La autoridad de origen realizará todas las actuaciones necesarias en respuesta a las solicitudes de la autoridad de destino en el plazo que las autoridades acuerden y, a falta de acuerdo expreso, en el plazo máximo de quince días, contestará motivadamente e informará a estas autoridades sobre los resultados.

Artículo 25. *Intercambio de información por razones imperiosas de interés general.*

1. A efectos de evitar perjuicios graves para la salud o seguridad de las personas o para el medio ambiente, en su territorio o en el de otras autoridades competentes, las autoridades competentes cooperarán entre sí mediante el intercambio de información y, en su caso, solicitudes de actuación, en los plazos más breves posibles con objeto de adoptar las medidas que resulten necesarias.

2. Las autoridades competentes, incluyendo a los colegios profesionales, comunicarán a la autoridad competente que así lo haya solicitado motivadamente y en el marco de la legislación vigente, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas firmes que hayan adoptado respecto a los operadores económicos y que guarden relación con los bienes producidos y servicios prestados o su actividad económica. La autoridad competente comunicará al operador económico que tal información ha sido suministrada a otra autoridad competente.

CAPÍTULO VII
Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación

Artículo 26. *Procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes.*

1. El operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto,

actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación, en los términos previstos en esta Ley, podrá dirigir su reclamación a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado en el plazo de un mes, a través de la ventanilla que al efecto se establezca. En el caso de actuaciones constitutivas de vía de hecho, el plazo será de veinte días contados desde aquel en que se iniciaron.

En concreto, podrá dirigirse la reclamación regulada por este artículo frente a toda actuación que, agotando o no la vía administrativa, sea susceptible de recurso administrativo ordinario. También podrá dirigirse frente a las disposiciones de carácter general y demás actuaciones que, de conformidad con lo dispuesto por el Capítulo I del Título III de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo.

2. Las organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las Cámaras Oficiales de Comercio y las asociaciones profesionales, podrán acudir al procedimiento previsto en el apartado anterior en defensa de los intereses colectivos que representan.

3. El procedimiento previsto en este artículo tiene carácter alternativo. De no acogerse a él, el operador económico podrá interponer los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan contra la disposición, acto o actuación de que se trate.

4. Para la resolución de esta reclamación, las autoridades competentes actuarán y cooperarán a través de la red de puntos de contacto para la unidad de mercado y solución de diferencias; serán puntos de contacto:

a) La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

b) La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

c) Cada departamento ministerial.

d) La autoridad que designe cada Comunidad Autónoma o Ciudad con Estatuto de Autonomía.

5. La Secretaría revisará la reclamación para comprobar que se trata de una actuación que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o circulación, pudiendo inadmitirla cuando no concurriesen tales requisitos. Una vez admitida, la remitirá al punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada. A estos efectos se considerará autoridad competente:

a) Cuando se trate de disposiciones de carácter general y actuaciones que pongan fin a la vía administrativa, la autoridad que la haya adoptado.

b) Cuando se trate de actuaciones que no pongan fin a la vía administrativa, aquella que, de no aplicarse el procedimiento previsto en este artículo, hubiera conocido del recurso contra la actuación objeto de reclamación. En estos casos, dicha autoridad solicitará del órgano administrativo autor del acto la remisión del expediente administrativo, así como de un informe sobre la reclamación en un plazo de cinco días.

Asimismo, la reclamación será distribuida entre todos los puntos de contacto, que podrán remitir a la autoridad competente afectada, informando a la Secretaría del Consejo, las aportaciones que consideren oportunas en el plazo de cinco días. La Secretaría deberá elaborar informe de valoración sobre la reclamación recibida en un plazo de diez días, que deberá ser tenido en cuenta por la autoridad competente a la hora de decidir. Los informes emitidos se incorporarán al expediente administrativo.

6. Transcurridos quince días desde la presentación de la reclamación, el punto de contacto correspondiente a la autoridad competente afectada informará de la resolución adoptada por ésta a la Secretaría del Consejo y a la red de puntos de contacto, indicando las medidas que se hayan adoptado para dar solución a la reclamación.

De no adoptarse resolución en el citado plazo, se entenderá desestimada por silencio administrativo negativo y que, por tanto, la autoridad competente mantiene su criterio respecto a la actuación objeto de la reclamación.

7. La Secretaría del Consejo notificará al operador la resolución adoptada, así como los demás informes emitidos, dentro del día hábil siguiente a la recepción de la resolución. Cuando se trate de actuaciones administrativas que no agoten la vía administrativa, la resolución de la autoridad competente debidamente notificada pondrá fin a dicha vía.

8. Si el operador económico o las organizaciones representativas de los operadores económicos, incluidas las Cámaras Oficiales de Comercio y las Asociaciones Profesionales, a la vista de la decisión de la autoridad competente, no considerasen satisfechos sus derechos o intereses legítimos, podrán dirigir su solicitud a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, conforme a lo establecido en el artículo siguiente en un plazo de cinco días.

9. Cuando existiesen motivos de impugnación distintos de la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación, los operadores que hayan presentado la reclamación regulada en este artículo deberán hacerlos

valer, de forma separada, a través de los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan frente a la disposición o actuación de que se trate. No obstante, el plazo para su interposición se iniciará cuando se produzca la inadmisión o eventual desestimación de la reclamación por la autoridad competente.

Artículo 27. *Legitimación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.*

1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia está legitimada para la interposición de recurso contencioso-administrativo frente a cualquier disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que se considere contraria, en los términos previstos en esta Ley, a la libertad de establecimiento o de circulación procedente de cualquier autoridad competente, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Capítulo IV del Título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

2. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá actuar de oficio o a petición de los operadores económicos, que podrán dirigirse a la misma antes de iniciar un procedimiento contencioso administrativo.

3. Presentada una petición, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, teniendo en cuenta el informe que en su caso haya emitido la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado sobre la reclamación, valorará en el plazo de cinco días si procede la interposición de recurso contencioso-administrativo, informando al operador de su decisión.

4. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia informará al Ministerio de Economía y Competitividad y a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado de los recursos interpuestos y de las peticiones y denuncias recibidas.

5. El plazo para interponer un recurso contencioso-administrativo ordinario por parte de los operadores que hayan presentado su solicitud a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia quedará suspendido hasta que ésta le comunique su decisión.

6. En el caso de la acción popular y el derecho de petición previstos en la disposición adicional quinta de esta Ley, la legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo corresponderá en exclusiva a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sin perjuicio del

derecho de personación regulado en el artículo 127 ter de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Artículo 28. *Mecanismos adicionales de eliminación de obstáculos o barreras detectados por los operadores económicos, los consumidores y los usuarios.*

1. Fuera de los supuestos previstos por el artículo 26 de esta Ley, los operadores económicos, los consumidores y usuarios, así como las organizaciones que los representan, podrán informar a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en cualquier momento y a través de la ventanilla a la que se refiere el citado artículo 26, sobre cualesquiera obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de esta Ley.

2. La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, procederá a recabar informes de los puntos de contacto de acuerdo con lo establecido en los apartados 3 y 4 del artículo 26, en los que se podrán incluir propuestas de actuación. Asimismo, elaborará el correspondiente informe de valoración.

3. En el plazo máximo de 15 días, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, informará al operador económico, al consumidor o usuario o a la organización que los representan sobre la solución alcanzada.

4. La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado informará puntualmente a las conferencias sectoriales y al Consejo para la Unidad de Mercado sobre los obstáculos y barreras detectadas por los operadores, consumidores o usuarios u organizaciones que los representan, así como sobre las soluciones alcanzadas y resultados obtenidos, a efectos de impulsar los sistemas de cooperación previstos en los artículos 10.4 y 12.2 de esta Ley.

5. Adicionalmente, los operadores económicos que hayan recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber hecho uso del procedimiento previsto por el artículo 26 de esta Ley podrán solicitar informe a la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

Disposición adicional primera. *Actuaciones estatales.*

Cuando por razones de orden público, incluida la lucha contra el fraude, la contratación pública y la garantía de la estabilidad financiera, el medio de intervención, incluidas la regulación, supervisión y control, para el acceso o ejercicio de una actividad económica, corresponda al Estado, la eficacia en el territorio nacional quedará garantizada por la intervención estatal, de ma-

nera que las disposiciones contenidas en el Capítulo V de esta Ley no afectarán a las competencias estatales establecidas en la legislación específica.

Disposición adicional segunda. *Productos regulados.*

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19.2 de esta Ley, la puesta en el mercado de los productos estancos, explosivos, gasóleo profesional y mercancías peligrosas deberá respetar las condiciones de venta establecidas en la normativa estatal aplicable.

Disposición adicional tercera. *Plataforma de Contratación del Sector Público.*

La Plataforma de Contratación del Estado regulada en el artículo 334 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, pasará a denominarse Plataforma de Contratación del Sector Público.

En la Plataforma se publicará, en todo caso, bien directamente por los órganos de contratación o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes administraciones y entidades públicas, la convocatoria de licitaciones y sus resultados de todas las entidades comprendidas en el apartado 1 del artículo 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Disposición adicional cuarta. *Uso voluntario de normas de calidad.*

Preferentemente, y en particular cuando la razón imperiosa de interés general, de acuerdo con el apartado 11 del artículo 3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, sea la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, las autoridades competentes promoverán el uso voluntario de normas de calidad por parte de los operadores que mejoren los niveles de calidad y seguridad de los productos y servicios.

Disposición adicional quinta. *Acción popular y derecho de petición.*

Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y, a través de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ante los Tribunales el cumplimiento de lo establecido en esta Ley y en las disposiciones que se dicten para su desarrollo y ejecución, para la defensa de la unidad de mercado.

En particular, se reconoce la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos de afectados para ejercer el derecho de petición a que se refiere el artículo 27 de esta Ley y para personarse en el procedimiento para la garantía de la unidad de mercado regulado en el Capítulo IV del Título V de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Disposición adicional sexta. *Evaluación anual de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.*

La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios elaborará una evaluación anual sobre la implementación y los principales efectos en ámbitos de actuación pública concretos, de las medidas contempladas en esta Ley. Esta evaluación se remitirá a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y a las Comisiones de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados y del Senado, tras lo cual se hará pública.

Disposición adicional séptima. *Plan anual de trabajo y seguimiento.*

A efectos de lo previsto en el artículo 15 de esta Ley, se presentará a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos un Plan de trabajo y seguimiento, que defina con carácter anual objetivos, prioridades y plazos de ejecución, para el continuo seguimiento y evaluación de la normativa sobre las actividades económicas a la luz de los principios y mecanismos establecidos en esta Ley.

Disposición adicional octava. *Plan de trabajo de las conferencias sectoriales.*

Con el fin de garantizar la cooperación en el marco de las conferencias sectoriales, éstas serán convocadas en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley para que analicen la normativa estatal y autonómica y, en su caso, local, reguladora de los correspondientes sectores económicos y elaboren una propuesta de cambios normativos para cumplir con los principios recogidos en esta Ley.

Disposición adicional novena. *Plazos máximos de remisión de información y del sistema de intercambio de información.*

La obligación de remisión de los datos obrantes en los registros establecida en el artículo 22 deberá realizarse en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

El sistema de intercambio electrónico de información al que hace referencia el artículo 23 de esta Ley será puesto a disposición de las autoridades competentes por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Disposición adicional décima. *Determinación de la autoridad de origen.*

Cuando en aplicación de la definición prevista en la letra d) del anexo de esta Ley haya conflicto para determinar cuál es la autoridad de origen o el operador se haya establecido en más de un lugar, elegirá como autoridad de origen la de cualquiera de los lugares en los que se haya establecido y comunicará su elección a las autoridades afectadas. La comunicación producirá efectos a partir de su presentación, no afectando a los procedimientos administrativos iniciados con anterioridad.

Mientras los operadores económicos no hayan efectuado la comunicación de su elección conforme a lo previsto en el primer párrafo de esta Disposición, desde la entrada en vigor de los artículos 20 y 21.2 de esta Ley se considerará que es autoridad de origen la del lugar donde el operador económico ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios.

Cuando el operador económico no hubiera accedido a esa actividad económica en el lugar donde ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios, se considerará que es autoridad de origen la del lugar en el que se estableció en primer lugar para llevar a cabo esa actividad económica.

Disposición derogatoria.

A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en ella.

Disposición final primera. *Modificación de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

La Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el artículo 11.1 añadiéndose una letra h) con el siguiente tenor:

«h. De los recursos interpuestos por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia en defensa de la unidad de mercado.»

Dos. El apartado 1 del artículo 110 queda redactado como sigue:

«1. En materia tributaria, de personal al servicio de la Administración pública y de unidad de mercado, los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada a favor de una o varias personas podrán extenderse a otras, en ejecución de la sentencia, cuando concurran las siguientes circunstancias:

a) Que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos por el fallo.

b) Que el juez o tribunal sentenciador fuera también competente, por razón del territorio, para conocer de sus pretensiones de reconocimiento de dicha situación individualizada.

c) Que soliciten la extensión de los efectos de la sentencia en el plazo de un año desde la última notificación de ésta a quienes fueron parte en el proceso. Si se hubiere interpuesto recurso en interés de ley o de revisión, este plazo se contará desde la última notificación de la resolución que ponga fin a éste.»

Tres. Se añade un nuevo Capítulo IV al Título V con la siguiente redacción:

«CAPÍTULO IV
Procedimiento para la garantía de la unidad de mercado

Artículo 127 bis.

1. Cuando la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia considere que una disposición, acto, actuación, inactividad o vía de hecho procedente de cualquier Administración pública sea contraria a la libertad de establecimiento o de circulación en los términos previstos en la Ley 19/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado, podrá presentar el recurso contencioso-administrativo regulado en este Capítulo.

2. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo para la garantía de la unidad de mercado será de dos meses conforme a lo previsto en los apartados 1 a 3 del artículo 46. Cuando el recurso se interponga a solicitud de un operador económico el plazo de dos meses se computará

desde la presentación de la solicitud ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Artículo 127 ter.

1. En el mismo día de la interposición del recurso por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en garantía de la unidad de mercado o en el siguiente, el Secretario judicial requerirá con carácter urgente al órgano administrativo correspondiente, acompañando copia del escrito de interposición, para que en el plazo máximo de cinco días a contar desde la recepción del requerimiento remita el expediente acompañado de los informes y datos que se soliciten en el recurso, con apercibimiento de cuanto se establece en el artículo 48.

2. La falta de envío del expediente administrativo dentro del plazo previsto en el apartado anterior no suspenderá el curso de los autos.

3. El Secretario judicial pondrá de manifiesto al recurrente el expediente y demás actuaciones para que en el plazo improrrogable de diez días pueda formalizar la demanda y acompañar los documentos oportunos. Si el expediente administrativo se recibiese una vez formalizada la demanda, se concederá un trámite adicional de alegaciones a las partes.

4. Formalizada la demanda, el Secretario judicial dará traslado de la misma a las partes demandadas para que, a la vista del expediente, presenten contestación en el plazo común e improrrogable de diez días y acompañen los documentos que estimen oportunos.

5. Evacuado el trámite de contestación, el órgano jurisdiccional decidirá en el siguiente día sobre el recibimiento a prueba, con arreglo a las normas generales establecidas en la presente Ley, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 57. El período de práctica de prueba no será en ningún caso superior a veinte días.

6. Conclusas las actuaciones, el órgano jurisdiccional dictará sentencia en el plazo de cinco días. La sentencia estimará el recurso cuando la disposición, la actuación o el acto incurrieran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico que afecte a la libertad de establecimiento o de circulación, incluida la desviación de poder.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 71, la sentencia que estime el recurso implicará la corrección de la conducta infractora, así como el resarci-

miento de los daños y perjuicios, incluido el lucro cesante, que dicha conducta haya causado.

Cuando se trate de asuntos en los que no quepa ulterior recurso, el órgano jurisdiccional podrá convocar a las partes a una comparecencia con la finalidad de dictar su sentencia de viva voz, exponiendo verbalmente los razonamientos en que sustente su decisión, resolviendo sobre los motivos que fundamenten el recurso y la oposición y pronunciando su fallo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 68 a 71.

La no comparecencia de todas o alguna de las partes no impedirá el dictado de la sentencia de viva voz.

En cuanto se refiere a la grabación de la comparecencia y a su documentación, serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 63.

Caso de haberse dictado la Sentencia de forma oral, el Secretario judicial expedirá certificación que recoja todos los pronunciamientos del fallo, con expresa indicación de su firmeza y de la actuación administrativa a que se refiera. Dicha certificación será expedida en el plazo máximo de cinco días notificándose a las partes.

La anterior certificación se registrará e incorporará al Libro de Sentencias del órgano judicial. El soporte videográfico de la comparecencia quedará unido al procedimiento.

7. Durante la tramitación del procedimiento, podrá solicitar su intervención, como parte recurrente, cualquier operador económico que tuviere interés directo en la anulación del acto, actuación o disposición impugnada y no la hubiera recurrido de forma independiente.

La solicitud del operador se resolverá por medio de auto, previa audiencia de las partes personadas, en el plazo común de cinco días.

Admitida la intervención, no se retrotraerán las actuaciones, pero el interviniente será considerado parte en el proceso a todos los efectos y podrá defender las pretensiones formuladas o las que el propio interviniente formule, si tuviere oportunidad procesal para ello.

El interviniente podrá utilizar los recursos que procedan contra las resoluciones que estime perjudiciales para su interés, aunque las consienta la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o las demás partes personadas.

8. La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional acordará la acumulación al promovido por la Comisión Nacional de los Mer-

cados y la Competencia de todo procedimiento que, iniciado por un operador económico ante el mismo u otro órgano jurisdiccional, se dirija frente a la misma disposición o actuación y se funde en la vulneración de la libertad de establecimiento o de circulación conforme a lo previsto en esta Ley.

9. A todos los efectos, la tramitación de estos recursos tendrá carácter preferente.

10. El procedimiento para la garantía de la unidad de mercado, en lo no dispuesto en este Capítulo, se regirá por las normas generales de la presente Ley.

Artículo 127 quáter.

1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá solicitar en su escrito de interposición la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, así como cualquier otra medida cautelar que asegure la efectividad de la sentencia.

2. Solicitada la suspensión de la disposición, acto o resolución impugnados, la misma se producirá de forma automática, una vez admitido el recurso y sin exigencia de afianzamiento de los posibles perjuicios de cualquiera naturaleza que pudieran derivarse. La Administración cuya actuación se haya recurrido podrá solicitar el levantamiento de la suspensión en el plazo de tres meses desde su adopción, siempre que acredite que de su mantenimiento pudiera seguirse una perturbación grave de los intereses generales o de tercero que el tribunal ponderará en forma circunstanciada.

Formulada la solicitud se dará traslado de la misma a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que, en el plazo de diez días, alegue lo procedente en orden al mantenimiento o el levantamiento de la suspensión en orden a los intereses en conflicto.

Evacuado el anterior trámite, el tribunal resolverá lo que estime procedente mediante auto en los cinco días siguientes.

3. La solicitud de cualquier otra medida cautelar se tramitará en la forma prevista en el Capítulo II del Título VI.»

Disposición final segunda. *Modificación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. La letra b) del artículo 5 queda redactada en los siguientes términos:

«b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado.»

Dos. El apartado 3 del artículo 7 queda redactado del siguiente modo:

«3. La realización de una comunicación o una declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador acceder a la actividad de servicios y ejercerla en la totalidad del territorio español, incluso mediante el establecimiento de sucursales.

Los medios de intervención que se apliquen a los establecimientos físicos respetarán las siguientes condiciones:

a) Podrá exigirse una autorización para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, evaluándose este riesgo de acuerdo con las características de las instalaciones.

b) Podrá exigirse una declaración responsable para cada establecimiento físico cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por una razón imperiosa de interés general.

c) Podrá exigirse una comunicación cuando, por razones imperiosas de interés general, éstas deban mantener un control sobre el número o características de las instalaciones o de infraestructuras físicas en el mercado.

El medio de intervención deberá resultar proporcionado y no discriminatorio. Cuando el prestador de servicios ya esté establecido en España y ejerza legalmente la actividad, estas autorizaciones o declaraciones responsables no podrán contemplar requisitos que no estén ligados específicamente al establecimiento físico a partir del cual pretende llevar a cabo dicha actividad.»

Tres. El apartado 2 del artículo 11 queda redactado en los siguientes términos:

«2. No obstante, excepcionalmente se podrá supeditar el acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio al cumplimiento de alguno de

los requisitos del apartado anterior cuando no sean discriminatorios, estén justificados por una razón imperiosa de interés general y sean proporcionados.

En todo caso, la concurrencia de estas condiciones deberá ser notificada a la Comisión Europea según lo dispuesto en la disposición adicional cuarta y deberá estar suficientemente motivada en la normativa que establezca tales requisitos.»

Cuatro. La letra a) del apartado dos del artículo 25 queda redactada del siguiente modo:

«a) Las profesiones reguladas, en la medida en que sea necesario para garantizar el cumplimiento de requisitos deontológicos distintos e incompatibles debidos al carácter específico de cada profesión, siempre que los mismos estén justificados por una razón imperiosa de interés general, sean proporcionados y no discriminatorios.»

Disposición final tercera. *Modificación de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.*

Uno. Se modifica el apartado 1 del artículo 2, que queda redactado como sigue:

«Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

1. Las disposiciones contenidas en el Título I de esta Ley se aplicarán a las actividades comerciales minoristas y a la prestación de determinados servicios previstos en el anexo de esta Ley, realizados a través de establecimientos permanentes, situados en cualquier parte del territorio nacional, y cuya superficie útil de exposición y venta al público no sea superior a 750 metros cuadrados.»

Dos. Se modifica la Disposición final décima, que queda redactada del siguiente modo:

«Disposición final décima. *Ampliación por las Comunidades Autónomas del umbral de superficie, del catálogo de actividades y otros supuestos de inexigibilidad de licencias.*

Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, podrán ampliar el umbral de superficie y el catálogo de actividades comerciales y servicios, previstos en el Título I y en el anexo de esta Ley, así como

determinar cualesquiera otros supuestos de inexigibilidad de licencias. Asimismo, podrán establecer regulaciones sobre estas mismas actividades con menor intervención administrativa, incluyendo la declaración de inocuidad.»

Disposición final cuarta. *Título competencial.*

Esta Ley se dicta en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de la condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1. 1.ª, 6.ª, 13.ª y 18.ª de la Constitución.

Disposición final quinta. *Adaptación de la normativa vigente.*

En el plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se procederá a la adaptación de las disposiciones vigentes con rango legal y reglamentario a lo dispuesto en la misma.

Disposición final sexta. *Desarrollo normativo.*

El Gobierno podrá aprobar las normas de rango reglamentario que resulten necesarias para el desarrollo de lo previsto en esta Ley. Asimismo se autoriza a los Ministros de Hacienda y Administraciones Públicas y de Economía y Competitividad en el ámbito de sus respectivas competencias para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de lo previsto en esta Ley.

Disposición final séptima. *Entrada en vigor.*

1. Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. No obstante, el artículo 20, los apartados 2 y 3 del artículo 21 y el artículo 26 entrarán en vigor a los tres meses de la publicación de esta Ley excepto para aquellos servicios regulados en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

ANEXO
Definiciones

A efectos de esta Ley, se entenderá por:

a) Acreditación: declaración por un organismo de acreditación de que un organismo de evaluación de la conformidad cumple los requisitos fijados con arreglo a normas armonizadas, y cuando proceda, otros requisitos adicionales, incluidos los establecidos en los esquemas sectoriales pertinentes, para ejercer actividades específicas de evaluación de la conformidad.

b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.

c) Autoridad competente: cualquier organismo o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas, o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio y, en particular, las autoridades administrativas estatales, autonómicas o locales y los colegios profesionales y, en su caso, consejos generales y autonómicos de colegios profesionales.

d) Autoridad de origen: autoridad competente del lugar del territorio nacional donde el operador esté establecido legalmente para llevar a cabo una determinada actividad económica. Se entenderá que un operador está establecido legalmente en un territorio cuando en ese lugar se acceda a una actividad económica y a su ejercicio.

e) Autoridad de destino: autoridad competente del lugar del territorio nacional donde un operador legalmente establecido en otro lugar del territorio nacional lleva a cabo una actividad económica, mediante establecimiento o sin él.

f) Autorización, licencia o habilitación: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio.

g) Establecimiento: el acceso a una actividad económica no asalariada y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y especialmente de sociedades, en las condiciones fijadas por la legislación, por una duración indeterminada, en particular por medio de una infraestructura estable.

h) Operador económico: cualquier persona física o jurídica o entidad que realice una actividad económica en España.

i) Normas de calidad: las disposiciones aprobadas por un organismo reconocido o acreditado nacional o internacionalmente, que proporcionan reglas, directrices o características dirigidas al desarrollo de las actividades económicas o a la calidad de sus resultados.

Capítulo V

La relación del sector privado del juego con las administraciones y la política

José Antonio Gómez Yáñez*

SUMARIO: 1. LAS ADMINISTRACIONES. *1.1. El sustrato ideológico de las administraciones sobre el juego.* 1.2. *La entropía legislativa, normativa y administrativa.* 1.2.1. Los motores de la pasión normativa en el estado autonómico. 1.2.2. Inercia del aparato administrativo. *1.3. La dirección política del aparato administrativo. 1.4. La «mecánica» de las decisiones sobre regulación y fiscalidad.* 2. EL SECTOR PRIVADO DEL JUEGO. *2.1. Las empresas. 2.2. La influencia del sector en las administraciones y la política.* 3. CONCLUSIONES. LAS CONSECUENCIAS DE LA DEBILIDAD CORPORATIVA. *3.1. La capacidad de presión política de las empresas on line y de los grandes inversores multinacionales. 3.2. Las consecuencias de no dominar el arte de la influencia. 3.3. La ausencia de una política de juego.* 4. LAS RELACIONES PELIGROSAS. *4.1. Andalucía: las relaciones con el PSOE. 4.2. Cataluña: las intersecciones con Convergencia. 4.3. Galicia. 4.4. Valencia.* BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: Casi todos los aspectos del juego como actividad económica están regulados o dependen de decisiones o supervisión administrativas. Esto ocurre en todos los países y cuando las administraciones son impotentes para mantener la actividad en la legalidad surge el juego ilegal, lo que es malo para los consumidores, los operadores legales y

* Doctor en Sociología y profesor de esta materia en la universidad Carlos III de Madrid. Miembro del Instituto de Política y Gobernanza (IPOLGOB- UC3M) y de la Federación Española de Sociología. Autor y colaborador en diversas publicaciones, seminarios y jornadas relacionadas con la actividad del Juego de Azar.
e-mail: jagy@telefonica.net / jagomez@polsoc.uc3m.es.

las haciendas públicas. En sentido inverso, puede darse saturación regulatoria que llega a paralizar las iniciativas de los operadores privados. Este es el caso del juego presencial en España, donde los empresarios bromean diciendo que están para aplicar reglamentos más que para gestionar sus empresas.

Considerando el juego como una actividad productiva sometida a la legalidad, las Administraciones y el legislador al autorizar ciertos tipos de juego abren mercados, congelan o retrasan su apertura o su desarrollo. Este trabajo pretende analizar la relación del juego, como actividad económica impulsada por la iniciativa privada, con las administraciones y la «política» en España.

1. LAS ADMINISTRACIONES

1.1. El sustrato ideológico de las administraciones sobre el juego

En España juega casi todo el mundo, más del 85% de la población entre 18 y 75 años juega algún juego durante el año (Gómez Yáñez *et al.*, 2013). En el 15% restante hay dos comportamientos: los indiferentes, y los hostiles, con un discurso muy beligerante que identifica al juego con grandes males personales, morales y familiares (Martinon, Wences, 2013). Es llamativo que este discurso con hondas raíces religiosas, haya sido enfáticamente sostenido a lo largo de la historia por responsables de las Administraciones y juristas (Pino Abad, 2011).

En las administraciones y la política españolas anida el recelo ante el juego, algo paradójico ya que buena parte de la oferta de juegos depende de operadores públicos (SELAE, EAJA) o amparados por los poderes públicos (ONCE) y algunas administraciones promueven nuevos juegos para paliar sus estrecheces hacendísticas, e históricamente las rifas se han utilizado para paliar las penurias de los establecimientos asistenciales. Asumen que el juego genera consecuencias negativas y a cargo de operadores privados está en riesgo de contaminación con actividades ilícitas. Sin ir más lejos, véanse el primer y los últimos textos legales relevantes en la etapa contemporánea. El RDL 16/1977, de 25 de febrero, «por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte envite o azar y apuestas», dejaba caer en el primer párrafo de su preámbulo: «aunque no han cambiado sustancialmente ni en España ni en otros muchos países las concepciones generales en torno a los juegos de azar y a sus posibles consecuencias individuales, familiares y sociales». Sin entrar en la materia, sobrevolaba la idea de *consecuencias* dejadas a la imaginación del

lector. Más reciente y explícita es la «Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego», cuyo preámbulo afirma, en castellano enrevesado: «se recogen (en el Título II) los principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público, garantizando la integridad del juego, así como previniendo y mitigando la adicción al juego y los efectos nocivos que pudiere provocar, optimizando simultáneamente los beneficios para la sociedad», algo más adelante, «el gran volumen de juego asociado a las loterías, así como la posibilidad de que el carácter de documentos de pago al portador de sus boletos y billetes pueda ser instrumento de blanqueo de capitales, requiere una reserva de esta actividad a determinados operadores públicos o privados, que han de quedar sujetos a un estricto control público, asegurándose de este modo la protección de los intereses del Estado contra los riesgos de fraude y criminalidad, evitando asimismo los efectos perniciosos del juego sobre los consumidores». Algo similar se sugiere en el art. 8º al aludir a los «posibles efectos perjudiciales que pueda producir el juego sobre las personas…», la necesidad de «prestar atención a los grupos en riesgo», «proporcionar al público la información necesaria para que pueda hacer una selección consciente de sus actividades juego, promocionar actitudes de juego moderado, no compulsivo y responsable». En el art. 10º, al tratar de los compromisos de los operadores, se afirma «reducir cualquier riesgo de daño potencial a la sociedad, ello incluye la lucha contra el juego ilegal y las actividades delictivas asociadas», y más adelante, «se entenderá como Gestión (sic) responsable del juego el conjunto de principios y prácticas a adoptar con objeto de proteger el orden público garantizando la integridad del juego, optimizando simultáneamente los beneficios para la Sociedad (sic)», añadiendo «La Comisión Nacional del Juego verificará el cumplimiento de los operadores… en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo…». La introducción de la recientísima Ley de Castilla La Mancha 2/2013, de 25 de abril, del juego y apuestas, comienza su exposición de motivos: «La intervención pública en materia de juego… se ha justificado siempre al (sic) objeto de evitar fraudes, adicciones o, en definitiva, consagrar una adecuada protección del jugador frente a los abusos de quienes se dedican profesionalmente a esta actividad con carácter lucrativo». Los textos anteriores muestran que la legislación parte de una visión del juego como actividad que roza con actividades de riesgo, tanto para los consumidores como para el conjunto de la sociedad. Que otras actividades tengan costes sociales mayores o que para la mayor parte de los jugadores el juego sea un mero pasatiempo o entretenimiento se soslaya en los textos que regulan la actividad y su fiscalidad.

Late en el fondo de este discurso la relación del sector del juego con las Administraciones. Es llamativo, por ejemplo, que en los Estatutos de los Consumidores nacional y de las Comunidades se invoque la garantía de los derechos de los consumidores sin señalar la eventual mala fe de las empresas suministradoras de los productos y servicios, pero la legislación sobre el juego es distinta.

Cases Méndez (2011: 83-85) señala que otros textos legales sitúan al juego como actividad económica y al jugador como un consumidor «normal» que gasta su dinero en el entretenimiento que quiere. La Ley de Galicia 14/85, de 23 de Octubre, reconoce que el juego es «una manifestación más del desarrollo de la libertad individual… sin embargo no sólo por la incidencia que… tiene en la conducta ciudadana y en la moral sino incluso por ser una importante fuente de ingresos para el erario público». La idea de protección de los consumidores está en el preámbulo de la Ley del País Vasco 4/91, de 8 de noviembre, «se protegen los derechos de los menores de edad y de las personas que tengan reducidas su facultades volitivas impidiendo su participación en el desarrollo de los juegos de los que resulte la obtención de premios… se establece un ámbito normativo sin pretensión de limitar el juego ni impedirlo». En la Ley Foral de Navarra 16/2006 de 14 de diciembre, el juego se concibe como un sector económico: «a lo largo de los últimos años el juego se ha mostrado como un sector de actividad económica dotado de gran dinamismo. La innovación tecnológica, las oportunidades de negocio que genera, la desaparición de fronteras económicas, la globalización y el desarrollo de la sociedad de la información». Pero estas referencias son minoritarias en un clima legislativo dominado por el recelo hacia los operadores privados y al juego como actividad económica.

La aparición del juego *on line* ha demediado la imagen del juego entre algunos responsables públicos. El canal *on line* parece asociado a la innovación tecnológica mientras que el juego presencial queda arrinconado en una imagen tradicional, anticuada[1]. Esto es llamativo, porque las máquinas recreativas fueron los primeros productos de consumo masivo fabricados en España con la aplicación de microprocesadores y los principales fabricantes tienen potentes departamentos de I+D+i, algunos con relaciones con las universidades, como Recreativos Franco con la cátedra de Cálculo Automático de la Universidad Complutense de Madrid, desde 1977, para desarrollar tecnologías propia (Delgado Chesa, 2013: 69 y 73), o que muchas em-

1. Ossorio, Enrique (2013): Inauguración del XVIII Congreso de COFAR, Madrid, 4 de junio. Ossorio es consejero de Economía en la Comunidad de Madrid.

presas de juego y apuestas desarrollen sus productos (hardware y software) en Parques Tecnológicos, pero esta vertiente del juego presencial parece pasar desapercibida.

En los últimos años, impuesto por las circunstancias, las administraciones han introducido un giro en relación con el juego presencial. El descenso de las recaudaciones fiscales derivadas del juego ha agravado la situación de las Haciendas autonómicas, obligándolas a reducir la presión fiscal y a reconocer su carácter de actividad económica y su vulnerabilidad ante la crisis. La evolución del sector las ha hecho sensibles a la destrucción de empleo. Así, desde 2010 se han aprobado normas fiscales que contemplan tarifas reducidas de los impuestos sobre el juego condicionadas al mantenimiento del empleo, y algunas comunidades han reducido la presión fiscal sobre los juegos «presenciales».

En paralelo, la aparición de Adelson y Eurovegas, y después BCN World, parece haber descubierto a responsables políticos y administrativos la dimensión del juego como un factor de estímulo económico y creación de empleo. Es significativo que tuviera que aparecer la oferta de Adelson-Las Vegas Sands para que la política y las administraciones contemplaran en el juego una perspectiva «productiva», lo que revela una relación distorsionada del sector del juego privado con las Administraciones.

El discurso político contempla el juego desde un ángulo vergonzante. Un ejemplo lo ofrece una política que se autodefine liberal y es la impulsora de Eurovegas, Aguirre. En un reciente articulo, «La oportunidad de Eurovegas» escribe: «… cuando el complejo … esté terminado contará con 12 hoteles con 36.000 habitaciones, … un indiscutible apoyo a la candidatura olímpica de Madrid … con un pabellón para 20.000 espectadores, siete teatros con capacidad para 6.000 espectadores, tres campos de golf, decenas de restaurantes, 100.000 metros cuadrados de centros comerciales y seis casinos … será el centro de convenciones, ocio y turismo mayor de Europa … Será un estímulo muy importante para atraer más turistas a Madrid … lugar de ocio, cultura y descanso … (que) España sea un lugar ideal para visitar, conocer y descansar es bastante lógico porque pocos países en el mundo habrá … que tenga unos mares, unas playas (sic, en Madrid), unos paisajes y unos monumentos históricos y artísticos de tanta belleza y de tanta importancia …» Y, en el último párrafo, «hay que recordar que ya en aquellos años surgieron voces que alertaban de los problemas morales que el boom turístico … Los peligros morales que se asocian a los casinos (que hay que señalar que sólo representan el 3,1% de la superficie total

del proyecto) … llevamos casi cuarenta años con casinos abiertos en España … Ir a un casino no va a ser nunca obligatorio y sí una decisión libre de personas adultas, que vendrán de todas partes del mundo» (*ABC*, 29-07-13, 5). Obsérvese la posición marginal de los casinos en el artículo disimulados en la maleza de otras actividades. No se olvide que Aguirre pertenece al Cuerpo Superior de Técnicos en Turismo, y fue hasta hace unos meses Vocal Asesora del Gabinete del ministro del ramo. El alcalde de Alcorcón, David Pérez (PP) decía: «No hay ninguna justificación para creer que los usos que tena Eurovegas generarán un desorden moral. Eurovegas no será Sodoma y Gomorra» (*El País*, 19-02-13), lo que es una extraña manera de promocionar una inversión. La renuencia traspasa espacios ideológicos, sobre Eurovegas, por ejemplo: «no creo que el futuro de Madrid pase por crupieres y limpiadoras» (Simancas, PSOE, *El Mundo*, 2-09-13, 46), sería fácil extender las referencias recelosas hacia el juego por parte del PSOE e IU desde 1977, en una Proposición No ley, de 20 de noviembre de 2013, el grupo parlamentario del PSOE se refiere al juego como «una conducta adictiva con efectos sociales indeseados que debe ser objeto de regulación muy meditada que valore y pondere los distintos intereses que se enfrentan». El principal empresario del juego en Asturias, por ejemplo, intuía que el gobierno regional bloqueó algunas decisiones por reticencia hacia la actividad[2]. Estas actitudes están arraigadas en algunas vertientes de las administraciones públicas, básicamente las relacionadas con «bienestar social», por ejemplo, la reciente promoción del «Día sin juego de azar» promovida por la Consejería de Salud, Familia y Bienestar de Baleares y otras comunidades bajo el lema «Que no te atrape».

Una excepción a este discurso dominante en la política es Jordi Pujol, enfatizando la dimensión empresarial y de desarrollo tecnológico. En su visita institucional a Cirsa (23-9-1986), al Departamento de I+D y al Laboratorio técnico, afirmó: «La proyección e implantación de Cirsa premia una aventura empresarial… que mira hacia delante, aunque para ello deba superar algunas dificultades y también… alguna incomprensión… Es la aventura de gente modesta que supo mirar hacia delante con buen hacer» (Delgado Chesa, 2013: 243, y prensa).

2. Díaz Carbajosa, José Antonio: «Siempre pujamos (por el casino de Asturias), hasta tres veces. ¿qué ocurrió para tanto retraso? No podría decirlo. Fueron actuaciones políticas … Hubo muchos cambios de gobierno, cambian las personas, hasta 2011 hubo tres legislaturas de un mismo gobierno … prejuicios respecto al juego que llevaron a una legislación mucho más dura que en el resto del país» (*http://www.elcomercio.es/v/20121111/gijon/sala-oviedo-2013-cerrar-20121111.html*)

El discurso de los altos funcionarios sobre el juego es difícil de seguir; son discretos y sus opiniones se plasman normalmente en los preámbulos de las disposiciones. A veces emergen a la superficie. GESTHA, la organización sindical de los técnicos de Hacienda, emitió un comunicado (*Europa Press*, 13-12-2013) sobre la retirada del proyecto Eurovegas en le que señalaba que las disposiciones fiscales de la Comunidad de Madrid para facilitar su instalación «van en contra de la alta tributación del juego en el resto de países europeos, que pretenden desincentivar los juegos de azar porque tienen un impacto negativo en la sociedad, la economía y, con frecuencia, en la salud de las personas aficionadas al juego».

1.2. La entropía legislativa, normativa y administrativa

1.2.1. Los motores de la pasión normativa en el estado autonómico

Un rasgo de la política española es que los gobiernos miden su «productividad» por la cantidad de leyes aprobadas y que su reacción a cualquier problema suela ser proponer una ley, sin considerar si las existentes son suficientes o han caído en desuso o si nadie, de los operadores políticos, las recuerda. Esta pulsión es uno de los motores de la incesante actividad normativa que ha sido calificada como «tifón legislativo», característica del Estado autonómico, en la que el juego está envuelto. La recopilación de normativa vigente sobre el juego abarca más de 5.000 páginas en 2012 (Palomar *et al.*, 2012).

Las competencias sobre juego fueron transferidas a las comunidades en los ochenta y noventa. El proceso fue rápido en las Comunidades que accedieron a la autonomía por el art. 151 de la Constitución (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) o a través de Estatutos y Leyes Orgánicas de transferencias (Valencia, Canarias y Navarra, vía LOTRAVA, LOTRACA, LORAFNA). Sus estatutos consideraron la legislación y gestión del juego materia exclusiva de la Comunidad, excepto las apuestas mutuas deportivas. Asumieron la gestión del juego antes de 1984. En las demás se retrasó hasta 1994 al aplicar la LO 9/92, de 23 de diciembre, que descentralizó buena parte de las competencias del Estado al equiparar prácticamente las de todas las comunidades (Cases Méndez, 2011: 85-93). Las transferencias no fueron fáciles, aunque se traspasaron los funcionarios de los Gobiernos Civiles en varias comunidades las competencias no se pudieron ejercer en un primer momento por falta de personal cualificado. En el caso de Cantabria, renuente a asumirlas, el Estado las transfirió unilateralmente (Delgado Chesa, 2013: 159).

Las leyes sobre el juego, especialmente las de contenido fiscal, se aprobaron rápidamente para allegar recursos a las nuevas Haciendas, creando recargos a los impuestos vigentes y nuevos impuestos a los premios en el bingo (Zornoza, 1996; Ruiz Almendral y Zornoza, 2012: 9-16).

La aprobación de leyes autonómicas del Juego impulsó dos procesos simultáneos: una detallista normativa sobre todos los aspectos del juego presencial y su dispersión. Estas tendencias se han atribuído al costumbrismo local y al impulso político a diferenciarse del gobierno central, es decir, se sugiere que, en cierta forma, tuviera algo de deliberado o premeditado. Sin embargo, los programas electorales de los partidos que gobernaron las comunidades no hablaban sobre el juego; por tanto, esta legislación no parece responder a un impulso programático «orientado». Cabe pensar que esta dispersión fue improvisada, resultó de una cascada de ideas que surgían en las negociaciones de normativas y en los procesos legislativos en las cámaras autonómicas impulsada «por una voluntad política, en algunos casos verdadera necesidad, de reafirmar su capacidad de actuación» (Fernández Méndez de Andrés, 2007: 120). De este modo se ha llegando, por ejemplo, a 17 clasificaciones distintas de las categorías de bingo o sistemas fiscales sobre casinos, máquinas, bingos o rifas, como se ha llegado a comprar y vender sangre para transfusiones entre los sistemas sanitarios autonómicos o a un sistema sanitario en el que conviven 17 tarjetas de usuarios incompatibles. Nadie pensó llegar a tales extremos, pero se ha llegado. El resultado, según un exconsejero autonómico de salud, cuyo diagnóstico puede extenderse a otras áreas, es que «en España, lo que hay es desorden. No hay un marco estratégico de trabajo que permita decir que hay una dirección hacia la que llevar el sistema… Si no tienes esa dirección, lo que ocurre es que hay muchas aventuras, ensayos y vueltas atrás… falta una línea estratégica[3]».

Impulso decisivo para la dispersión es la pulsión de las Administraciones a regular extensivamente sus competencias lo que ha llevado al juego y a otros sectores a un exceso de reglamentación. Para los funcionarios esto consiste en llenar de contenido sus funciones. El juego, en todas las comunidades, depende de una dirección o subdirección general que para justificar su existencia genera normas y controles. Es típico en los países con sistemas administrativos derivados del francés (Giscard d'Estaing, 1988: 161).

3. Bengoa, Rafael (2012): entrevista en *El Mundo*, 09-12-12; exconsejero de sanidad en el País Vasco, asesor en la Administración de Estados Unidos para diseñar un plan de atención a enfermos crónicos.

La combinación de estas pulsiones políticas, legislativas y administrativas generó entropía, o sea, la tendencia de las organizaciones descoordinadas a hacerse menos ordenadas, menos enfocadas en sus objetivos y más borrosas en sus límites (Rumelt, 2011: 68), lo que hizo que los intentos de coordinación o concertación, como la Conferencia Sectorial, fracasaran por falta de claridad de ideas del «centro» (Cases Méndez, 2011: 89; Ramos Gil, 1996) y por resistencias de algunas comunidades (Delgado Chesa, 2013: 158-159, 161-162, 164, 180, etc.). El Estado se vació de competencias sobre el juego quedándole poco más que la estadística. La legislación autonómica, generada a gran velocidad, creció sin ser encarrilada por normas estatales, instrumentos de coordinación o programas de los partidos. Este es uno de los ámbitos que discurrieron «sin ninguna preocupación por la funcionalidad o coherencia del conjunto» (Ramón Fernández, 1996: 7). El resultado es una interminable serie de normas heterogéneas (Palomar *et al.,* 2012). Que la unidad de mercado no se recoja en la Constitución explícitamente ha hecho que prevalezca, sin límites, la autonomía normativa de las comunidades (Fernández Méndez de Andés, 2007: 117).

1.2.2. Inercia del aparato administrativo

Dos elementos, subrayados por Cases Méndez (2011), muestran que esta pasión normativa no fue resultado de políticas coherentes. En primer lugar, no hay ninguna norma de prevención de la ludopatía, pese a que la protección de los consumidores es uno de los campos de mayor atención autonómica.

En segundo lugar, cuando a partir de 1996 el juego *on line* empezó a extenderse y desde mediados de la década de los 2000 empresas multinacionales de juego *on line*, sobre todo de apuestas deportivas, patrocinaron grandes equipos de fútbol o pusieron publicidad en las vallas de los estadios, los legisladores nacionales y autonómicos, o sea, los partidos, y las administraciones, es decir, los altos funcionarios, no le prestaron importancia pasándoles desapercibido su potencial fiscal, su impacto sobre los consumidores, las consecuencias de retraso tecnológico de las empresas españolas de juego que quedaban bloqueadas en este terreno si se atenían a la legalidad y la invasión del mercado español por multinacionales radicadas en paraísos fiscales.

Lo menos que puede concluirse es que los 18 aparatos políticos-administrativos españoles no estuvieron atentos a los cambios sobre la materia. La inercia y atenerse a lo conocido son rasgos estructurales de las administraciones españolas.

Pero el sector privado del juego no tuvo cohesión y fuerza política para impulsar una regulación y que ésta fuera acorde con sus intereses.

1.3. La dirección política del aparato administrativo

La descentralización del juego a las comunidades obliga al sector a mantener relaciones con 18 interlocutores: la DG de Ordenación del Juego y 17 (sub)directores generales autonómicos, denominados en el sector: los «reguladores».

La DGOJ, creada por el RD 352/2011, de 11 de marzo, surgió por el trasvase de la competencia del juego al Ministerio de Hacienda desde el del Interior[4], que fue reduciendo su actividad sobre la materia al control policial y los Informes Anuales sobre el Juego. Misión aparentemente modesta, llevada a cabo con discreción y profesionalidad por un equipo de funcionarios, que permite mantener actualizada la estadística sobre el juego. Bajo este trasvase estuvo la regulación del juego *on line* y la necesidad de impulsar una legislación, legalizar las licencias a empresas que operaban en la práctica y montar un aparato administrativo para recaudar los impuestos derivados de esta actividad. El encaje de la DGOJ en el entramado competencial sobre el juego es complicado. La

4. El citado RD consiste en una reorganización del ministerio de Economía y Hacienda. El hecho circunstancial de que la primera directora general, Inmaculada Vela Sánchez, nombrada el 11 de marzo de 2011 (RD 360/2011, BOE, 12-03-11), hubiera sido nombrada tres semanas antes, el 18 de febrero, directora general de Loterías y Apuestas del Estado, y lógicamente cesara en tal puesto, hace pensar que el trasvase de competencias entre ministerios se maduró rápidamente. Su trayectoria profesional se desarrolló íntegramente en la Inspección de Hacienda. Pocos días más tarde fue nombrado Subdirector General de Regulación del Juego Juan Carlos Alfonso Rubio que desde 2009 era director de Coordinación de LAE. Su trayectoria profesional alterna puestos funcionariales en la Administración y en empresas privadas. Entre 2004 y 2009 director de la Asesoría Jurídica de Sogecable, y entre el 7-11-06 y el 3-05-07, secretario no consejero de «Real Madrid Gestión de Derechos», sociedad participaba por Sogecable (10%) y el Real Madrid (70%), en cuyo nombre firmó el 7 de mayo de 2007 el contrato de patrocinio entre Bwin y el Real Madrid, en el que se especificaba que «*el Real Madrid deberá efectuar todos los esfuerzos posibles para ayudar a BWIN en sus conversaciones con las autoridades locales con el propósito de introducir en la regulación todas las modificaciones que la hagan accesible también para los operadores de juego online*». Este equipo, el doble sentido parece deliberado, gestionó la tramitación del proyecto que desembocaría en la Ley 13/2011 del juego, así como las licencias de operadores *online*, en un tiempo record. En mayo de 2012 Alfonso Rubio cesó en le DGOJ. Obsérvese que las fechas en que se trasvasó la competencia del juego del Ministerio del Interior al de Hacienda era, más o menos, a un año de que terminase la legislatura iniciada en marzo de 2007.

Ley 13/2011, de 27 de mayo, «de regulación del juego» invoca el desarrollo de Internet y la aparición del juego *on line* desbordando las fronteras territoriales, a través de la DA 20ª de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, «de medidas de impulso a la sociedad de la información» como vía para «determinar las competencias estatales en materia de regulación y control, y definir un régimen de infracciones y sanciones que garantice la efectividad del marco regulatorio». Tortuoso camino que revela que su margen para actuar como centro de coordinación o, siquiera, de concertación de políticas, es reducido.

Los responsables del juego en las comunidades son personas cuyas trayectorias administrativas o políticas les han llevado a desempeñar tales cargos. Entre los 17 hay, como es inevitable, de varios tipos. Suelen ser funcionarios ajenos al juego (el juego no es una especialidad atractiva para los altos funcionarios, pero puede haber excepciones) aunque con su gestión puedan implicarse con el sector en mayor o menor medida, profesionales de los tributos en los casos en que las competencias autonómicas están en Hacienda o de gestión general de la Administración en las que está en consejerías del área de Gobernación (Presidencia, Interior, Justicia, Administraciones…), en ocasiones políticos o funcionarios que van de paso en carreras con otros objetivos, personas con larga experiencia en la política o las administraciones o recién llegados; los hay que desean resolver los problemas que caen en sus manos y otros que prefieren dejarlos como están; una parte será siempre del partido de la oposición y dos normalmente pertenecerán a gobiernos de partidos nacionalistas. Además, la querencia natural de casi todos es preservar lo específico de las *características socioeconómicas* de sus comunidades[5]. Así, es impensable que los «reguladores» puedan concertar políticas por su impulso y el sector está obligado a mantener relaciones con muy distintos puntos de maduración con cada uno, o sea, con cada comunidad. Además, la dinámica política y administrativa hace que las rotaciones de los titulares sean frecuentes, con lo que la llegada de nuevos responsables retrotrae las cosas al punto de partida. Así, las relaciones entre el sector y los «reguladores» semejan la tarea de Sísifo. Las semillas de la dispersión normativa y de la entropía enraízan en las estructuras. Con el tiempo y una predisposición

5. Observaciones a partir de reuniones sectoriales recientes: «Mesa de las Administraciones Públicas» (2013), *Congreso de ANESAR*, Madrid, 11 de diciembre; «Mesa coloquio: Reivindicaciones concretas de los subsectores de juego presencial: contestación de los reguladores» (2013), *X Congreso de Juego de Castilla y León*, Soria, 28 de Octubre. «Mesa Redonda de los representantes de las Administraciones Autonómicas» (2012), *XVII Congreso de COFAR*, *Azar*, 10 de julio, 41-45. «Mesa Redonda de los representantes autonómicos» (2013), *XVIII Congreso de COFAR*, Madrid, 4 de junio.

positiva por ambas partes las relaciones del sector con los «reguladores» regionales, con los que se traban relaciones cordiales en muchas ocasiones, permiten avances y mejoras aunque no pueden sobreponerse a los problemas estructurales descritos.

GESTIÓN DEL JUEGO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

COMUNIDAD	CONSEJERÍA	CENTRO DIRECTIVO
Andalucía	Hacienda y Administración Pública	DG Financiación, Tributos y Juego
Asturias	Hacienda y Sector Público	DG Hacienda y Presupuesto
Castilla La Mancha	Economía y Hacienda	Secretario General
Cataluña	Economía y Conocimiento (Hasta 2012, Interior)	DG Tributos y Juego
Ceuta	Hacienda	
Extremadura	Economía y Hacienda	DG Financiación Autonómica
La Rioja	Hacienda	DG Tributos y Tesorería
Madrid	Economía y Hacienda	DG Tributos, Ordenación y Gestión del Juego
Melilla	Hacienda y Patrimonio	
Murcia	Economía y Hacienda	DG Tributos
Valencia	Hacienda y Presupuestos	Secretario Aut. Hacienda y Presupuestos / DG Juego
Aragón	Política Territorial, Justicia e Interior	DG lnterior
Canarias	Presidencia, Justicia e Interior	VC Administración Pública
Cantabria	Presidencia y Justicia	Secretaría General
Castilla y León	Presidencia	DG Ordenación del Territorio y Admón. Local
Galicia	Presidencia, Admones. Públicas y Justicia	DG Emergencias e Interior / SbdG Juegos y Espect.
Navarra	Presidencia, Admones. Públicas e Interior	DG Justicia e Interior
País Vasco	Consejería de Interior y Justicia / VC Interior	DG Admón. Electoral, Juego y Espectáculos
Baleares	Promoción Económica	DG Comercio y Empresa

El juego depende orgánicamente de tres tipos de consejerías. Las de Hacienda (9, más Ceuta y Melilla) vinculado a Tributos, del área de Gobernación (Interior, Administraciones Públicas, Presidencia, Justicia) (7) y sólo en Baleares forma parte de Promoción Económica, disolviéndose entre las funciones de la consejería, lo que provocó protestas del sector al considerarlo una pérdida de influencia, lo que es una reacción típica de muchos grupos de interés que piensan que sus intereses se defenderán mejor con un organismo administrativo «para ellos» sin medir que eso generará normas y controles (Giscard d'Estaing, 1988: 161).

Vistas las cosas desde una perspectiva general, quizá el modelo de Baleares sea el mejor camino para llevar al juego al ámbito de los sectores económicos normales, productivos, y para lograr que sus relaciones con las Administraciones no estén presididas por negociaciones fiscales o normativas sino por la «complicidad» con aparatos administrativos destinados a la promoción del turismo y la economía.

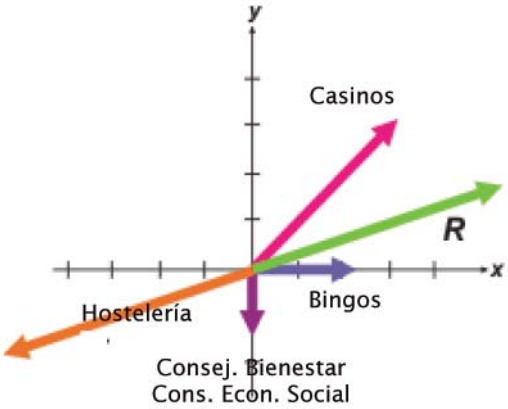
1.4. La «mecánica» de las decisiones sobre regulación y fiscalidad

Al no haber un diseño global de las políticas del juego, las decisiones de las Administraciones son el resultado de presiones múltiples en direcciones diferentes.

De una parte, las de las empresas a través de las organizaciones sectoriales autonómicas, en las que suelen tener una presencia influyente las grandes empresas de cada comunidad. Sucede en ocasiones que los distintos sectores del juego llegan con propuestas dispersas o contradictorias a los reguladores, lo que debilita su imagen y su capacidad para influir.

Los reguladores, por su parte, en un comportamiento típicamente administrativo, tratan de eludir riesgos, lo que favorece dejar las cosas como están y limita la innovación, por lo que buscan soporte para sus decisiones en lo que «han hecho» las comunidades limítrofes, así la normativa avanza a golpes de presión a veces no convergentes o contradictorios del sector, y de imitación, emulación o competición entre las comunidades, que a veces suelen buscar matices para sostener sus diferencias. Además, la tendencia de toda Administración es regularlo todo a través de normas, cuya elaboración suele ser farragosa entre los organigramas y procedimientos administrativos: iniciativa, acuerdo entre los impulsores de la reforma, circulación de la medida entre consejerías, periodos de información pública, integración de sugerencias, eventual consulta a servicios jurídicos y órganos consultivos

que resaltarán potenciales colisiones con leyes autonómicas excesivamente detallistas elaboradas hace tiempo, a veces dictámenes de Consejos Económicos y Sociales generalmente renuentes al sector, etc. (por ejemplo, sobre Murcia, Olmo, 2004). Este proceso, multiplicado por 17, tiende a la entropía y a que la resultante de estas fuerzas sea inesperada o indeseada, con efectos negativos que se irán manifestando con el tiempo. Se parece al juego de las fuerzas múltiples de la física en el que varios vectores tirando en distintas direcciones y con fuerzas distintas acaban produciendo una resultante «R» no deseada por nadie que lleva al conjunto en una dirección que no resuelve los problemas, lo que es el origen de nuevas presiones y resistencias al cambio.



Ejemplos recientes de las dinámicas descritas, las legislaciones de Madrid, Cataluña y Castilla La Mancha sobre implantación de grandes centros de ocio con los casinos como elemento de atracción principal. Una iniciativa privada que consigue el compromiso político de la presidencia de la Comunidad de Madrid en la que tiene que implicar al gobierno del país para satisfacer las demandas del «inversor», a la que responden Cataluña impulsando BCN World y Castilla La Mancha con una nueva ordenación del juego facilitando la implantación de juegos de casino, bajo ciertas condiciones, en locales de la comunidad. O la paulatina extensión de entre las comunidades de reducciones en los tipos impositivos de la tasa del juego para casinos y bingos subordinadas al mantenimiento del empleo. Otro ejemplo de extraña descoordinación es el régimen de instalación de casinos en las grandes ciudades, diferente según comunidades. El listado de procesos descoordinados podría seguir.

2. EL SECTOR PRIVADO DEL JUEGO

2.1. Las empresas[6]

El sector empresarial del juego es el resultado de dinámicas inesperadas. Entre 1977 y 1979 varias disposiciones regularon la despenalización del juego y abrieron tres mercados a la iniciativa privada: los casinos, los bingos y las máquinas de azar. Mucho más tarde, a partir de 2008, varias comunidades (País Vasco, Navarra, Aragón y Madrid antes de 2012, y luego Galicia, Murcia y Valencia) regularon las apuestas deportivas presenciales y la Ley 13/2011, impulsó el juego *on line* a escala nacional.

Los casinos se regularon por la Orden de 1 de junio de 1977 que aprobó su Reglamento Provisional y el RD 2716/77, de 2 de noviembre, convocando solicitudes de autorización, y la Orden de 16 de febrero de 1978 que autorizaba 18. Los bingos fueron autorizados por la Orden de 9 de octubre de 1979. Las máquinas con premio por el RD 2110/79, arts. 4 y 5, aunque las máquinas *flipper* o *pinball*, futbolines y sinfonolas ya estaban extendidas en aquel momento y había empresas fabricantes y distribuidoras. Con estas disposiciones se abrió el mercado del juego, o sea, oportunidades de negocio que iban a dar lugar a una industria en el campo de entretenimiento. Los tres mercados paralelos de juego presencial convergerían a través de la actividad de las empresas.

En una primera fase, en los últimos años setenta y primeros ochenta, las empresas que se dedicaron a cada una de estas vertientes fueron distintas.

De las 18 empresas que obtuvieron autorización para instalar los primeros casinos en 1978, compuestas en general por personas y empresas con buenas relaciones con las administraciones de UCD (empresarios inmobiliarios o turísticos, alguna fundación bancaria, personas vinculadas a altas autoridades del Estado, antiguos alcaldes o altos cargos del franquismo, etc.), «personas conocidas que garantizasen que no habría problemas»[7], sólo tres siguen funcionando: el Grupo Peralada, el Casino de Juego Gran Madrid y el Casino Taoro. Las demás se vendieron a empresas procedentes de los re-

6. Este epígrafe es una versión resumida del capítulo «*Los grupos empresariales del juego*» de Gómez Yáñez, José Antonio (dir) (2013): *Anuario del juego en España 2012/13*, Instituto de Política y Gobernanza (UC3M) - Estudios sobre Juego (esj), Madrid.
7. Santamaría Pastor, Juan Alfonso (2012): «Regulación vs prohibición de la práctica de juegos de azar», *El Sector del Juego*, Instituto de Empresa, 10 de mayo. Intervención en el debate. Este autor era en 1977/78 Secretario General Técnico del Ministerio del Interior.

creativos o a Gran Madrid. En aquellas licencias iniciales no estaba claro el modelo económico a que respondían, más allá de «evitar problemas». La mayoría eran empresas privadas, pero otros eran propiedad al 100% de Administraciones: Taoro, Puerto de la Cruz, del Cabildo Insular de Tenerife; o El Sardinero, al 50% entre la Diputación y el Ayuntamiento de Santander; en el de Mallorca, el Ayuntamiento de Calviá aportaba el 6% y el Consejo Insular el 4% del capital. En el Casino de Ibiza, la participación del ayuntamiento, en 1990, era del 36%.

La estructura empresarial inicial del bingo quedó condicionada por la decisión de la Comisión Nacional del Juego de 10 de octubre de 1979, por la que limitó a 1.000 el número de salas, excluyendo de sus ubicaciones las ciudades con menos de 20.000 habitantes y asignó cupos provinciales según población, renta per-cápita e importancia turística. El reglamento del Bingo restringió las autorizaciones a entidades sociales y establecimientos turísticos. Los comienzos fueron agitados con frecuentes aperturas sin licencia e infracciones administrativas sancionadas por las Administraciones. Al recaer muchas autorizaciones en entidades sociales, deportivas y culturales algunas de ellas encontraron en el bingo vías de financiación, pero retrasó la creación de un tejido empresarial. Estas asociaciones cedían la gestión de las salas a empresas especializadas a cambio de cánones, convenios que acabaron de forma polémica bastantes veces, incluso con entidades de relevancia (Real Madrid y la empresa Ocium). Las comunidades comenzaron a conceder licencias a empresarios en los noventa (Madrid, en 1995). En el bingo se han creado desde entonces algunas empresas que gestionan varias salas, hasta una o dos decenas, pero sin darlas una imagen corporativa común, salvo alguna excepción reciente. Gran parte de las salas fueron adquiridas por las empresas operadoras de máquinas con premio, aunque hay algún grupo especializado en bingos. Una herencia de aquella época es que algunos bingos conservan la denominación de las entidades que tuvieron las licencias originales: Canoe o Tendido 7 en Madrid, Ciclista de Zaragoza, Sporting en Gijón, UD Las Palmas y Amigos de la Ópera en Las Palmas, etc.

En las máquinas recreativas con premio se adaptó el modelo de negocio surgido en los años 60 para distribuir pinballs, sinfonolas, etc., que canalizaban empresas que distribuían equipos (cafeteras) o suministros a bares y cafeterías (licores, café). Las fábricas no vendían sus productos directamente a los clientes finales (bares) sino a concesionarios o distribuidores que operaban en zonas geográficas más o menos amplias y se encargaban de gestionar su parque de máquinas localizando clientes y asumiendo el mantenimiento, asistencia técnica y rotación de las máquinas. Los concesiona-

rios podían compartir la representación de varios fabricantes o trabajar en exclusiva. Lo normal era que comprasen las máquinas y las gestionasen entre su red de clientes. Esta separación de fabricación y distribución era muy rentable para los distribuidores. De aquí surgieron las redes de distribución o el ensamblaje entre fabricación y operaciones de las máquinas de juego a partir de su legalización al final de los setenta[8].

Algunas empresas, Recreativos Franco o Cirsa –fundada algo después y cuya acumulación de capital procedía de los boletos que se vendían en bares– integraron la fabricación y la distribución, lo que les permitió ofrecer mejores precios y expandir sus redes de distribución con acuerdos con distribuidoras regionales. Las operadoras de ámbito regional se consolidaron y expandieron en sus áreas de influencia, con un crecimiento en mancha de aceite alrededor de sus bases de operaciones iniciales.

El devenir de los acontecimientos mostró que donde estaban las oportunidades de acumulación de capital que darían lugar a las grandes empresas del sector del juego era en la gestión de las máquinas. Esto es relevante, porque desde el punto de vista de las administraciones y la política, esta era la vertiente menos *glamurosa* del sector[9] y a la que menos atención prestaron. Pequeñas empresas familiares, dirigidas por líderes en las antípodas de los centros de extracción de las elites empresariales españolas, se convirtieron en grandes empresas en los años ochenta y noventa, se expandieron hacia otras actividades del juego (casinos, bingos) y sectores colindantes (inmobiliario, hoteles, aparcamientos) y aprovecharon las oportunidades de inversión en Latinoamérica y Europa del Este en los noventa y primeros de los dos mil.

---

8. Estas notas sobre el sector de «máquinas recreativas» se basan en múltiples fuentes parciales, las principales: DELGADO CHESA (2013), SANAHUJA JUNYENT Y BALASCH (2006), Notas de EDUARDO MORALES HERMO y de LUIS MIGUEL CABEZA DE VACA; y los comentarios de EULOGIO PINGARRÓN y otros participantes en los blogs siguientes:
   - *http://pinballspain.com;*
   - *http://sinfonolas.com;*
   - *http://petacos.forumcommunity.net;*
   - *http://blogpinball.blogspot.com.es;*
   - *http://sinfonolas.forumcommunity.net.*
9. Pedrol Rius, consejero delegado de GEDASA, una de las principales fabricantes de pinballs y sinfonolas en los años sesenta, dejó este cargo para presentarse a las elecciones a decano del Colegio de Abogados de Madrid en 1971, porque no estaba bien visto que se dedicase a este negocio. Fue senador por designación real en 1977.

El resultado es que en el sector se mueven varias multinacionales: Recreativos Franco como fabricante, asociado con el Grupo Orenes como operador; Cirsa y Codere. Con una menor dimensión y gravitando sobre sus comunidades de origen, pero también con inversiones en varios países están Acrismatic (Valencia), Egasa (Galicia), Comar (Galicia) y Conei-GiGames (Cataluña). Estas son las grandes del sector. Con dimensiones más reducidas: MGA (Cataluña), Grupo DC (Asturias), Valisa Internacional (Cataluña), Solplay (Cataluña), Binelde (Cataluña), Grupo Rodríguez Villar (Cataluña), Grupo Matencio (Murcia-Alicante), Vid (originalmente en Andalucía con un modelo de negocio basado en centros de ocio), Jupama (Canarias), Automáticos Canarios (Canarias). Los especialistas en casinos son: Casino Gran Madrid, Grupo Nervión, Grupo Peralada (con casinos también en Argentina), Casinos de Tenerife (pública), y en bingos: Ballesteros, Coves, Bingos Reunidos y Rank España. Recientemente han aparecido las vascas Ekasa (Reta) y Teleapostuak (KirolJokoa) como operadores y suministradores de soporte tecnológico para las apuestas deportivas. Aparte de un considerable número de empresas fabricantes de máquinas que también actúan como operadores: Zitro, Ortiz Gaming, Metronia, Dosniha-Merkur, Comatel, etc.

2.2. La influencia del sector en las administraciones y la política

«*Nunca he tenido más presiones que con la Ley del Juego*» (un exministro del Interior)

Pese a la presencia de estas grandes empresas, el sector está bastante fragmentado sobre todo en bingos y en máquinas. Pese a una corriente de concentración constante aún se estiman en unas 3.000 las empresas operadoras. En máquinas sólo el 35%/40% del mercado depende de las grandes empresas citadas. En bingo el panorama empresarial está muy fragmentado con pocas empresas que puedan considerarse cadenas.

Es característica del sector la debilidad corporativa. Esto tiene que ver con la fragmentación y también con el origen de las empresas (empresarios) alejado de los centros de poder empresarial y de las relaciones con otras esferas del poder empresarial y político, con una marcada tendencia individualista. Los empresarios del juego, los líderes empresariales que dieron lugar a las empresas citadas más arriba, responden al patrón de «hombres hechos a sí mismos», por tanto, sus relaciones con las élites empresariales «establecidas» son débiles, casi inexistentes, aunque existen pero de forma

que parece más bien marginal o casi anecdótica[10]. Esto no excluye que algunos tengan una considerable influencia personal cerca de círculos políticos en algunas comunidades.

La industria del juego parece no haber desarrollado una conciencia de intereses comunes. Conviven estrategias contrapuestas y relaciones personales problemáticas, derivadas de la «prehistoria» del sector. El resultado es que la industria se dispersa como interlocutora de las administraciones en varias patronales: AECJ (casinos); CEJbingo y, más reciente, FEJBA (bingos y otros juegos de azar), COFAR (máquinas recreativas) en proceso de confederación en una patronal, además de ANESAR (salones y boleras), FACOMARE (fabricantes de máquinas recreativas), FEMARA (operadores de máquinas recreativas y de azar) y EOJA (juego *on line*), y sus correspondientes territoriales. Pero estas patronales no representan a todo su sector. A AECJ pertenecen 29 casinos de 49[11]. CEJbingo integra a algo más de la mitad de las asociaciones autonómicas, sumando 203 salas de 365 existentes en 2012, pero ha sufrido la escisión de FEJBA recientemente; ANESAR suma asociaciones de varias comunidades Aragón, Baleares, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Murcia, País Vasco, Valencia (Comunidad) y la Asociación de Empresarios de Boleras de España.

Que se configuraran varias grandes empresas de ámbito regional fue el resultado de la dinámica del sector pero también el poder estructurante de las Administraciones. La transferencia del juego a las comunidades produjo una creciente dispersión fiscal y normativa, difícil de desentrañar para eventuales nuevos operadores. El contacto regular con las Administraciones a que obliga la gestión de empresas de juego llevó a estrechar lazos informales de confianza y conocimiento con los círculos políticos y administrativos que facilitan el trabajo de las empresas que operan en cada comunidad. La voluntad, indisimulada a veces, de las Administraciones autonómicas de favorecer a las empresas de su comunidad, algo que ocurrió en todos los sectores (Fernández Méndez Andés, 2007: 119), abrió oportunidades a estas empresas para diversificar sus actividades a otros sectores del juego y a actividades colindantes como inmobiliarias, gestión de instalaciones culturales o comerciales, etc., y protegió su «territorio».

10. En El Molinillo, finca de Manuel Lao en Ciudad Real, se celebró la boda entre Alberto Cortina y Elena Cué.
11. Algunas filtraciones aparecidas cuando se escriben estas líneas apuntan a que Cirsa podría abandonar la AECEJ en 2014.

El reverso de las Administraciones autonómicas es que si bien pueden operar como protectoras de mercados regionales, sesgan negativamente el funcionamiento empresarial al fragmentar el mercado y obstaculizan el desarrollo de empresas de ámbito nacional y, por tanto, una red de intereses que influya sobre las decisiones administrativas y políticas. Además, en algunos casos, pueden dificultar la acumulación de capital para afrontar grandes inversiones. Dicho de otra manera, limitan.

Ante la fragmentación de las regulaciones autonómicas, la efervescencia legislativa y normativa y la negociación intermitente que conlleva la complejidad en los procesos administrativos hay algunos intentos desde el sector de homogeneizar características técnicas de las máquinas y algunas regulaciones. Ahí se observa su debilidad para revertir el proceso, en todo caso complejo, dadas las comentadas características de los reguladores.

La realidad es algo perversa. La atomización de las organizaciones empresariales en el plano sectorial y en el nivel autonómico se corresponde también con la atomización del territorio y población sobre el que gobiernan las Comunidades. Puede producirse así que un operador local domine una asociación sectorial y negocie con la Comunidad transmitiendo sus intereses, o «negociando» con la misma u otra. Naturalmente, estas negociaciones suelen llegar al resultado de que la «asociación empresarial» imponga su visión a la Administración, fortaleciendo la posición hegemónica de la empresa dominante. Ejemplo de este tipo de negociación es la de la fiscalidad de los casinos (del casino) de Asturias en el que el Grupo DC planteó cerrar el casino de Gijón si no se autorizaba una sala en Oviedo y se rebajaba la presión fiscal. Amenaza de suicidio y destrucción de empleo cuya responsabilidad ante la opinión pública hubiera recaído sobre la Administración regional.

Junto a lo anterior, la industria del juego está condicionada por la dependencia en el Estado y en las comunidades de las áreas de Hacienda y Gobernación, lo que conduce a agitación normativa en estos terrenos que se traduce en complejidad y sobre-imposición fiscal, y a que una parte desproporcionada de los esfuerzos de las empresas se encaminen a la tributación y normativa, más que a la promoción de los negocios. Con esta dependencia, el sector no encuentra Administraciones aliadas para la promoción económica desde la perspectiva sectorial. Los funcionarios de Hacienda o Gobernación no están familiarizados con los mecanismos administrativos de los que trabajan en Comercio, Turismo o Industria, que son los que manejan la actividad de «fomento», en lenguaje administrativista, o sea, la gestión de planes de promoción, subvenciones, etc. Pese a la buena disposición de los

«sub/directores generales del juego» de las Comunidades, su dependencia funcional les impide conectar el juego con las políticas de promoción económica o turística.

3. CONCLUSIONES. LAS CONSECUENCIAS DE LA DEBILIDAD CORPORATIVA

3.1. La capacidad de presión política de las empresas *on line* y de los grandes inversores multinacionales

Estos condicionantes han situado al sector, en general, en una posición de debilidad ante las Administraciones que se hace tangible en decisiones recientes: la regulación del juego *on line* y la negociación de las grandes inversiones Eurovegas y BCN World.

La génesis de la regulación del juego *on line* se analiza en otro trabajo de este libro. Ciñéndonos a los resortes «corporativos», la negociación de la Ley 13/11 sorprendió a los legisladores españoles por la agresividad de las empresas de juego *on line* al presionar sobre el proceso legislativo: «en la Ley del Juego he vivido una intensidad en los contactos desconocida para mí. Ha habido operadoras extranjeras que parecen estar más acostumbradas a tratar de influenciar (sic) y han utilizado los servicios de despachos de abogados y… de empresas especializadas en contactos institucionales» (Montserrat Colldeforns, diputada, PSC-PSOE), o «nuestra obligación es la de escuchar a todo el mundo… pero en este caso me ha sorprendido la intensidad» (Pedro Azpiazu, diputado, PNV)[12]. En la negociación las grandes empresas *on line* utilizaron *lobbies* para influir en el proceso legislativo (despachos jurídicos: Garrigues, Cuatrecasas, Gómez Acebo y Pombo) o firmas de comunicación (Llorente y Cuenca, Burson Marsteller) o las relaciones tejidas con sus patrocinios: la alianza de Bwin con el Real Madrid –véase nota 3–, vía utilizada para contactar con el PSOE, al menos (Gusano Serrano, 2013); invitaciones a cursos y fiestas a los responsables de Hacienda de los partidos, etc. Mientras el sector presencial nacional quedó desbordado, como muestran estas declaraciones de relevantes dirigentes empresariales: «desafortunadamente esa ley se ha tramitado dando la espalda al sector del juego tradicional. Por ello, estamos intentando que se escuchen e incorporen nuestras propuestas en la fase de reglamentación» (Zaplana, Pedro; director de la división de Casinos del Grupo Orenes, 15-07-2011, medios del

12. Citas extraídas de: Gómez, Luis (2011): «Hagan lobby señores», *El País*, 5 de junio.

sector), o «pedimos que el sector presencial…, tenga simétricas prebendas al juego *on line*. No podemos tener tasas… del 50% en un ámbito y del 25% en otro. No podemos variar la oferta, ni hacer publicidad e incentivar la demanda, que se nos está yendo abajo» (Agut, Joaquín; director general de Cirsa, 13-07-2011, www.todoeljuego.com), o «no puedo entender la ventaja que se da a los tramposos al autorizar las operaciones legales sin que esté en vigor el régimen sancionador… Estas cosas dicen muy poco a favor de la necesaria seriedad e imparcialidad de las regulaciones…. el juego *on line* que … ha sido descaradamente ilegal durante tantos años y que ha dejado al sector una vez más sin poder defenderse y en una situación de impotencia» (Lao, Manuel; presidente de Cirsa, *Azar*, 10-07-12; 11 y 17), o «tras varios años operando en condiciones de fiscalidad excepcionalmente favorables, que les permitió reclutar y fidelizar a centenares de miles de jugadores, se les consintió transferir en unas horas sus bases de datos, incluidos sus saldos, a la nueva "legalidad regulada". Operando desde Gibraltar, Malta... esos mismos operadores siguen disfrutando de ventajas competitivas impensables en cualquier otro país.» (Antoja, Eduardo, presidente de Facomare y EOJA; «Quién teme al lobo feroz», www.*azarplus.es*; 12 -11-13)

Las negociaciones de los proyectos de Eurovegas (Adelson) y BCN World (Veremonte-Bañuelos, Meliá y Melco-familia Ho, más tarde Port Aventura) han mostrado que algunas comunidades han desarrollado una relación perversa con las grandes inversiones multinacionales y con el juego. Ante la perspectiva de grandes inversiones, Adelson y Bolaños han escenificado una relación directa con los presidentes autonómicos y Adelson con el presidente del Gobierno (tres visitas a Moncloa) para conseguir «garantías de que habrá un marco legal adecuado» y que «las condiciones bajo las que la compañía ha aceptado desarrollar y operar en dicho proyecto no cambien con el tiempo», es decir, una compensación por parte del Estado en caso de que cambios legislativos alterasen las condiciones fiscales y de otro tipo *pactadas* (nota de prensa de la reunión[13]). Madrid y Barcelona flexibiliza-

13. Es evidente que una compañía de la dimensión de Las Vegas Sands no operó en España, hasta que decidió no presentar su oferta, sin una estrategia de comunicación y de presión sobre las Administraciones. Su enfoque más visible fue enfatizar el volumen de su inversión y los empleos que se crearían, sin importar la exageración de las cifras que se manejan, incluso fomentándola. Pero en el fondo el mensaje de Adelson era la presión a las Administraciones para conseguir unas regulaciones a su medida y seguridad de que no variarán con un eventual cambio de gobiernos en el Estado o la Comunidad. La campaña de imagen incluyó visitas a los terrenos, reuniones con los presidentes autonómicos, frecuentes filtraciones, etc. En ese tipo de estrategia que sur-

ron sus normas fiscales y legislaciones para ajustarlas a las condiciones «sugeridas» por los inversores y éstos plantearon una dinámica de presión-negociación con el nivel político para imponer sus condiciones bajo amenaza de llevar sus inversiones a otra parte. En recientes declaraciones, los consejeros delegados de Las Vegas Sands y BCN-World Veremonte desvelaron la relación inversor-Administración, en la que el inversor pone condiciones o impone una negociación: «Es complicado para cada Gobierno tramitar los distintos cambios legales necesarios para llevar a cabo el proyecto, y sobre algunas cuestiones tenemos que tener la total seguridad de que no se modificarán en el futuro los cambios normativos que ahora pudieran aprobarse» (Leven, Michael; Las Vegas Sands, *ABC*, Madrid, 25-09-13, 62). O «siempre y cuando obtengamos los permisos para desarrollar el proyecto. Depende de la ley que tramita el Parlamento catalán que debe decidir si quiere este proyecto» (Adserà, Xavier; BCN-World, *El País-Negocios*; 29-09-13, 12); con el resultado de que «fuentes del ejecutivo central indicaron que el Gobierno "trabaja con el equipo de Las Vegas Sands en la clarificación del marco normativo, muy complejo por tratarse de normas de cuatro administraciones"» (*ABC*, 8-11-13, 60).

3.2. Las consecuencias de no dominar el arte de la influencia

Mientras que las empresas de juego presencial (españolas) soportan elevadas tasas fiscales y regulaciones que bloquean su innovación con una legislación minuciosa que limita su capacidad para afrontar grandes inversiones, las multinacionales de juego *on line* han utilizado *lobbies* y relaciones públicas y políticas para conseguir una legislación favorable y una suave fiscalidad. Desde el punto de vista de los resortes de influencia del sector privado del juego esto muestra varias cosas:

- ✓ En las relaciones con las Administraciones el sector del juego presencial, con independencia de la posición de algunos líderes individuales, está condicionado por el nivel de sus relaciones administrativas y la precariedad de sus relaciones políticas con peso específico. Desde el nivel de DG o SbDG se puede negociar regulaciones pero no influir en las decisiones políticas.

jan reticencias al proyecto es operativo ya que garantiza su presencia en medios y eleva el coste político de una eventual decisión negativa. Sin olvidar la presión de negociar simultáneamente otros proyectos en otros países, como Japón.

- ✓ El sector del juego no ha logrado transmitir a las Administraciones su potencial como inversor y potenciador del turismo. Esta vertiente ha sido desconocida por las comunidades que se han centrado en la normativa y la fiscalidad.
- ✓ Dicho de otra manera, para las Administraciones el juego ha sido visto como una fuente de recursos fiscales y como un sector con *mala prensa*, pero no como un impulsor de desarrollo económico.
- ✓ La dependencia administrativa de Hacienda o Gobernación impone que el «orden del día» de las relaciones con las Administraciones esté dominado por los temas fiscales y de normativa. Probablemente si dependiera de promoción económica contactaría con resortes administrativos que proyectarían una imagen de sector productivo en el ocio y entretenimiento.
- ✓ Hay vínculos entre políticos y empresarios del juego, pero no han traspasado el umbral de «la imagen», no es un sector que pueda capitalizarse ante los electores[14]. Las empresas de juego presencial carecen de *glamour*, no han logrado construir imágenes atractivas para el gran público y la política.

Los medios comparten esta visión; por ejemplo, en una noticia sobre el concurso para la adjudicación del cuarto casino en Cataluña se decía: «Los socios de Adrià son muy diferentes (antes se refirió a empresarios del juego). Concurre asociado a los propietarios del Casino de Mallorca y al antiguo directivo de Casinos de Cataluña Paco Carulla, como encargados del *know how*, pero también con una serie de empresarios mucho más glamurosos como Benedetta Taggliabue, Xavier Albertí, su hermano Albert Adrià, o el también hostelero barcelonés Javier de las Muelas» (*El Mundo*, 10-09-2006). O sea, arquitectas, directores de teatros públicos nacionales, cocineros u hosteleros tienen glamour, los empresarios del juego, no.

3.3. La ausencia de una política de juego

Lo anterior se resume en una conclusión. La política y las administraciones españolas no tienen una política sobre el juego, manteniendo una indefinición que ha lastrado su desarrollo como industria del entretenimiento.

14. López, Joan (2013): «Hacer trampas con el juego», *ABC* (edición catalana), Barcelona, 25 de junio, 28.

Hubieran podido apoyar y definir un modelo «europeo» basado en casinos en edificios emblemáticos de las ciudades y zonas turísticas que se convirtieran en referentes turísticos, y bingos, salones de juego e hipódromos que complementasen esta oferta de manera atractiva, permitiendo su promoción por cauces publicitarios controlados, con una fiscalidad similar al resto de los sectores económicos y unas regulaciones flexibles que impulsasen la innovación, la creación de marcas y de grandes empresas con capacidad de inversión en el exterior, con empleo de calidad regulado por convenios colectivos. En vez de eso se ha legislado con recelo y voracidad fiscal. A la vez, algunas comunidades y el Estado se sienten atraídos por grandes inversiones dependientes de grupos multinacionales de juego que pretenden importar un modelo «asiático»[15] o «norteamericano», ajeno a la tradición europea y con enorme capacidad de presión sobre ellas. Al tiempo, la fascinación del juego *on line*, unido a su capacidad de influir en el Gobierno del momento, impulsó la rapidísima tramitación de una legislación favorable a multinacionales con sedes en paraísos fiscales cuando convino a sus intereses dada la consolidación de sus actividades.

Ejemplo reciente de la falta de una política de juego desde las administraciones: la concesión del segundo casino de Mallorca[16]. El Ayuntamiento de Palma deseaba que se ubicase en la Playa de Palma, por llevar aparejada la construcción de un hotel de cinco estrellas (oferta del Grupo Nervión) que consideraba que impulsaría la recalificación urbanística de la playa, pero el concurso convocado por el Gobierno de Baleares dejó en libertad a los concursantes para proponer emplazamiento, decantándose la Mesa de Contratación, compuesta por altos funcionarios, por la oferta que ubicaba el casino en el centro de Palma (Casino Gran Teatro Balear). Es obvia la descoordinación entre las administraciones derivada de la falta de una política sobre el juego que debe planificarse para atraer el turismo y reactivar espacios urbanos a través de instalaciones emblemáticas. Fue llamativo que la fase de resolución del concurso, cuando la mesa de contratación sólo debía aplicar a las ofertas presentadas sus valoraciones técnicas según los baremos previstos en los pliegos, saltaran presiones desde el ayuntamiento y organi-

15. «En este momento, los inversores con los que estamos trabajando son asiáticos que buscan destinos turísticos para emisores asiáticos. Buscan diversión turística vinculada al concepto de resort integrado para turismo familiar, que es a lo que están acostumbrados» (Adserà, Xavier; *El País-Negocios*, 29-09-13, 12).
16. Resolución del Consejero de Economía y Competitividad de 21 de noviembre de 2013 (BOIB, 22 de noviembre).

zaciones empresariales[17] y después de la resolución la patronal de salas recreativas expusiera su desacuerdo por entender que «esta decisión rompe el equilibrio que hasta la fecha venían manteniendo los diversos sectores que conforman el juego privado» en Baleares, ya que «un casino urbano entra en competencia directa con nuestros clientes» … «Pensamos que el casino de gran lujo, de referencia en el Mediterráneo, para un público de alto poder adquisitivo y *glamour*, que es … el público natural de estos suntuosos establecimientos, no podrá ser … «el adjudicado»[18]. Si las Administraciones hubieran tenido una política clara el concurso habría definido la ubicación del casino en función de objetivos generales de promoción económica, turística o de recualificación urbanística (*Diario de Mallorca*, 24-11-13; www.elrecreativo.es).

4. LAS RELACIONES PELIGROSAS

Un sector como el juego en el que las decisiones de las administraciones condicionan grandes inversiones y potencialmente grandes beneficios ha generado relaciones entre los políticos, altos funcionarios y los empresarios. En un estudio sobre la relación del juego con las administraciones y la política esta vertiente no puede ignorarse. Dicho de una forma descarnada «la victoria en la lucha política desemboca… en el reparto del botín y de modo especial en la ocupación de cargos públicos. En ocasiones termina aquí el proceso y el triunfador se da por satisfecho con el sueldo oficial y los gajes, honoríficos y materiales, propios del cargo… En otras ocasiones… el proceso no se detiene en la ocupación del cargo, puesto que el titular sabe que puede obtener de él una rentabilidad mayor si aprovecha los privilegios del poder» (Nieto, 2012: 191), cuyos rendimientos pueden canalizarse hacia lo particular o hacia la financiación del partido. A esta servidumbre, que se ha convertido en un rasgo estructural de la política española, no ha

17. Conocido por una filtración el resultado de la valoración técnica de la Mesa de Contratación, seis patronales relacionados con el turismo emitieron un comunicado solicitando al Gobierno de Baleares que «priorice» las opción de la Playa de Palma (Grupo Nervión) para ubicar el segundo casino de la isla ya que «multiplica por 10 la inversión prevista por las otras dos opciones» (Asociación de Salas de Fiesta, Discotecas y Similares, Asociación de Comerciantes Turísticos, Asociación Mallorquina de Atracciones Turísticas, Asociación Balear de Coches de Alquiler, Asociación Empresarial de Actividades turísticas de la Platja de Palma y la Confederación de Comerciantes de Baleares) (www.diariodemallorca.com).
18. Sareiba, *http://www.sectordeljuego.com/detalle_noticia.php?id=81998; www.azarplus.es*; etc.

escapado el juego. Las relaciones con la política se han convertido en España en una suerte de «amistades peligrosas» que deben mantener las empresas que gestionan actividades sometidas a un régimen de elevado intervencionismo administrativo.

Pueden ser de distintos tipos, como muestran los casos que se analizan más abajo. Sintetizando, podría hablarse de cuatro: 1º) una relación entre políticos y la empresa; 2º) un conocimiento de los engranajes administrativos que permite a la empresa obtener decisiones favorables a sus intereses o, al menos, evitar medidas desfavorables; 3º) relaciones que toman la variante de una vinculación «orgánica» de políticos con la estructura de capital de las empresas o de una implicación más o menos indirecta; 4º) hay casos en los que políticos y funcionarios tratan de lucrarse de la concesión de licencias o por la utilización de información privilegiada. Estas relaciones no son diferentes a las que se establecen entre las Administraciones y otros sectores económicos.

En un país en el que hay documentados más de 800 casos de corrupción política y urbanística en la última década y casi 2.000 detenidos, y en el que los partidos que gobiernan a escala nacional o regional tienen vías de financiación alternativas a las oficiales, en muy pocas ocasiones han aparecido implicadas empresas de juego[19], desde luego en mucha menor cantidad y relieve que otros sectores: construcción, concesionarios y gestión de servicios públicos, gestión de residuos, organización de actos y campañas publicitarias, Inspección Técnica de Vehículos, etc.

Los medios de comunicación que son la fuente principal de información para esta parte del trabajo, han dado cuenta de decisiones de las administraciones o de «coincidencias». En varias ocasiones la información que pu-

19. Sobre la corrupción y su relación con la política véase: Costas-Perez, Elena; Solé Ollé, Albert; Sorribas-Navarro, Pilar (2012): «Corruption scandals, voter information and accountability», *European Journal of Political Economy*, sobre información de la Fundación Alternativas. Docavo Pedraza, Diego; Gadea García, Cristina; Garcia Rodríguez, Juan (2011/2012): «Fraude y corrupción en el sector inmobiliario", Universidad Autónoma de Madrid. Iglesias y otros (2010): *Urbanismo y democracia*, Fundación Alternativas, Madrid. Jerez Darias, Luis M.; Martín Martín, Víctor O.; Pérez González, Ramón: «Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España», *Ería*, 5-18. Villoria, Manuel; Jiménez, Fernando (2012): «La corrupción en España (2004-2010), datos, percepción y efectos», *REIS*, 138, Madrid. Villoria Mendieta, Manuel (2010): «Corrupción en 2009: la amarga verdad», *Democracia en España 2010*, Fundación Alternativas, Madrid. Alli, Juan Cruz: «Del indicio a la prueba de la corrupción urbanística», *Auditoría Pública*, 46, 85-96.

blican no está al alcance de la investigación periodística convencional y procede de filtraciones de investigaciones encargadas por partidos adversarios, de rivales internos o de servicios de información del Estado, y otras veces de empresas que sienten lesionados sus intereses en los procesos de tomas de decisión que se describen, en ocasiones de las sentencias judiciales que han recaído sobre algunos casos. A veces, el curso de los acontecimientos y las decisiones permite seguir rastros que apuntan sistemáticamente en determinadas direcciones.

Aunque en la descripción de los «casos» sobresalen los nombres de los políticos ninguno de ellos sería posible sin la aquiescencia o pasividad de los altos funcionarios que tramitan los procedimientos administrativos que convierten la decisión política en gestión. Algunos tuvieron protagonismo en uno u otro sentido. Se habla con frecuencia de corrupción política, dejando en segundo plano que ésta no sería posible sin la complicidad o pasividad de altos funcionarios, y a veces no tan altos. En el caso del urbanismo, por ejemplo, es típico que junto a políticos, alcaldes o concejales de urbanismo, exista una cadena de funcionarios implicados (gerente de urbanismo, arquitecto municipal, secretario, jefe de gabinete del alcalde, interventor...) que actúa como grupo organizado y colaborador necesario. En un segundo escalón hay funcionarios de menor categoría que conocen lo que sucede (Olivera Serrano, 2013). Por ejemplo, en el «caso de los EREs» de Andalucía la secretarias del Director General de Trabajo de la Junta incluían «intrusos» de su entorno familiar (*El Mundo*, 24-12-13, Madrid, pág. 8)

Así las cosas, es relevante señalar que las empresas de juego aparecen normalmente más como sujetos pacientes que como cooperadoras o inspiradoras. En algunos casos el contacto con el juego no es más que un episodio en una cadena de actividades que lindan con la corrupción o con la captura y control de organizaciones políticas o de alguna de sus secciones locales; en estos casos, el juego solo es un sector más en trayectorias que cruzan otros sectores.

4.1. Andalucía: las relaciones con el PSOE

En 1997, la Junta de Andalucía decidió que sería positivo para Sevilla tener un casino en sus cercanías. Convocado el concurso se presentaron nueve ofertas. En 1998, se resolvió a favor de Gran Casino Aljarafe S.A., en la que participaba mayoritariamente el grupo de empresas de Judah Binstock y varios empresarios andaluces vinculados al PSOE, según la prensa

regional. El concurso fue recurrido por Leisure Gaming Corp (Cirsa). En 2007, el Tribunal Supremo anuló el concurso por «indicios concluyentes de vicios de nulidad de pleno derecho», ratificando en todos sus términos sentencias anteriores del Tribunal Superior de Andalucía de 7 de enero de 1999 y de octubre de 2002. El casino cerró temporalmente. Convocado un nuevo concurso, con criterios de valoración de ofertas que dejaban amplios márgenes a la interpretación a la Mesa de Contratación y sin baremación, con el plazo de un mes para presentar la documentación, sólo se presentó la oferta de Gran Casino Aljarafe S.A., presidida por Josi Binstock, esposa de Judah Binstock, con un 60% de las acciones en poder de empresas vinculadas a la familia. De las participaciones minoritarias la más relevante era la de Manuel Domínguez Moreno, propietario del Grupo editorial 16 (*Cambio 16* y *Diario 16 de Andalucía*), vicepresidente del Betis, y socio en varias empresas de José Miguel Salinas Moya, exvicepresidente de la Junta. Su nombre apareció en una sentencia de 1997 vinculado a la red de financiación ilegal del PSOE tejida alrededor de la construcción y ubicación de gasolineras en la autopista A-92. Entre sus favores llama la atención que incluyó en la directiva del Betis a la directora del Gabinete del Presidente de la Junta. La consejería de Presidencia concedió la licencia a ésta única oferta presentada el 5 de octubre de 2007. Uno de sus aspectos más llamativos fue el compromiso de destinar 100 mill. €/año, durante los cinco primeros años de funcionamiento, a un «organismo» para el desarrollo rural de Jaén, provincia de la que era secretario general del PSOE el consejero de Presidencia, Gaspar Zarrías.

La relación de Binstock con la política se extiende a Marbella. Algunos concejales elegidos por el GIL implicados en la Operación Malaya le atribuyeron la iniciativa y financiación de la ruptura del grupo municipal del GIL y su coalición con parte del grupo municipal del PSOE para la moción de censura que relevó al alcalde Julián Muñoz y llevó a controlar el ayuntamiento al gerente de Urbanismo, Roca (movimiento que dio lugar a la Operación Malaya).

En octubre de 1987 se creó Recreativos Astigi (nombre romano de Écija) con un capital social de 2 millones de pesetas, propiedad de Manuel A. Mora Rodríguez. Entonces, en Andalucía, la regulación de las máquinas «B» dependía del Estado y sólo estaban autorizadas en salones. A los 45 días de su constitución Astigi adquirió 367 máquinas a empresas del sector, por 160 millones de pesetas. Las licencias fueron autorizadas por los servicios de la Junta, aunque el local en el que se almacenaron sólo tenía capacidad para 30, y la empresa no había pagado la fianza para su inscripción

definitiva en el Registro de Empresas Operadoras de la Junta. En noviembre, el Estado transfirió a la Junta la regulación y gestión de las máquinas «B». En enero de 1988, la Junta autorizó su instalación en bares. Aprobado este cambio, Astigi vendió las 367 licencias y máquinas, por unos 400 millones de pesetas. El tema fue denunciado y las pesquisas policiales y judiciales llevaron a la conclusión de que en los meses previos a la transferencia de la competencia el viceconsejero de Interior, Antonio María Claret, el director general de Juego, Manuel Cortés y el delegado de la Junta en Sevilla, informaron del cambio de legislación a Mora Rodríguez; mientras que en las reuniones con la Asociación Andaluza de Empresas Recreativas (Animare) transmitían la idea de que tal decisión se retrasaría. Siete funcionarios que fueron procesados por prevaricación, cohecho y falsedad en documento público al autorizar las licencias a Astigi sabiendo que no reunía las condiciones precisas, declararon que lo hicieron amenazados por su superior. En 1991 los implicados fueron condenados a penas de privación de libertad e inhabilitación. En 1998 la Audiencia de Sevilla declaró prescritos los delitos, invalidando las penas.

El episodio de las máquinas recreativas forma parte de un entramado más amplio en el que se articulan negocios, subvenciones e influencia en la organización del PSOE a través de la Agrupación de Écija y relaciones con las ejecutivas provincial de Sevilla y regional de Andalucía. Mora Rodríguez, tiene varias empresas: una imprenta que en los años ochenta imprimió gratis la publicidad electoral del PSOE y, con los correspondientes contratos, las papeletas y sobres para las elecciones autonómicas organizadas por la Junta; varias empresas de su propiedad en distintos sectores obtuvieron con frecuencia subvenciones de la Junta de Andalucía, etc. En 2003 la agrupación del PSOE de Écija se dividió en dos mitades en las votaciones sobre el candidato a alcalde y concejales, decidiendo la Comisión Ejecutiva Regional proponer al Comité Director de Andalucía al candidato apoyado por Mora Rodríguez. El candidato accedió a la alcaldía con los votos de los concejales del PSOE, del PA y de un concejal *tránsfuga* elegido en las listas del Partido Socialista Ecijano Independiente, compuesto por los afiliados del PSOE derrotados en la pugna interna antes descrita (un candidato de ida y vuelta, pues). Una de las primeras decisiones del nuevo ayuntamiento fue recalificar 60.000 m^2 de suelo rústico adquirido meses antes por empresas de Mora Rodríguez (Fuentes: *ABC*, *El País*, y prensa regional). Este asunto tiene un epílogo sorprendente: la «otra» concejal del PSEI, Carmen Castilla, que plausiblemente resistió las tentaciones que se produjeron en este episodio, dimitió seguidamente a estos acontecimientos. Años más tar-

de, en enero de 2014, reapareció en la política como secretaria general de UGT en Andalucía.

4.2. Cataluña: las intersecciones con Convergencia

En el mundo empresarial catalán las intersecciones con las finanzas de CDC y UDC son frecuentes, y el juego no es una excepción. La familia Suqué Mateu es propietaria del Grup Peralada, titular de tres casinos en Cataluña, a través de Inverama-Casinos de Cataluña, y de dos en Argentina (Santa Fé y Melincué), además de otros proyectos. Artur Suqué fue compañero de colegio de Jordi Pujol y su amistad es pública, se le considera uno de los empresarios del denominado «sector negocios» de Convergencia[20]. En 1986, cuando la Generalitat decidió impulsar su lotería, la licencia fue concedida a Luditec, consorcio liderado por Suqué, manteniéndose hasta 2005, cuando el gobierno del tripartito se la adjudicó a Indra. En 1989 saltó a los medios el caso «Casinos de Cataluña», cuando Jaume Sentís, director financiero de la entidad, denunció que la sociedad desvió unos 3.000 mill. ptas. (unos 18 mill. €), y que un tercio fueron para financiar a CDC. Tras siete años de instrucción, el juez Ramón Gomis archivó el caso al no apreciar delito tipificado en aquel momento, aún reconociendo en sus conclusiones que CDC se había financiado con esta donación, sin afirmar en el auto de archivo que CDC fuera receptora directa de los fondos, sólo que los pagos servían para su financiación. Las facturas falsas que sirvieron para justificar la desviación fueron giradas por Casinos de Cataluña al diario *Avui* y otras empresas, según la investigación policial, en la órbita de CDC. El juez archivó el caso y se agotó el plazo sin que la fiscalía recurriera el archivo y pudiera proseguir la investigación. El tema derivó en un procedimiento por presunta prevaricación e infidelidad en la custodia de documentos públicos supuestamente cometidos por el juez al archivar el caso. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña lo absolvió.

En 2013 se publicaron documentos, plausiblemente procedentes de la UDEF de la Policía, que mostraban que en 2005 Jordi Pujol Ferrusola, hijo del expresidente de la Generalitat, Jordi Pujol, se asoció al Grupo Peralada

20. Por otro lado, la familia Mateu se mueve desde hace generaciones en la esfera política. Miquel Mateu, suegro de Artur Suqué, además de su trayectoria empresarial al frente de Hispano Suiza y otras empresas, fue alcalde de Barcelona desde el 27 de enero de 1939 hasta 1945, y fue consejero nacional del Movimiento por designación del Jefe del Estado y, por ende, procurador en Cortes desde 1942 hasta su muerte en 1972.

con participaciones del 25% en el casino de Santa Fé y un 33% en el de Melincué (Argentina) a través de la empresa Brantridge Holding Ltd. Esta asociación se rompió a finales de 2006 por diferencias entre los socios (*El Mundo*, 22-09-13, pág. 4 y 5), pasando los intereses en el juego de Pujol Ferrusola a México, junto al empresario Carlos Riva Palacio. Según las investigaciones de la UDEF y de la Brigada de Blanqueo de Capitales de la Policía Nacional, que se filtraron en 2013, Jordi Pujol Ferrusola es propietario del 20% del Casino Royale (Monterrey-México) (Fuente: *El Mundo*, 16-11-2012), del que es socio Carlos Riva Palacio, a través de Promociones e Inversiones de Guerrero (PRINGSA), grupo con 106 salones de juego y apuestas, el frontón Jai Alai de Acapulco, etc. Los informes de auditoría anuales de Ernst & Young señalan que PRINGSA tiene como «última controladora»al Grupo Cirsa Corporacion S.A. de C.V.[21]; sin embargo, los informes de la UDEF y fuentes mejicanas señalan a Cymsa Corp. S.A. de C.V (Conexiones y Mangueras Corp.) sociedad de inversiones propiedad de Raúl Rocha Cantú y de Entertainment Enterprises, propiedad a su vez de Juan Alberto Rocha Cantú y de Atracciones y Emociones Vallarta, titular de la concesión del casino Royale, propiedad de la familia Madero, a la que pertenece Adalberto Madero, exalcalde de Monterrey entre 2006 y 2009, del PAN, partido del que fue expulsado.

La relación de Jordi Pujol Ferrusola con Inverama se prolongó más allá de 2006. En 2013, un auto del Juzgado de Instrucción de la Audiencia Nacional pidió a 17 constructoras y empresas de servicios, entre ellas Inverama, que detallaran «la naturaleza de los servicios recibidos» de las empresas de Jordi Pujol Ferrusola entre 2004 y 2012. El nexo común entre estas empresas es que eran concesionarias o habían ganado concursos de la Generalitat de Cataluña.

Medios de comunicación, pequeños empresarios del juego, especialmente del bingo, y el PSC han señalado con frecuencia que las decisiones de la Generalitat de Cataluña cuando es gobernada por CiU han tendido a favorecer los intereses de Cirsa. En principio, es algo atípica en el escenario político español la posición de Jordi Pujol, siendo presidente de la Generalitat, al emitir un discurso positivo hacia la actividad de Cirsa, a pesar de «la incomprensión» que suscita, en su visita al Centro de Desarrollo Tecnológico de la empresa en 1984. Por otro lado, el roce es inevitable tratándose de

21. Mancera S.C., integrante de Ernst & Young Global (2011), Informe de Auditoría. Promociones e Inversiones de Guerrero S.A. de C.V., Nota de los estados financieros no consolidados. Al 31 de diciembre de 2010 y 2009, México D.C., 31 de marzo, pág. 91.

una de las principales empresas de Cataluña. En las relaciones de Cirsa con la Generalitat y CDC hay algunos episodios que se han tomado por muestras del respaldo de la Generalitat:

- ✓ El aplazamiento en 1994 del pago de las tasas por las máquinas «B», por importe de 8.900 mill. ptas.; se dijo entonces que este margen permitió a Cirsa financiar la compra de 11 salas de bingo. Estos aplazamientos se reiteraron en años posteriores y fueron investigados en alguna ocasión por la Fiscalía Anticorrupción.
- ✓ El Reglamento del juego de bingo, aprobado en 2000, fue precedido por una polémica tramitación durante la cual las pequeñas empresas de bingo se opusieron a que se incluyeran aspectos técnicos que favorecerían en su opinión a los grandes operadores.
- ✓ Cirsa gestiona aproximadamente el 70% de las máquinas recreativas instaladas en Cataluña.
- ✓ Varios créditos facilitados o avalados por la Generalitat. Al menos, en 1997, un crédito sindicado de 4.500 mill. ptas., un tercio a cargo del ICO y dos tercios del Instituto Catalán de Finanzas, que actuaba como agente del Banco Hispano Americano. En 2003 el Instituto Catalán de Finanzas concedió otro crédito a Cirsa para recomprar el 5% de su capital previamente vendido a Olivetti para financiar su expansión en Italia, por un importe de 25 mill. €. Dicho crédito debía devolverse en noviembre de 2003, porque en caso contrario Olivetti podría adquirir una posición dominante en Cirsa (www.icfinances.com).
- ✓ En 2010, Cirsa compró las antiguas instalaciones de Sharp en Sant Cugat del Vallés en la operación de intermediación actuó la consultora Alta Partners, en la que trabajaba como consultora la mujer de Oriol Pujol (Fuentes: *La Vanguardia*, *El País*, y otros).

El acceso del tripartito (coalición PSC, ERC, IU-IC) al gobierno de Cataluña en diciembre de 2003 dio lugar a un giro en la política del juego que se concretó en el citado cambio de concesionario de la lotería y en la concesión del cuarto casino de Cataluña, en Lloret (Resolución INT/3223/2006, de 6 de Octubre) a Gran Casino Costa Brava. La oferta técnica de esta empresa fue la mejor valorada unánimemente por la Mesa de Contratación, compuesta por funcionarios. El concurso captó la atención de los medios. Antes de su convocatoria apareció la idea de que se pretendía romper el monopolio del grupo Suqué en los casinos catalanes. En su tramitación se produjo una

sorprendente coincidencia. En 2005, el presidente del Consejo Audiovisual de Cataluña desde 2000, Francesc Codina, exdiputado de CiU, dimitió para pasar a trabajar como asesor de la dirección del Grupo Conei, hasta 2009. El nuevo gobierno del tripartito nombró en 2004 director general de Juego y Espectáculos a Xabier Guitart, exdiputado del PSC, y vicepresidente del mismo consejo entre 2000 y 2004. Guitart cesó en la dirección general en diciembre de 2006, pasando a dirigir el Diario Oficial de la Generalitat (Fuentes: *El Periódico*, DOGC, biografías oficiales, etc.).

4.3. Galicia

Las decisiones de la Xunta y las conexiones entre políticos, funcionarios y empresas del juego han mostrado en varias ocasiones la gravitación de la política sobre el juego. Varios informes extraordinariamente detallados, filtrados a *ABC* y a otros periodistas, analizaron a mediados de los noventa las relaciones de José Collazo Mato (Comar) con otros empresarios y con el entonces alcalde de La Coruña, Francisco Vázquez. Según estas fuentes, la relación se establece a través de la inmobiliaria Amulei, sociedad en la que junto a Collazo Mato tienen participaciones el constructor Angel Jové (Fadesa) socio de Comar en múltiples inversiones, entre ellas el casino de Aranjuez (Madrid); la mujer de Paco Vázquez y otras personas a las que se atribuye relación con Vázquez. Las ramificaciones inmobiliarias de Collazo Mato junto con Fadesa se encargaron de relevantes obras en Galicia y en Coruña. El Ayuntamiento cedió a Comar su participación en el Casino Atlántico (51%) a cambio de la aportación de 2,1 mill. € para construir el Palacio de Congresos reservándose Comar la gestión. (Fuentes: *ABC*, 9-6-97, 55 y 56. Pita y Carbajo, 1996).

Por otro lado, en una empresa del grupo Comar (Recreativos Montblanc) figuran como consejeras las esposas de tres policías, dos de ellos integrantes o jefe, durante un tiempo, de la brigada de estupefacientes de La Coruña y otro que fue jefe de seguridad del Casino Atlántico (*ABC* y prensa regional, distintas fechas).

La otra gran empresa gallega del juego, Egasa aparece como donante de 100.000 € en 2006 al PP, en un documento del gerente del partido en la comunidad, Modesto Fernández, asignando esta cantidad a la contabilidad "B". En el mismo documento aparecen constructoras (FCC, ACS), ITV (Amador de Castro), y otras empresas (Fuente: *El País*, 13-07-2013, 12).

En 1989, un cambio en el reglamento del bingo que elevaba del 2% al 3% el porcentaje de recaudación destinado al bingo acumulativo, pareció

obedecer a un acuerdo entre la patronal regional o empresarios del sector y el Partido Nacionalista Gallego, fugaz partido resultado de la centrifugación de UCD y AP en Galicia, que en aquel momento ocupaba la consejería de Presidencia, según denunció un dirigente de UGT, lógicamente a cambio de financiación para el partido (Fuente: *El País*).

En 1986, el gobierno de coalición compuesto por PSOE y varias escisiones de Alianza Popular: Coalición Gallega (integrada por exdiputados de AP que apoyaban al vicepresidente Barreiro Rivas) y el Partido Nacionalista Gallego, concedió la licencia del juego de boletos a la empresa Sociedad General de Juegos de Galicia (SGJG). La concesión dependía de la consejería de Presidencia, a cargo del vicepresidente Barreiro Rivas. Inicialmente, la SGJG presentó la documentación para el concurso el 28 de Octubre de 1985, publicándose la Ley del Juego que habilitaba el concurso en el Diario Oficial de la Xunta el 20 de noviembre. Se presentaron 22 solicitudes, todas informadas positivamente por los servicios técnicos y la Comisión del Juego de Galicia, por lo que el Vicepresidente adjudicó el concurso, según dijo, a la primera empresa que había presentado la documentación. La SGJG se constituyó como sociedad en el Registro Mercantil el 7 de abril de 1986, cuatro meses después de la adjudicación. El representante de la concesionaria era Carlos Olano Fernández, abogado del bufete de Javier Rosón, hermano del exministro del Interior, Juan José Rosón y del expresidente del Parlamento de Galicia, Antonio Rosón; y consejero de Autoperaor S. A., la empresa del grupo Cirsa que gestionaba las máquinas «B» del grupo en Galicia. Alguien filtró el tema a los medios (Fuente: *Cambio 16*, 30-06-86) y previsiblemente se desencadenaron presiones de todo tipo por lo que, la adjudicataria, renunció a sus derechos el 23 de mayo de 1986, en un documento que aparentemente no pasó por registro. En el verano de 1986 se procedió a un nuevo concurso, del que resultó ganadora otra vez SGJG, con fecha 26 de agosto de 1986. El 10 de septiembre, entran en el capital de la SGJG nuevos accionistas, y se repartió al 50% entre Operibérica y Compañía Internacional de Actividades Económicas. El nuevo consejo de administración quedó compuesto por Joaquín Franco Muñoz, presidente de Recreativos Franco, como presidente; Ramón Talamás Jofresa, consejero delegado de Cirsa entonces; Rafael Cañizares Fondo, consejero en varias empresas de la construcción y en Carnaby Machines Ltd., vinculada al grupo Franco; y Valentín Coruña Pérez, directivo de Cirsa.

Entretanto, en septiembre, el ministerio del Interior presentó un recurso contra el concurso por omitir su preceptivo y vinculante informe sobre los adjudicatarios. Además, el director general de la Asesoría Jurídica de la

Xunta, Clemente González Peón (juez, vinculado a AP, que más tarde sería concejal en Santiago y magistrado del Tribunal Superior de Galicia), que presentó una denuncia por las irregularidades del procedimiento, apoyándose en sus informes previos en los que desaconsejaba la concesión, inmediatamente fue cesado por el presidente González Laxe (PSOE). En octubre, Barreiro Rivas dimitió. Tres años más tarde fue condenado por prevaricación e inhabilitado para ocupar cargos públicos. En la sentencia se afirma que Olano, ya fuera por intervención de Rosón o por algún compromiso económico, convenció al vicepresidente para que le diera la concesión para después venderla a Cirsa, según unas fuentes por 400 mill. ptas., según otras fuentes 550. Se especuló con que en la empresa inicialmente resultante participaría con un 30% Corporación Industrial 25, empresa de Ángel Sanchís, entonces tesorero de AP, que desmintió que participase en ninguna empresa relacionada con Cirsa, aunque admitió que eventualmente pudiera haber algún cruce de participaciones en alguna empresa. El abogado y representante de Cirsa en estos concursos, en un nota de réplica, relativa al primer concurso, Pedro Jean Mairet, escribió: «es absolutamente falso que Cirsa haya efectuado aportación económica alguna a Alianza Popular como donativo-compensación para adjudicarle el juego de boletos de Galicia» (Fuentes relevantes: *ABC*, 6-11-87; 28-07-88; 22-09-90; *El País*, 24-11-86; 11-09-89).

4.4. Valencia

En Valencia, las decisiones sobre los casinos han estado condicionadas, aparentemente, por las buenas relaciones entre los concesionarios de los casinos Monte Picayo y Costa Blanca y los gobiernos de la Generalitat Valenciana. Varias decisiones fundamentales sobre el sector fueron ratificadas, tras el lógico proceso administrativo por José Luis Olivas, consejero de Hacienda y luego Vicepresidente y presidente «en funciones». Olivas fue asesor legal de Acrismatic y apoderado de su presidente, Jesús Álamo, en algunas empresas, después de salir de la Generalitat Valenciana fue presidente del Banco de Valencia y de Bancaja y vicepresidente de Bankia. La primera decisión fue la adjudicación, en diciembre de 1998, del Casino Costa Blanca a la sociedad Casinos del Mediterráneo del Grupo Acrismatic. La otra oferta presentada (Casino Terra Mítica) incurrió en defectos de forma por lo que no fue tenida en consideración.

En 2002 se reformó el Reglamento de casinos elaborado por la Comisión Técnica de Juego de la Comunidad Valenciana, permitiendo a los licenciatarios de los casinos existentes (Cirsa y Acrismatic) abrir salas satélites en las

ciudades de Valencia y Alicante, lo que cerraba la posibilidad de concursos que hubieran abierto el mercado a ofertas competidoras. El sector del bingo se opuso mediante alegaciones y, aparentemente, haciendo pesar la relación personal del presidente de la patronal provincial con el presidente de la Generalitat, Zaplana (relación de amistad desmentida en su momento por el presidente de la patronal). Los cambios en los órdenes del día de alguna reunión de la Comisión Técnica de Juego de la Comunidad se atribuyeron a las tensiones entre Zaplana y su vicepresidente. Finalmente, Zaplana fue designado ministro de Trabajo y el proyecto se aprobó con Olivas como presidente en funciones de la Generalitat (Fuente: *El País*).

BIBLIOGRAFÍA

Cases Méndez, José Ignacio (2011): «La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, num. 6, Madrid, 75-105.

Delgado Chesa, Oscar (2013): *L'aventura de l'automàtic*, Andemar, Barcelona.

Fernández Méndez De Andés, Fernando: «Unidad de mercado, autonomías y regulación», *Cuadernos de pensamiento político*, Abril-Junio 2007, 117-130.

Giscard D'Estaing, Valery (1988): *El poder y la vida*, El País-Aguilar.

Gómez Yáñez, José Antonio (dir) (2013): *Anuario del juego en España 2012/13*, Instituto de Política y Gobernanza (UC3M) – Estudios sobre Juego (esj), Madrid.

Gomez Yáñez, J.A., y otros (2013): *Percepción social sobre el juego de azar en España 2013*, IPOLGOB-Universidad Carlos III; Madrid.

Gusano Serrano, Germán (2013): «Entretenimiento, futbol, *lobbies* y juego de azar», *XI Congreso Español de Ciencia Política*, Sevilla, 18 de septiembre.

Martinon, Ruth; Wences, Isabel (2013): «Políticas morales y teoría política. En particular el juego», *XI Congreso Español de Ciencia Política*, Sevilla, 18 de septiembre.

Nieto, Alejandro (2012): *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona.

Olivera Serrano, José Luis (2013): Seminario-Debate: Investigación penal y prevención de la corrupción, *Transparencia Internacional*, Madrid, 22 de mayo. *http://www.mundiario.com/articulo/politica/mundiario-publica-las-propuestas-presentadas-en-el-seminario-contra-la-corrupcion/20130522165617004411.html*

Olmo Fernández-Delgado, Leopoldo (2004): «Doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (1988-2003)», *Anales de Derecho*, Universidad de Murcia, núm. 22, pp. 153-187.

Palomar Olmeda, Alberto; Andrés Álvez, Rafael; Palomar Liceras, Natalia (2012): *Código del Juego (2ª ed.)*, Thomson Reuters Aranzadi-Fundación Codere, Cizur Menor.

Pino Abad, Miguel (2011): *El delito de juegos prohibidos*, Dykinson, Madrid.

Pita, Luis; Carbajo, Primitivo (1996): *Paco Vázquez, a pegada dun príncipe*, Xerais.

Ramón Fernández, Tomás (1996): «La distribución de competencias en materia de juego de azar: problemática y soluciones», *Alea*, 3: 3-7.

Ramos Gil, Ramón (1996): «El juego de azar en España. Evolución histórica. Momento presente», en Cases Méndez, José Ignacio (dir): *El juego de azar y la sociedad española*, Universidad Complutense, Madrid, 19-33.

Ruiz Almendral, Violeta; Zornoza, Juan (2012): «La necesaria eliminación de los tributos sobre el juego en España», *El Sector del Juego*, Instituto de Empresa, Madrid, mayo.

Rumelt, Richard (2011): *Good strategy, bad strategy*, Profile Books, Londres.

Sanahuja Junyent, Jaume; Balasch, Ramón (2006): *Del juego al ocio. Historia de las máquinas recreativas*, Grupo MGA, Barcelona.

Zornoza, Juan (1996): «La normativa tributaria del juego de azar», en Cases Méndez, José Ignacio (dir): *El juego de azar y la sociedad española*, Universidad Complutense, Madrid, 180-193.

Capítulo VI

Entretenimiento, Fútbol, *Lobbies* y Juego de Azar

Germán Gusano Serrano*

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. LOS GRUPOS DE PRESIÓN: SU ACTUACIÓN A TRAVÉS DEL *LOBBYING*. 2. EL PODER Y LA LEY. 3. EL FÚTBOL COMO ENTRETENIMIENTO Y SU INTERÉS PÚBLICO. 4. EL FÚTBOL COMO PALANCA SOCIAL Y POLÍTICA. 5. GRUPOS DE INTERÉS FRENTE A IGUALDAD ANTE LA LEY. 6. LOS *LOBBIES* FUTBOLÍSTICOS: ACTORES COLECTIVOS. 7. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA. 8. EL JUEGO DE LAS SINERGIAS ENTRE EL FÚTBOL Y LAS APUESTAS: PODER POLÍTICO. 9. LA TRANSPARENTE OPACIDAD. 10. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: El deporte es un modelo claro de entretenimiento y uno de los más extendidos y practicados es el fútbol. Hay clubes que constituyen un ejemplo de desarrollo empresarial y de marca que gracias a su magnitud ejercen influencia –en ocasiones de relevancia internacional– a niveles sociales, económicos y políticos. Entre sus principales activos se encuentran los valores que representan su cultura corporativa y sus éxitos que trascienden lo estrictamente deportivo. La identificación que los individuos hacen con el club puede ser de lo más diversa. No en pocas ocasiones, esta identificación se colorea de tintes

* Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Profesor de Ciencia Política en la universidad Carlos III de Madrid. Ha participado en la dirección y coordinación de diversos seminarios y ha colaborado en varias publicaciones relacionadas con la actividad del Juego. Actualmente es Director de la Fundación Codere, entidad que promueve la mejora y el desarrollo de las políticas públicas en dicha materia.

políticos. De hecho, cualquiera, incluso los que se dedican al denostado interés general, tiene un equipo de fútbol entre sus preferencias.

Algunos clubes se han convertido en empresas mediáticas, explotando su marca gracias a su posición de liderazgo a nivel mundial. Se pueden extraer algunas conclusiones sobre cómo es posible que, en beneficio propio o de terceros, ejerzan poder político a través de su enorme importancia social, presionando a los Gobiernos, directa o indirectamente, en la toma de decisiones públicas.

Palabras clave: Entretenimiento, Poder, *Lobby*, Fútbol, Políticas Públicas, Sociedad, Juego.

INTRODUCCIÓN

Este ensayo tiene como objetivo principal conocer, reflexionar y entender las actuaciones de determinados actores colectivos que, formando parte de un sistema político, participan en la formulación de demandas a las autoridades públicas (en nuestro caso, al Gobierno español) para que éstas gestionen y tomen decisiones en el marco de la industria del ocio y entretenimiento y, concretamente, en el ámbito del juego de azar en su modelo *on line* (virtual, el cual puede desarrollarse a través de tres grandes categorías: Internet, aplicaciones móviles y televisión por IP) y, por extensión y consecuencias, al *off line* (presencial y tradicional hasta ese momento).

Si pudiésemos conocer todos los datos sociales, culturales y políticos que configuran los diferentes contextos históricos, podríamos observar y asegurar que la «influencia» (el cabildeo político) es un inevitable acompañante del arte de gobernar (Milbrath, 1979: 109), reconduciendo las decisiones públicas a favor de unos intereses específicos.

Entre los múltiples actores políticos existen grupos de interés que ejercen influencia y presión política sobre las decisiones gubernamentales y, también, sobre la opinión pública, gracias a la importancia social y económica de los *lobbies* futbolísticos. Hay equipos de fútbol que defienden y persiguen intereses privados, propios o en favor de terceros, esencialmente de naturaleza económica, valiéndose de su repercusión social a nivel mundial, nacional y, por supuesto, en su ámbito más local.

El fútbol se encuentra entre las actividades diarias de entretenimiento de una gran masa de ciudadanos a nivel mundial y, por ello, forma parte de

nuestra cultura[1]. Hace unos años el fin de semana –esencial período de ocio y entretenimiento del ciudadano trabajador– y, principalmente, el domingo, era ocupado por el fútbol entre otras actividades de recreo, sin olvidar los partidos de competiciones europeas o de copas nacionales que se celebraban entre semana. Actualmente, es raro el día en el cual no haya fútbol, retransmitiéndose por televisión (pública o privada, en abierto o a través de pago por visión), radio u otros medios de comunicación digitales. Recordemos que, desde hace algún tiempo y teniendo una conexión a internet, pueden seguirse múltiples acontecimientos en directo con una actualización casi inmediata de los mismos. Es una actividad con gran simbolismo en múltiples vertientes. Este «goteo» continuo de espectáculos futbolísticos, contribuye al interés que generan las diversas vicisitudes que diariamente se recogen con todo detalle en los medios, lo que influye, inevitablemente, en la opinión y las posiciones del ciudadano de a pie ante todo lo que rodea al «negocio» del fútbol y, particularmente, a su equipo[2].

1. LOS GRUPOS DE PRESIÓN: SU ACTUACIÓN A TRAVÉS DEL *LOBBYING*

Existe un importante debate terminológico sobre esta cuestión que excede nuestra reflexión. Sin embargo, podemos indicar que las uniones o asociaciones pueden incluirse en dos categorías amplias: sociales y políticas. Los grupos de interés se incluyen en las primeras y los grupos de presión, de manera más específica, en las políticas aunque, ineludiblemente,

1. Ansón, L. M., «El fútbol y la cultura», 05/04/2013, *El Cultural* (*El Mundo*), p. 3: «[…] ahí está el debate. ¿Es el fútbol una forma de cultura? Un deporte que, en determinadas manifestaciones, paraliza la vida de una nación y que congrega ante el televisor a millones de personas, ¿forma o no parte de la cultura? La cuestión no puede ser más interesante […]», «para responder a estas preguntas sería necesario llegar a una definición cabal de cultura. Y eso me parece una proeza casi inalcanzable».
   Además, es revelador observar cómo las diferentes naciones se unen en torno al fútbol: según datos de la FIFA (*Fédération Internationale de Football Association*), hay 209 miembros de esta organización. Esta cifra es mayor que la de los miembros de Naciones Unidas (193 estados). Datos recopilados de *http://es.fifa.com y www.un.org*. Fecha de acceso 09/07/2013.
2. Incluso el Papa Francisco, un reconocido aficionado al fútbol y seguidor declarado del club argentino San Lorenzo de Almagro, en una audiencia a las delegaciones de la selección italiana y argentina manifestó: «el fútbol, como algunas otras disciplinas, se ha convertido en un gran *business*» (*L´Osservatore Romano*, edición semanal en lengua española, XLIV, 34 (2328), 23/08/2013, p. 8 «Hombres antes que campeones»).

son sociales. Los grupos de interés defienden fines materiales, profesionales o valores, haciendo valer sus pretensiones, principalmente, a través de los partidos políticos y también a través del resto de vías de participación existentes. Una vez se dirigen a los gobernantes, directa o indirectamente (opinión pública), para promover o «exigir» una decisión concreta u oponerse a una ya existente, se convierten en grupos de «presión» con la posibilidad de usar «amenazas o sanciones» ante las decisiones de las autoridades públicas que no les satisfagan.

En ocasiones, los *lobbies* se confunden con los grupos de presión, sin embargo, hay un matiz que los distingue. Así, la actividad de *lobby* es definida, exclusivamente, como una técnica de relaciones públicas que se limita a informar y comunicar las pretensiones de unos determinados grupos ante los decisores públicos, promocionando y defendiendo, mediante remuneración o contraprestación de algún tipo, unos intereses concretos. Esta labor de persuasión e influencia (*lobby*) pueden realizarla también los grupos de presión directamente, sin tener que contratar unos terceros al efecto o, incluso, desarrollarla simultáneamente.

Los grupos de presión han sido definidos, junto a la actividad de los partidos políticos, como los «reguladores estructurales del volumen de demandas» (Easton, 1965: 116). Son individuos o entidades que controlan la entrada de sus pretensiones u objetivos en un sistema político concreto, canalizando y adaptando sus fines, presentándolos convenientemente a los decisores públicos correspondientes, así como a la opinión pública en general.

Los grupos de interés desean, crean y mantienen un canal de acceso directo con los decisores públicos y otros actores políticos, «presionando» para que sus demandas sean atendidas. Lógicamente, deben existir contrapartidas por sus peticiones como, por ejemplo, aportaciones económicas para ciertas necesidades «políticas»; apoyo expreso al Gobierno en tiempos de crisis; convertirse en asesor «político» privilegiado en su sector de actividad, etcétera. En múltiples ocasiones, esas interrelaciones no se manifiestan claramente, ejerciéndose el poder en un formato opaco que impide una valoración específica pero que, no podemos olvidarlo, se han producido a pesar de no poder concretarlas de manera exacta. Dentro de las estrategias directas y sus diferentes métodos se encuentra la denominada *acción oculta,* que se basa «en las relaciones privadas entre los miembros de los grupos de presión con los medios políticos. Afinidades intelectuales y de amistad sustentan aquellas relaciones» (Román, 1989: 223-224).

Su acción se basa, como cualquier otro grupo de presión, «fundamentalmente, en desarrollar actividades y generar móviles de acción, articulando intereses económicos y sociales. Su objetivo es influir sobre el sistema político para conseguir los fines que en cada caso se proponen» (Jordana, 2006: 314).

En general, estas pretensiones se obtienen, como hemos indicado, utilizando una herramienta específica conocida como *lobby*. La acción de estos grupos (*lobbies)* es el *lobbying,* que consiste en un proceso de estrategias y/o acciones que buscan influir en los partidos políticos con poder de decisión (*policymakers*) para que éstos a su vez, influenciados y/o presionados («capturados»), actúen sobre unas políticas públicas concretas, tras el «necesario» proceso de negociación, logrando con su decisión –o no decisión– un impacto inmediato (*output*) que, necesariamente, tendrá unas repercusiones, a medio o largo plazo, en un determinado conflicto social (*outcome*), influyendo en el inevitable proceso de retroalimentación sistémico (*feedback*), debido a la dinámica de la sociedad[3].

Francés (2013: 12-13) reconoce que «el *lobby* es una práctica profundamente extendida en la elaboración de la legislación española», cuyo objetivo principal es «tratar de influir en la elaboración de las normas, cambiar aspectos concretos, introducir elementos que jueguen a favor de estos grupos y, en los casos más extremos, tumbar la ley en cuestión si no están de acuerdo con ella porque pone en peligro sus intereses».

La acepción original del término inglés *lobby* se refiere al vestíbulo o a la antesala, en donde circulan, pasean y esperan personas de diversas esferas o ámbitos, incluyendo a las más importantes y representativas del mundo político y económico. Por ello, la expresión «estar en el *lobby*» –en nuestro caso sería más apropiado usar «estar en el palco»– significa permanecer a la expectativa de un encuentro buscado intencionadamente, para intercambiar información de manera informal pero valiosa, con personas que influyen

3. Usando el modelo planteado por el politólogo canadiense David Easton, que aplica la Teoría de Sistemas a las Ciencias Sociales. Este enfoque sistémico debe ser visto como un instrumento que ayuda a entender las relaciones de poder en la sociedad a partir de las interacciones de los individuos y/o grupos dentro de una comunidad socio-política (entorno o ambiente social), el cual puede complementar y complementarse con otras disciplinas y/o enfoques para comprender mejor los problemas de la convivencia en sociedad y de la acción pública. Las decisiones políticas se adoptan en el marco de las instituciones respondiendo a posibles demandas o «inputs» a través de «outputs» o resultados inmediatos, en un proceso de retroalimentación constante del sistema político.

en un proceso de decisión. En épocas pasadas era más habitual pensar en la capacidad de influencia y el «peso» de ciertos actores, sin embargo, ahora, puede comprobarse que existen determinadas «decisiones importantes de los poderes públicos [que] sólo pueden entenderse a partir de las relaciones personales y de intereses entre el poder político y el económico» (Molins y Casademunt, 2011: 471).

En el fútbol existen ejemplos patentes de este conflicto público-privado[4]. Sirva como ejemplo la investigación de la Unión Europea para, en su caso, sancionar a siete clubes españoles de fútbol por recibir ayudas públicas ilegales, expedientados por el departamento de Competencia de la Comisión Europea que dirige, precisamente, el español Joaquín Almunia. En el caso de Real Madrid, Barcelona, Athletic de Bilbao y Osasuna, los organismos europeos creen que se han beneficiado de una fiscalidad especial, y menor, por el hecho de no convertirse en sociedades anónimas y seguir operando como clubes deportivos con socios. Por su parte, Valencia, Elche y Hércules se han beneficiado de los préstamos y avales que les concedió la Generalitat Valenciana. Además, la Comisión Europea sospecha de recientes operaciones urbanísticas realizadas por Real Madrid y Athletic de Bilbao. El primero, logró la recalificación de unos terrenos en los que construyó su ciudad deportiva a las afueras de Madrid, durante su tramitación en el segundo semestre de 2011, ya que en el ámbito europeo dudan sobre la «pérdida» de 200 millones de euros en la operación urbanística por parte de la administración municipal de Madrid[5]. Por otro lado, el Athletic de Bilbao, construyó su nuevo estadio de San Mamés con ayuda de una sociedad pública. El Gobierno español intentará impedir que se les obligue a devolver cualquier ayuda «considerada ilegal» (europapress.es, 16/12/2013).

4. Muchos de los equipos privados, de Primera y Segunda División, tienen su sede de juego en campos de propiedad pública o, al menos, con fuertes inyecciones de dinero público. Algunos son de titularidad municipal y, en ocasiones, colaboran diputaciones y administraciones autonómicas, aunque hay excepciones (Real Madrid, Barcelona, Sevilla, RCD Español…). En cualquier caso, reciben trato preferencial o ayudas públicas con diferente formato y destino (estadios, fundaciones, escuelas deportivas, permisividad fiscal, etcétera) que, principalmente en tiempos de crisis, son cuestionados por el ciudadano, incluso por el propio aficionado. Sirva como ejemplo, que la Fundación del F.C. Barcelona recibió, durante el ejercicio 2012, el 60% de las ayudas o subvenciones de la Agencia Catalana de Consumo, que otorgó 395.000 euros a organismos privados: 230.000€ fueron para el Barça y el resto (165.000€) se lo repartieron 11 asociaciones de consumidores, con ayudas de entre 5.000 y 35.000 euros cada una. (*Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, DOGC Núm. 6336, 18/03/2013).
5. *El País*, 04/04/2013, p. 1, Madrid, «La ampliación del Bernabéu, bajo la lupa».

Otros ejemplos son el Atlético de Madrid, al que la Comunidad de Madrid «flexibilizó» la Ley del Suelo para desbloquear la «Operación Calderón» y así poder construir su nuevo estadio, pendiente y paralizado por limitaciones urbanísticas desde 2008; o el de los terrenos expropiados en Valencia para que su principal club construyese el nuevo estadio, ya que las expropiaciones a los propietarios se hicieron, inicialmente, para construir un polideportivo municipal aunque, finalmente, fueron a parar a una entidad futbolística privada[6]. Existen múltiples ejemplos de terrenos privados y expropiaciones realizadas, principalmente por ayuntamientos, amparándose en el interés público y no totalmente justificadas en su desarrollo definitivo, usándose para construir estadios o recalificaciones urbanísticas *ad hoc*[7] relacionadas con el fútbol.

2. EL PODER Y LA LEY

El estudio del poder es una actividad que ha fascinado tradicionalmente a los individuos y a los académicos. Dado que la «posesión del poder» permite la posibilidad de llevar a cabo acciones significativas, su valoración, como medio para la construcción de la realidad socio-política, es esencial. Al mismo tiempo, desde una perspectiva empírica, el uso del poder también origina fracasos, abusos y desviaciones.

6. *El País*, 22/04/2013, p. 1, Madrid, «La Comunidad cambia la Ley del Suelo para desbloquear la Operación Calderón», y «Quien pincha la burbuja del fútbol» (elmundo.es/comunidad-valenciana, 17/11/2013).
7. Sirva como ejemplo: el nuevo proyecto de remodelación del estadio Santiago Bernabéu, que permite al club cubrir el estadio, trasladar el complejo de ocio y construir un aparcamiento de 600 plazas. A las quejas de Ecologistas en Acción, se suma la reclamación de los herederos del Conde de Maudes, la familia Ruiz-Villar. Esta familia exige los derechos de reversión por unas parcelas expropiadas donde se ubicará el nuevo centro comercial en el Paseo de la Castellana. Los herederos basarían su recurso en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (1994), que expone que la familia se había adelantado en pedir los derechos de reversión por la ampliación del estadio en 1991 puesto que «se entendía la reforma como un plan conjunto con ampliación del Bernabéu, un parking público y una plaza». El TSJM y el Supremo, en 1998, dictaron que no podían aplicar la reversión porque el parking público y la plaza no se habían ejecutado. Pero tres Magistrados emitieron su voto en contra: «Se optó por la solución más gravosa para el interés general, siendo el principal beneficiario de la modificación [del Plan General de Urbanismo] la entidad deportiva Real Madrid, sin que se produzca beneficio alguno para el interés general» (as.com/futbol, 26/03/2013).

El poder es una *energía* que se proyecta sobre la vida social y produce un efecto tangible por la *obediencia* que encuentra en los hombres. Esta concepción del poder como una *energía impulsora*, en su sentido más amplio, comprende no sólo la organización de una fuerza material para imponerse por la coacción, sino también todo género de superioridad espiritual, que capacita para influir en la conducta de otro y, por consiguiente, en la convivencia social (Sánchez Agesta, 1990: 71).

Política y ley son dos realidades que en la práctica se pueden confundir, aunque existe un orden: la ley es la última consecuencia de la labor política. Sin embargo, como señaló sagazmente Dye (1992), también existen actuaciones políticas que no cristalizan en una ley como resultado, porque una «no decisión» pública también constituye una posición respecto a una demanda social concreta. Realidad, política y ley se confunden, pudiendo incluso enfrentarse en una interacción social complicada de equilibrar, si no se tienen en cuenta todas las peculiaridades de los distintos niveles sociales y territoriales que otorgan características, matices y extensiones diversas, en ocasiones, difícilmente armonizables bajo una norma generalista. Sin embargo, bajo determinadas circunstancias es posible, además de necesario, armonizar y simplificar la normativa, caso del mercado del juego en España en sus diferentes modalidades autonómicas de regulación (más la normativa estatal) y facilitar las operaciones territoriales[8].

Empíricamente, se puede constatar que existen diversos intereses en cualquier comunidad o grupo social, más o menos organizados, con valores y actuaciones determinadas y con distintas capacidades que "compiten" por aumentar su poder político y maximizar sus objetivos. Normativamente, se refiere a una visión tolerante de una realidad social diversa, otorgándole un carácter democrático y participativo a la regulación de los conflictos sociales. Existe una descentralización del poder político, fortaleciendo la sociedad ci-

8. A esta labor puede contribuir la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (B.O.E., núm. 295, de 10 de diciembre de 2013), evitando la profusión normativa, las duplicidades y solapamientos legislativos, para intentar reactivar la economía y mejorar la competitividad empresarial. Respecto al juego presencial son competentes las comunidades autónomas, y las diferentes empresas operadoras llevan reclamando, reiteradamente, que se armonice la legislación. Actualmente es dispar, algunas comunidades autónomas ofrecen múltiples facilidades y otras regulan hasta el más mínimo detalle. En virtud de la Ley 20/2013, deben adoptarse medidas que reduzcan los obstáculos administrativos, facilitando la economía de escala en los distintos niveles territoriales.

vil y sus variados grupos e intereses diversos. Esta labor tiene sus peligros a la hora de equilibrar las diferentes fuerzas y presiones con el interés general.

Duverger define la sociedad como un sistema de interacciones particulares, concretas, tanto individuales como grupales, que vienen condicionadas por los sistemas sociales en cuyo marco preestablecido se desarrollan[9]. Como indicarían autores estructuralistas (Lévi Strauss, Husserl, Foucault…), los contactos y las relaciones pueden crear determinados patrones de comportamiento, generando estructuras de poder, distinguibles de una simple relación causal en un momento concreto.

Bentley entiende que, esencialmente, el resultado del proceso político se produce tras un ajuste continuo de los intereses de los distintos grupos presentes en la sociedad (considerando al Gobierno como uno más, pero con un valor añadido), que entran en competencia defendiendo su posición en los distintos sectores o actividades, poniendo énfasis en puntos concretos que les reportarán sus principales beneficios. Con sus reflexiones y exposición polémica se proponía dirigir la atención y el interés de los politólogos, desde las instituciones jurídico-formales a las actividades informales de los distintos grupos que actúan en una sociedad (Pasquino, 1982: 749). Bentley afirma que «la gran tarea del estudio de cualquier forma de vida social es el análisis de estos grupos» (1967: 208). Las interrelaciones socio-políticas están permanentemente «barnizadas» por las influencias económicas y sociales, con distinta intensidad, afectando inevitablemente los diferentes procesos específicos de decisiones vinculantes, que son los que constituyen una política pública determinada. Para Subirats (2012: 37), la noción de política pública hace referencia «a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada».

Debemos tener en cuenta que el contexto bipartidista alienta la formación de los grupos de presión, ya que es muy arriesgado para los partidos convertirse en portavoces de intereses demasiado específicos (Key, 1964: 177). En España, asistimos a la «caída» moderada de los partidos mayoritarios (PP y PSOE) que correría paralela al ascenso del resto de fuerzas políticas (caso, por ejemplo, de IU y UPyD), convirtiéndose éstas en los nuevos «árbitros» de la arena política y configurando legislaturas cada vez más fragmentadas.

9. Duverger, M., 1973, *Sociologie de la Politique,* P.U.F., París, pp. 12 y 14-17. Citado en Ferrando Badía, J. (1988: 148).

3. EL FÚTBOL COMO ENTRETENIMIENTO Y SU INTERÉS PÚBLICO

En sus comienzos, las diferentes iglesias y algunas fábricas o talleres[10] influyeron en la popularización en Inglaterra de este deporte y, asimismo, contribuyeron a esta labor los centros educativos, creando importantes competiciones en todo su territorio.

En sus orígenes ingleses, fue un producto vinculado a la aparición de la burguesía como clase dominante. Es una invención moderna posterior a la revolución industrial. No hay instituciones o entidades deportivas dedicadas al fútbol previas a la modernidad, aunque sí existen manifestaciones históricas anteriores similares a su práctica.

A partir de mediados del siglo XIX, comenzó una competencia entre los diferentes agentes e instituciones que, promocionando el fútbol, buscaban asegurarse áreas de influencia y de poder.

Al mismo tiempo, en los países donde se origina la democracia moderna y el parlamentarismo (Inglaterra, Estados Unidos y Francia), se abrieron vías de acceso a los centros políticos de decisión, considerándose aquellos la cuna del *lobbying* actual. Esta actividad se ha visto favorecida por el progresivo acceso del ciudadano para participar en política y por las mejores posibilidades de exponer y defender sus intereses[11].

10. Numerosos equipos británicos se constituyeron alrededor y fueron promocionados por una entidad eclesiástica (Tottenham Hotspur, Aston Villa, Bolton, Everton, son algunos ejemplos). Por otro lado, algunos patronos crearon un equipo como fuente de ocio y entretenimiento para sus trabajadores, caso del Manchester United o el Arsenal.

11. Conforme indica la página web del Registro de Transparencia de la Unión Europea (UE), creado y gestionado por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea y con el apoyo del Consejo de la UE: «La relación de las instituciones europeas con asociaciones ciudadanas, ONG, empresas, organizaciones comerciales y profesionales, sindicatos, grupos de presión o de reflexión, etcétera, es constante, legítima y necesaria para mantener la calidad de la democracia y la capacidad de ofrecer políticas adecuadas a las necesidades y la realidad. Los ciudadanos tienen derecho a esperar que ese proceso sea transparente, cumpla la normativa y respete debidamente los principios éticos evitando presiones indebidas y accesos ilegítimos o privilegiados a la información o a los responsables de las decisiones.» (ec.europa.eu/transparencyregister). En sus estadísticas más recientes (05/12/2013), se encontraban inscritas 6.006 organizaciones en sus diferentes categorías y subcategorías. Dentro de la parte específica denominada «Grupos de presión dentro de las empresas y agrupaciones profesionales y comerciales», se encontraban registrados un total de 2.990, aunque el resto de los inscritos en otras categorías también defienden intereses particulares (no generales, en sentido

El «interés público» se formula en el siglo XVIII, en cuyo contexto histórico e ideológico sustituiría la noción de *bien común*[12], a pesar que el término *interés*, que deriva del latín *interesse* («importar»), tenga varias acepciones. Una de ellas, hace referencia a la afinidad o tendencia de una persona hacia algo; a gran parte de la sociedad, sin duda, le interesa el fútbol, aunque sea esporádicamente[13]. Por otra parte, también hace alusión a la utilidad o conveniencia que se busca, por ejemplo, a nivel económico o material, a la actitud de una persona o un grupo de aprovecharse de algo o de una actividad, obteniendo una ganancia.

El interés público, es todo aquello que importa en su «totalidad» a la sociedad y al estado. Se proclama que «el interés público está por encima del interés privado». Esta afirmación parece lógica, si por ella se entiende que hay actividades en donde puede ser necesario restringir ciertos derechos particulares cuando, en función de su ejercicio, se ocasiona un daño general de manera clara a la colectividad. Sin embargo, existen ocasiones en las cuales no se pueden, en favor del interés público, menoscabar derechos privados.

La actividad futbolística es una actividad deportiva tan generalizada que su desarrollo constituye un claro ejemplo de «interés público»[14]. Caracterizándola así, permite la intervención pública y, en ocasiones, ésta choca con

---

amplio) incluso siendo organismos o entidades públicas, representando a autoridades locales, regionales y municipales, etcétera.
Por otro lado, en Estados Unidos, cuna del *lobbying*, el número de grupos de presión y su inversión ha aumentado en la última década, ejerciendo una fuerte influencia sobre la clase política. En 2010, la inversión alcanzaba los 3.500 millones de dólares, según datos del Senado recopilados por el *Center for Responsive Politics* (CRP), con cerca de 15.000 *lobbies* registrados. Actualmente, han variado esas cifras, reduciéndose ligeramente por cambios coyunturales y/o normativos (elpais.com, 25/11/2013, «Los *lobbies* alargan su poder en la sombra en Washington»).

12. Es una noción filosófica antigua que ha tenido un largo y complejo proceso de definición por numerosos autores, entre los que se encuentran las reflexiones contenidas en Platón (*República*) o en Aristóteles (*Política*). Su utilización en la actualidad pretende expresar el bien que requieren las personas, en cuanto forman parte de una comunidad y, el bien de ésta, en cuanto se conforma por personas.

13. Por ejemplo, respecto a las audiencias televisivas «el triunfo de España en el mundial (Suráfrica 2010) es [fue] la emisión más vista en la historia» con picos de más de 15,5 millones de espectadores en la prórroga y una cuota de pantalla del 85,9%, sumando las tres cadenas (*Telecinco, Canal+* y *Canal+ Liga*) que lo retransmitieron en nuestro país (as.com/futbol, 12/07/2010).

14. Al menos formalmente, desde el punto de vista audiovisual, como se reconoce en el listado del art. 20 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, y remarca el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras, en

los intereses económicos futbolísticos, entendiendo por éstos no sólo estrictamente los de los equipos de fútbol, sino también el de las empresas directamente relacionadas con su actividad, como las casas de apuestas virtuales, muchas de ellas radicadas en paraísos fiscales que, en una estrategia de impecable marketing y relaciones públicas, se han servido de los grandes clubes (y de los no tan grandes, deportiva y económicamente hablando) para promocionar sus actividades, mediante diferentes plataformas, penetrando notoriamente en la sociedad a través de estas multinacionales del fútbol. Sin lugar a dudas, habiendo valorado *ex ante* la calificación de interés «general» del club. Por supuesto, los acuerdos contractuales que se generan tienen la finalidad de obtener mutuas contraprestaciones o incentivos económicos.

4. EL FÚTBOL COMO PALANCA SOCIAL Y POLÍTICA

Tanto la Ciencia Política como otras disciplinas afines, deben reflexionar –y mucho– en la incidencia de los intereses privados (articulados en múltiples «grupos de interés») sobre el denominado interés general y, por tanto, en la actividad pública legislativa y de gobierno.

Las relaciones entre la sociedad, la política y el fútbol, conforman un entorno que abre nuevos horizontes[15], en ocasiones increíblemente fértiles, apoyado en las pasiones y la importancia de los valores deportivos y símbolos futbolísticos, contando con la impagable colaboración de los medios de comunicación de masas.

El fútbol es un «enfrentamiento» deportivo pero también simbólico, que permite observar entre líneas los conflictos existentes en la sociedad española, sus raíces y sus reivindicaciones históricas. Cuándo nuestro equipo ha jugado, no sólo ha disputado un evento de ocio y esparcimiento, de contenido deportivo y con unas determinadas reglas de juego, sino que también, ha confrontado un sentimiento territorial y ha «luchado» por un

sentencia de 17 de febrero de 2011, FIFA y UEFA/Comisión (T-385/07, T-55/08 y T-68/08), y de 23 de enero de 2013, Recurso 283/2011.

15. El Premio Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa califica al deporte como «el esperanto» de nuestro tiempo: «Lo que no consiguió el esperanto lo ha conseguido el deporte. El fútbol rompe barreras, hace comulgar a gente de todas las geografías en un mismo entusiasmo. Deporte es algo más que un entretenimiento, es una actividad que tiene raíces profundas». Declaraciones, el día 6 de mayo de 2013, en la entrega de ayudas de la Cátedra Real Madrid en la Escuela Universitaria que mantiene en colaboración con la Universidad Europea (telecinco.es).

estatus en la jerarquía social nacional. En definitiva, una disputa «pacífica» por una «cuota de poder» en diferentes aspectos socio-políticos u otro tipo de satisfacciones en su defecto[16]. No en pocas ocasiones, el ritual futbolístico, como variante recreativa y de entretenimiento, se transforma en manifestación del nacionalismo, en una ideología deformada cuyos seguidores amparan la cuestión identitaria en valores deportivos y en un club o equipo determinado[17].

Los actuales equipos de fútbol (clubes o sociedades anónimas deportivas) han variado su orientación ya que, tras perseguir esencialmente resultados deportivos exitosos, han ido transformándose en instrumentos para generar los máximos beneficios económicos posibles, a través de diferentes estrategias comerciales e intentan convertirse –algunos ya lo han hecho– en auténticas multinacionales del ocio y del entretenimiento[18]. Aún se mantienen –y se mantendrán por algunos años más– las importantísimas deudas acumuladas y hasta ahora «públicamente» permitidas, entre otras razones, consecuencia de fichar jugadores o entrenadores por encima de sus posibilidades, «saltando la banca» del desarrollo normal del mercado salarial, a costa de asumir una situación crítica en sus cuentas, no siendo suficientes

16. Así, el partido de la Eurocopa 2012: Alemania-Grecia. «Con la situación económica de Europa de fondo y con la presencia de la canciller alemana Ángela Merkel en la grada, los griegos se han conjurado para dar una alegría a su país. En un momento clave en la historia financiera de la Eurozona se miden dos miembros antagónicos, el más rico contra el más pobre, pero en el césped las reglas del juego son otras». El resultado fue 4-2 a favor de los alemanes (abc.es, 28/06/2012, «Eurocopa 2012: Alemania-Grecia, más que un partido de fútbol»).
17. Ejemplos de equipos españoles con un claro sentimiento nacionalista o identitario por parte de sus seguidores son: F.C. Barcelona; Athletic de Bilbao; Celta de Vigo y Osasuna, entre otros. Recientemente, el F.C. Barcelona ha presentado sus camisetas para la temporada 2013/14 y, entre ellas, figura una con los colores de la *senyera,* emblema del nacionalismo catalán (elmundo.es, 06/06/2013: «Mas [Artur] agradece al Barça su servicio al país por lucir la *senyera* en la camiseta»). El club catalán, con esta elección, adopta una clara posición política.
18. Según Ginesta Portet, X. (2011: 141): «después de que los clubes de la *Premier League* inglesa fueran los primeros en crear una estrategia de *branding* internacional, otras ligas y organizaciones deportivas han adoptado sus mismos sistemas de gestión empresarial. En España, el Real Madrid y el Barcelona son el ejemplo más evidente, por su número de fans en todo el mundo, por sus acuerdos internacionales en la comercialización de sus productos con otras organizaciones y por la presencia que tienen sus marcas en todo el mundo gracias a las inversiones de sus fundaciones en escuelas de fútbol en concepto de responsabilidad social corporativa. Por eso, ambos clubes, Real Madrid y Barcelona, pueden calificarse de nuevas multinacionales del ocio».

los ingresos obtenidos por otros negocios u operaciones, principalmente urbanísticas, que han resultado sospechosas de favoritismos en los últimos años[19]. Sin embargo, algunos equipos han ampliado su campo de actuación para convertirse en un singular «Rey Midas»[20], gracias a la globalización y a sus relaciones sociales, políticas y, por supuesto, también económicas, que se «riegan» los días de partido y «florecen» cada temporada, principalmente en sus palcos presidenciales, mediante el establecimiento de algún tipo de contacto y de relaciones con instituciones u organizaciones que forman parte de lo que llamamos Estado.

La influencia se manifiesta de formas diversas, muchas no observables, por eso su cuantificación no puede resultar, exclusivamente, de las actuaciones o presiones realizadas en la superficie socio-política, ya que son «organismos activos en mantener contacto con los poderes públicos, particularmente el poder legislativo» (Linz, 1996: 7). Es muy complicado cuantificar la cantidad y calidad de la influencia que generan los encuentros en los palcos, aunque su resultado es palpable si analizamos algunas demandas sociales y observamos los invitados habituales a los mismos, no necesariamente seguidores del club.

La política intenta reflejar y gestionar de la mejor forma posible la realidad social y los inevitables conflictos que se producen por las interacciones en los distintos entornos. Sin embargo, en ocasiones, como si fuera «un laberinto de espejos» en un parque de atracciones, puede presentar a algunos grupos y sus pretensiones, como más grandes o más pequeños. La actividad de los *lobbies* entra de lleno en ese juego político «mágico» presentando «cual

19. Sobre los escándalos urbanísticos «El fútbol español, al pelotazo» y «Los clubes de fútbol ganan más de 1.000 millones con recalificaciones urbanísticas» (elpais.com, 13/11/2006), que analizan varias actuaciones municipales que aprobaron operaciones inmobiliarias a diferentes equipos para que pudiesen sanear sus cuentas.

20. *Forbes*, medio especializado en finanzas, ha publicado en su revista (17/04/2013) la lista de franquicias o equipos deportivos más valiosos del mundo en 2012. Incluye el fútbol, pero también otros deportes (fútbol americano, béisbol, baloncesto, automovilismo…). Dentro de los veinte primeros se sitúan diez equipos europeos de fútbol y, el Real Madrid, se sitúa como el club más rico del mundo, seguido por el Manchester United y el Barcelona. Además, figuran el Arsenal, Bayern de Múnich, Milan, Chelsea, Juventus, Manchester City o el Liverpool, entre otros. El club blanco aparece con una valoración de 3.300 millones de dólares. Entre otras variables, se toman en cuenta sus ingresos, patrocinadores, la capacidad de sus estadios o sus derechos de emisión. La revista indica: «El Real Madrid ha estado anotándose de forma consistente los mayores ingresos de todos los equipos de fútbol del mundo, a pesar de la intensa crisis económica en España».

mago» determinados intereses como generales, a pesar de ser particulares, haciendo además que otros intereses (incluso más amplios y representativos del bien común) cedan a las mayores presiones y mejores influencias de sus competidores ante los representantes públicos[21].

Las políticas públicas pueden ser entendidas como un conjunto de relaciones entre diferentes agentes, en una permanente competitividad para posicionar sus intereses en el escenario público y obtener los máximos objetivos perseguidos (*outputs/outcomes*). Las ventajas competitivas son construcciones sociales y económicas, pudiendo estar basadas en la calidad de una marca, producto o servicio –también en un sentimiento o pasión, incluido lo relativo al fútbol– que satisfacen las preferencias requeridas por un tercero implicado y que pueden coincidir, incluso, con los que tienen el poder de decisión pública. La acción colectiva de los «clubes deportivos empresariales» está orientada a reducir la formalidad, la transparencia de los contactos y sus costes de transacción, a través de una simple invitación a sus palcos, creando una ventaja competitiva transnacional amparada, entre otros aspectos, en las emociones y las pasiones que transmiten unos colores y éxitos deportivos. Pocos niegan una reunión o un contacto con los grandes dirigentes de equipos de fútbol si éstos se lo solicitan, sin olvidar el reconocimiento social que otorga asistir y que «te vean» en determinados palcos.

Si hacemos caso de referentes intelectuales pluralistas, los grupos de «presión» a través de *lobbies* –en nuestro caso, los equipos de fútbol arraigados, emocional y económicamente, en la sociedad– constituyen un vínculo esencial entre gobernantes y gobernados, convirtiéndose en importantes vehículos de representación de intereses incluyendo, renovando o reconduciendo la agenda política. Partiendo de la existencia de una competencia entre los intereses en juego, no podemos interpretar el poder como bien o

21. Luis Garicano, el economista y Catedrático de la *London School of Economics*, autor del libro *El dilema de España* (2014, Ed. Península) indica que: «[…] hacen falta reguladores fuertes, a prueba de influencias»; «algunas de las lacras españolas, como la corrupción, el poder de los contactos y las amistades frente a la meritocracia y la baja productividad tienen muy poco de culturales y mucho que ver con el entorno legal y social que crean las instituciones»; «en España el peligro de deriva es hacia una situación en la que los que salen adelante no son los que mejores ideas tienen, sino los mejor conectados», y añade que «los empresarios van al beneficio en todas partes y, si ven que la forma de salir adelante es hacerse con un contacto y con una subvención, lo harán, y si ven en un sistema más transparencia, con reglas más claras y que prime hacer lo correcto, lo harán. No es cuestión cultural, sino de instituciones […]» (*El País*, 19/01/2014, p. 35).

cualidad exclusiva de uno o varios grupos concretos (élite dominante). No obstante, sí es posible identificarlos tras analizar un ejemplo concreto que muestre una lucha de intereses. Estas interpretaciones se enfrentan a las referencias marxistas de supremacía elitista *ab initio* de unas clases sociales sobre otras. En los análisis pluralistas (entre otros autores, R. Dahl expone en sus obras esta teoría) no existiría un grupo superior, jerárquicamente hablando, pero en la práctica y, tras una sucesión de decisiones concretas, se podría concluir que unos grupos son más poderosos (influyentes) que otros, tras ejercer su poder político en un contexto determinado, poniendo de manifiesto la capacidad de influir con éxito para que se haga algo que de otra manera no se hubiese hecho. Esta misma reflexión podríamos aplicarla a lo que ha ocurrido, respecto a los *lobbies* maduros y consolidados del juego *on line,* tanto en el período previo como durante la tramitación de la legislación relativa a este canal de juego que se han valido, principalmente, de reconocidos equipos de fútbol, usándolos como «herramienta de presión».

La visión democrática pluralista no tiene en consideración que se utilizan mecanismos «agresivos» para agrietar la posible unión del resto de intereses contrapuestos, mediante la participación en los diversos foros para obtener información privilegiada o relacionándose con la administración pública competente, para favorecer los trámites deseados de manera poco transparente. La competencia es más «sangrante» de lo que parece. Aparte de las decisiones que se tomen en un momento concreto, hay un sistema de valores y creencias sociales (legitimidad) que sitúan a unos actores en posiciones «superiores» respecto de otros y que favorecen que se puedan alcanzar unas reglas o normas (legalidad) más beneficiosas para un ámbito concreto que para toda la sociedad.

La *aldea global* (que desarrolla Marshall McLuhan en sus obras), favorecida por el desarrollo de internet, ha incrementado la legitimidad respecto al progreso y la variedad de uso a los que se puede –y se debe– aplicar, calando profundamente en la sociedad la idea inevitable de revolución tecnológica en multitud de sectores. A lo que no se aplica internet, pudiendo hacerlo, pertenece a un tiempo pasado. Aprovechando esta campaña digital generalizada y el nicho de mercado de esta economía, han ido surgiendo empresas, entre las que se encuentran las de juego *on line*, revoloteando ante los posibles beneficios y disfrutando los tiempos de ingobernabilidad que se han generado en muchos sectores por: la incapacidad de gestionar esos intercambios o transacciones virtuales; la vulnerabilidad frente a la presión o, incluso, la incompetencia profesional por dejación a la hora de aplicar normativas vigentes.

5. GRUPOS DE INTERÉS FRENTE A IGUALDAD ANTE LA LEY

Sintetizando, los gobernantes «representan» el poder, pero las decisiones se toman en otros foros, incluidos los deportivos convertidos en ágoras modernas. Aunque la democracia debe estar sustentada en unos principios políticos y normativos, también debería estarlo en otros de contenido moral y ético, e incluso «estéticos».

No podemos negar que existen «audiencias informales» y «negociaciones políticas» en los palcos de los estadios de fútbol, que vulneran la transparencia y la publicidad de las mismas. La democracia española se desvía en numerosas ocasiones de ese camino procedimental y sustancial, haciendo que nuestro sistema político resulte dañado y en crisis. Existe una democracia procedimental que aporta unos instrumentos teóricos (sin duda, mejorables), sin embargo, los resultados de la democracia sustantiva ponen de manifiesto las desigualdades sociales y económicas existentes en numerosos ámbitos. En nuestro caso, los antecedentes y la reciente tramitación de la normativa del Juego, cuyo resultado ha sido la Ley 13/2011, han producido distorsiones que afectan a la industria tradicional del juego de azar (presencial u *off line*), principalmente afectando a la igualdad, entendida ésta como trato «igual» en unos aspectos básicos de un mismo negocio que se realiza, simplemente, a través de canales distintos (virtual u *on line*).

Debemos distinguir entre el principio jurídico de igualdad «ante» la ley y el principio político de igualdad «en» la ley. El primero («ante»), requiere que de los supuestos de hecho iguales se deriven consecuencias jurídicas iguales, en tanto que de los supuestos de hecho diferentes deben derivarse consecuencias diferentes. En síntesis, equivale a una prohibición de discriminación, de arbitrariedad, de desigualdad carente de justificación objetiva y razonable, impidiendo que se produzcan diferencias jurídicas relevantes. El segundo («en»), establece que es la misma ley la que trata de mantener o de alcanzar la igualdad. Por ello, si se da en un supuesto la igualdad, la ley debe de mantenerla y si no se da, debería de introducir diferentes tratamientos jurídicos que compensen cualquier desigualdad de base.

Por lo tanto, la igualdad, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico o, lo que es lo mismo, en el moderno estado social y democrático de derecho, debe fundamentarse sobre una base de proporcionalidad y garantizar una igualdad real y efectiva. Ciertas desigualdades normativas tienden razonablemente a corregir desigualdades de hecho y, por lo mismo, a propiciar una igualdad verdadera y real. Por desgracia, en otras ocasiones, la normativa reconoce y potencia el desequilibrio y la desigualdad injustamente.

Existen unos mecanismos de interacción y negociación que se manifiestan a través de una extensa red de relaciones asimétricas en donde el poder, no solo representa la posesión de recursos económicos, sino también, el peso simbólico que implica la pertenencia –aunque sea circunstancialmente– a unos u otros grupos sociales[22], influyendo en el proceso normativo.

6. LOS *LOBBIES* FUTBOLÍSTICOS: ACTORES COLECTIVOS

Las decisiones políticas, como parte del proceso político, implican el enfrentamiento con conflictos, tensiones o simplemente con situaciones de concurrencia o competencia, que éstas tratan de resolver, ajustar o superar (Sánchez Agesta, 1990: 68). Los diferentes actores implicados en cada momento, se movilizan en diferentes entornos y usan acciones como pueden ser las relacionadas con los «informales parlamentos» futbolísticos, porque el escudo, la camiseta y el sentido de pertenencia a un equipo plasma una identidad concreta de amplias masas sociales[23].

Debido a la pasión popular por el club, a los flujos económicos y a la irrupción revolucionaria de las nuevas tecnologías, se generan unos escenarios que en múltiples ocasiones vulneran la transparencia y la legalidad, afectando la seguridad jurídica y los controles necesarios de una actividad como el juego y, de modo concreto, a una actividad directamente relacionada como son las apuestas deportivas. Uno de los factores que confiere poder a un *lobby* es el respaldo social, «una base social que lo sustente y cuanto mayor sea ésta, mayor será su capacidad de influencia», «hay muchos *lobbies*

22. Guindal, M. (2011: 478-479) relata, respecto a las torres construidas en los antiguos terrenos de la Ciudad Deportiva del Real Madrid, que Matilde Fernández, entonces concejal del Ayuntamiento de Madrid, le manifestó: «Cuando me opuse a la construcción de las torres, porque me parecía una barbaridad aquella masa de cemento junto al hospital de La Paz, Florentino me llamó a su despacho y me advirtió de que si mantenía esa postura echaría contra el PSOE a todo el madridismo. Me quedé helada, hablaba de los seguidores del Madrid como si le perteneciesen. Siempre pensé que el fútbol, la política y los negocios no tenían nada que ver, pero evidentemente me equivoqué. Unos días después me llamó Rubalcaba, que como sabes es muy madridista y amigo de Florentino, para pedirme que no me opusiera al proyecto. ¡Me pareció increíble!».
23. Para parte de la Psicología Social, un grupo social puede ser definido como dos o más individuos que comparten una identificación común de ellos mismos, o que se perciben (a ellos mismos) como miembros de la misma categoría social. Este concepto puede aplicarse a los individuos que comparten afición por el fútbol (*el deporte rey*) y, más concretamente, por un equipo.

que son enormemente conocidos, tan conocidos, que quizá mucha gente no sea consciente de que son un *lobby*» (Francés, 2013: 151).

En los últimos años, la actividad de *lobby* se ha integrado en el área de las relaciones públicas (*public affairs* o relaciones institucionales empresariales), como técnica de comunicación inseparable de su finalidad de acción política[24]. Como indica Pasquino (1982: 751), el *lobbying* «se trata de una actividad o, mejor dicho, de un *proceso* más bien que de una organización. Es el proceso por medio del cual los representantes de grupos de interés [de "presión"], actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores o de los *decision-makers* los deseos de sus grupos», siendo «sobre todo, una transmisión de mensajes de los grupos de presión».

Repetimos que, el fútbol y su entorno, es un gran medio de comunicación de masas, es un espectáculo de consumo para la industria del ocio y del entretenimiento con un progresivo y creciente significado socio-económico en las últimas décadas, gracias a las retransmisiones audiovisuales y la explotación comercial de su marca-escudo aspirando, en definitiva, a convertirse en grandes referentes, abarcando espacios de negocio cada vez más amplios y diversos[25]. De manera paralela al desarrollo tecnológico, han aumentado las posibilidades de esa explotación de contenidos y derechos relacionados, incrementando su importancia estratégica y económica, tanto para los propios equipos de fútbol como para los que los presiden o adquieren[26], aumentando, también, sus pretensiones personales.

---

24. Xifra, J. (1998: 24) expone que el *lobbying* «es el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas, de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o en aplicación) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos, que genere un entorno normativo y social favorable, y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses representados».
25. El Real Madrid, al igual que otros grandes clubs, busca aumentar sus ingresos con la renovación de su estadio (hoteles, restaurantes, centros comerciales…), con la clara intención de potenciar el consumo por asistente, la recaudación en los días de partido y los derechos comerciales. El Madrid ganó 119 millones de euros con la recaudación en días de partido en la temporada 2012-13, de un total de 518,9 millones de euros en ingresos, de acuerdo con la última clasificación del *Deloitte Football Money League* (17ª edición) (deloitte.com).
26. En el fútbol se observan relaciones y «saltos» entre la economía y la política, o viceversa, para posicionarse y relacionarse, aún más si cabe, con el *establishment* de turno.

Los palcos presidenciales tienen diferente importancia dependiendo del equipo, pero todos, en mayor o menor medida, se convierten en centros de influencia. En torno a 400 personas pueden asistir al palco de honor del Santiago Bernabéu, el mayor centro de influencia y, por tanto, de negocios de España, sin menospreciar su alto potencial internacional[27]. Su presidente tiene la posibilidad de repartir las «cartas» e invitar al palco a la elite que tenga importancia social por alguna actividad, permanente o coyuntural[28]. No olvidemos la proliferación que se ha ido produciendo, a partir de la última década del siglo XX, de los palcos de alquiler VIP en diferentes estadios que se pueden usar para actividades similares por las empresas, a menor escala, siguiendo el ejemplo previo de las islas británicas[29].

Los niveles de prestigio que «impregnan» a los asistentes habituales a los diferentes palcos de estadios de renombre, conforman una capa de po-

---

Sirvan como ejemplos de éstas relaciones: Silvio Berlusconi/Milan, Jesús Gil/Atlético de Madrid, Bernard Tapie/Olympique de Marsella, Joan Laporta/FC Barcelona o Florentino Pérez/Real Madrid, que han tenido vinculaciones políticas, anteriores o posteriores a su relación con el fútbol o, precisamente, aprovechando el poder social y económico de éste.

27. El entrenador del Real Madrid durante tres temporadas, hasta 2012/13, José Mourinho, declaró: «Sé que el Real Madrid es un club especial. No es sólo un club. Es política. El Real Madrid no es sólo fútbol, no es sólo deporte, es muchas cosas que hay alrededor» (diario *ABC*, 04/08/13, p. 74). El propio Florentino Pérez, actual presidente del Real Madrid, en una entrevista reciente, reconoce que «lo que más me [le] gusta es la política» (La Sexta, «Salvados», 09/03/2014).

28. Para constatarlo bastaría ojear los medios de comunicación, generales y deportivos, así como el resto de *mass media*. Ejemplo de la importancia de los palcos, los «colores» y el influjo social de algunos equipos de fútbol, en concreto el Real Madrid, son las siguientes referencias en diferentes momentos:
   – «El Rey, Zapatero… todos piden a Florentino entradas del Madrid-Barça» (elconfidencial.com, 8/04/2010);
   – «Aznar dijo que había que ayudar al Madrid» (sport.es, 30/11/2011);
   – «El Rey reaparece en público en el partido de fútbol Madrid-Borussia» (elmundo.es, 30/04/2013).

   El Rey de España y miembros de otras Casas Reales, los ex-presidentes J.M. Aznar, J.L. Zapatero, entre otros, los titulares del Senado y del Congreso, ministros y ex-ministros, miembros de la Judicatura, los titulares y consejeros de las diferentes administraciones territoriales, empresarios mediáticos y otros altos directivos, miembros de importantes medios de comunicación o ídolos sociales en diferentes áreas, forman parte de un largo etcétera.

29. Sirva como referencias las siguientes noticias:
   – «300 empresas esperan un palco en el Bernabéu» (cincodias.com, 13/10/2003).
   – «El negocio de tener un Palco VIP en el Bernabéu» (expansion.com, 22/08/2010).

der social, en su sentido amplio, muy importante. Se pasa de los niveles de prestigio a los niveles de poder. El poder, para ser tal, ha de ser permanente, global, real y atribuido con carácter personal (Pin, 1965: 124 y ss.). Esto les ocurre a determinados individuos que presiden equipos de fútbol (o forman parte de sus directivas) y que personifican la importancia mundial de un determinado escudo y unos colores, cuyas relaciones se multiplican exponencialmente, gracias a los eventos deportivos –o en otros ámbitos relacionados– que se realizan mientras dirigen (o gestionan) esos clubes.

Según Hilsman (1963: 390 y ss.), una de las características presentes en el proceso político es que «el poder relativo de los grupos en concurrencia o en conflicto es tan relevante para la decisión final, como la fuerza persuasiva con que mantienen sus diversas alternativas». El poder de los grandes empresarios o magnates que están cada vez más presentes en el fútbol es manifiesto, así como la capacidad de persuasión usando las emociones y las pasiones sociales desatadas por este deporte, independientemente del valor «en sí» que tengan las propuestas ofertadas[30].

La regulación puede entenderse como una «competición» en el mercado económico-político, entre la oferta (Administración reguladora) y la demanda (individual o de grupos) en un escenario concreto, abriendo la posibilidad de obtener rentas privadas. El marco jurídico-político favorece, con distintas intensidades, ese «combate pacífico» a favor de unos determinados objetivos privados, principalmente económicos. El principal método que pueden utilizar esos grupos es «ofrecer» una regulación aplicable a sus intereses. Stigler (1971), junto a otras reflexiones anteriores[31], desarrolló esta teoría económica sobre la regulación que posteriormente completaron, por ejemplo, seguidores de la Escuela de Chicago. Creó el término «captura regulatoria», cuyo punto clave es que la regulación es diseñada en beneficio de cierto sector, el cual aprovecha el poder público para establecer y aplicar

30. En la última década hay numerosos equipos que han sido adquiridos por multimillonarios o en cuyo capital tienen importantes intereses. Manchester City, Paris Saint Germain, Mónaco, Chelsea, Anzhi, Manchester United, Inter de Milán o Málaga, forman parte de un largo etcétera. Cada nueva temporada, los distintos campeonatos ligueros ponen de manifiesto ejemplos en este apartado.

31. Como, por ejemplo, Mancur Olson Jr. (1932-1998) que intentó explicar el fundamento lógico de la acción colectiva organizada en base a intereses económicos, esencialmente privados, necesarios para adherirse a un grupo de presión. Analizó estos aspectos en varias de sus obras: *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 1971 (2ª ed.), Harvard University Press; y *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, 1982, Yale University Press.

reglas que generan objetivos y beneficios privados, gracias a su mejor organización y consolidación en ese ámbito específico.

Stiglitz (1994: 503), premio Nobel de Economía, argumenta que «un regulador puede ser *capturado* por el simple hecho de convivir cotidianamente con la empresa a la que regula, por simples lazos de amistad o bien porque al finalizar o abandonar su trabajo como servidor público, su próximo empleo puede ser en la empresa o industria a la que regulaba». Por su parte, Carlton y Perloff (1994: 855) sostienen, en una teoría más general de los grupos de interés, que las firmas, los consumidores u otros grupos, pueden asimismo «capturar» al cuerpo regulador.

El problema de la regulación consiste en descubrir «el cuándo y el porqué» una industria, u otro grupo organizado, es capaz de usar el poder público para alcanzar sus fines. En España, hace ya 25 años, Cases Méndez (1988: 27) alertó sobre la gravedad de la «captura» del regulador en materia de juegos de azar[32]. Por el lado del deporte, algunos deportistas de renombre u otras personalidades relacionadas con aquél, han reconocido públicamente esa labor de *lobby* a favor de unos determinados intereses, en ocasiones, con una «vestimenta» de interés público[33].

Como intentaré demostrar más adelante, esto ha ocurrido con la «captura» del ejecutivo y posteriormente del legislativo, con motivo de la regulación del juego *on line* (Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego).

32. «Perdóneseme asimismo transcribir la cita en inglés para que no resulte tan detonante: Eventually, the man to watch is not the customer, the supplier, the employee or the competitor, but just the regulator. He who gives… and can take away». (Citando a J.L. Guirao, *Gambling in Spain: the unplanned Revolution Sixth National Conference on Gambling and Risk Taking*, Atlantic City, diciembre, 1984, ejemplar mimeografiado, p. 8).

33. europapress.es (02/10/2009): «Raúl: he tenido que hacer de *lobby*». La capital de España, Madrid, en su lucha por los Juegos Olímpicos de 2016, entre otros deportistas y personalidades de nuestro país, eligió al entonces capitán del Real Madrid, Raúl González Blanco, para influir en la decisión de los miembros del Comité Olímpico Internacional (COI) y declaró: «[…] he tenido que hacer de *lobby*, es algo en lo que ya tengo experiencia. He estado viendo a algún miembro, haciéndome fotos con aquellos que les gusta el fútbol y el Real Madrid, y me han dicho que nos van a dar el voto» y añadió «[…] he venido esta mañana después de entrenar en el mismo avión que Florentino […]». Podemos recordar actividades de personalidades relevantes, de diferentes ámbitos, haciendo labor de «relaciones públicas» a favor de la candidatura de Madrid a los Juegos Olímpicos (Madrid2012; Madrid2016; Madrid2020) en actuaciones que, finalmente, no tuvieron éxito.

7. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA

«Cuando afirmamos que en las democracias el público se forma una opinión propia de la cosa pública, no afirmamos que el público lo haga todo por sí mismo y solo. Sabemos muy bien, por tanto, que existen *influyentes* e *influenciados*, que los procesos de opinión van desde los primeros a los segundos, y que en el origen de las opiniones difusas están siempre pequeños núcleos de difusores» y «cada canal selecciona, simplifica, acaso distorsiona, sin duda interpreta y, a menudo, es fuente autónoma de mensajes» (Sartori, 2007: 78-79).

Así, los medios de comunicación tienen influencia para gestionar giros en la opinión pública, pudiendo movilizar a los actores sociales para que éstos exijan respuestas públicas a asuntos concretos relevantes –o que ellos así lo consideran– para la sociedad. Su papel es muy importante pudiendo convertirse, de manera consciente o no, en instrumentos de determinados grupos que hacen uso de estos medios para legitimar sus actuaciones, influir y hacer presiones en los distintos niveles del Estado e introducir, hábilmente, términos técnicos en el lenguaje cotidiano, pudiendo usarse así como canales de inclusión en el sistema socio-político de determinadas actividades (a pesar de su ilegalidad), creando un clima propicio para unos intereses concretos.

La opinión pública es un fenómeno social que se conforma y expresa de diferente manera, según la naturaleza de los grupos y el tipo de contacto que tienen los individuos ya que, éste, es un factor determinante para detectar los espacios de movilización de los diferentes actores y el posible tipo de opinión que se quiere –o se puede– generar[34]. Entre los posibles escenarios de socialización, hay unos más exclusivos y restringidos, entre éstos se encontrarían los palcos de los estadios, entre cuyos asistentes y, por la influencia que ejerce un grupo (o un individuo representativo del mismo), se producen unas interacciones dirigidas a un fin o interés concreto.

Los palcos constituyen espacios en los que se vinculan los actores sociales según su estatus social, poder político y económico, incluso con simbolismo y reconocimiento social (grandes deportistas, líderes políticos, intelectuales…). Por tanto, la entrada a estos posibles debates sobre lo público

34. Sartori, G. (1988: 118) sostiene que la opinión pública es esencialmente un concepto político. Para este autor es «un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales –de opinión– se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la *res publica*».

no es general, sino sólo para unas elites. Por su parte, los medios de comunicación de masas realizan la labor de una inclusión más amplia, explícita o mediante un «goteo» implícito que, por ejemplo, se hace vía anuncios en diferentes soportes publicitarios de los diversos canales de comunicación o vía fotografías que incluyen imágenes corporativas sin tener una intención publicitaria directa, además de usar el correspondiente *merchandising* comercial necesario para captar la atención y dirigir al consumidor hacia el producto o servicio concreto, con una estrategia global.

Al aparecer continuamente en escenarios diversos, se crea una corriente de visibilidad que posiciona al sujeto o entidad, generando múltiples posibilidades de interrelacionarse, al más alto nivel de influencia y poder, con los diferentes agentes sociales (políticos, económicos, culturales…). Los acuerdos que se firman por parte de los equipos de fútbol con representantes de una administración territorial (ayuntamiento, comunidad autónoma o, incluso, el estado) no sólo favorece exclusivamente, como es lógico, los intereses públicos[35], sino que también lo hace y mucho a los intereses privados, del club y de sus juntas directivas, conformadas por empresarios o profesionales con ansias de medrar en sus actividades gracias al *vehículo amable* del fútbol.

El escaparate mediático a nivel global que conllevan los grandes equipos de fútbol, se potencia cada temporada con fichajes relevantes que amplían su visibilidad a costa de grandes inversiones, con esperanza de retorno superiores, gracias a ese posicionamiento transnacional y al interés de multitud de empresas u organizaciones, tanto públicas como privadas, en formar parte de ese escenario mundial, colaborando con importantes sumas a la causa común del *business*.

35. Véase como ejemplo las siguientes referencias de prensa:
   - Esperanza Aguirre, todavía presidenta de la Comunidad de Madrid, señaló que «más de 800 millones de personas conocen en todo el mundo a este equipo y muchos, cuándo se les habla de Madrid, lo primero que les viene a la cabeza es el Real Madrid». Para la presidenta, «no hay nada más lógico que unir esfuerzos para dar a conocer lo que la región puede ofrecer». En opinión de Aguirre, el equipo blanco: «Es el mejor embajador de Madrid y uno de los mejores de España» (elpais.com, 25/06/2005, «El Real Madrid promocionará por el mundo el turismo de la región»).
   - «El Real Madrid promocionará la región como destino turístico durante su gira asiática» (madrid.org, 01/08/2011).
   - «El Ayuntamiento usa al Real Madrid como reclamo turístico» (madridiario.es, 23/04/2012).
   - «El Real Madrid ejerce de embajador de España en Los Ángeles» (eleconomista.es, 04/08/2012).

Desde 2007 hasta julio de 2013, la empresa *Bwin* ha sido el patrocinador principal de uno de los equipos más laureado de España, el Real Madrid[36]. A partir de entonces, pasó a ser *partner* oficial de juego y apuestas del club madrileño en el ámbito digital. Según refleja su página web (bwin.es), en el apartado de patrocinios o *partners* de *Bwin*: «el patrocinio a largo plazo en la camiseta del Real Madrid ha sido fundamental para establecer *Bwin* como la marca de apuestas *on line* líder de Europa y ha sido uno de los acuerdos de patrocinio en fútbol con más éxito». *Bwin*, junto a otras empresas de juego remoto, se aprovechó de esa «permisividad» en su actividad de publicidad y promoción, que estaba calificada –y continuaba siéndolo hasta ese momento– como ilícita e incurría en una competencia desleal[37], realizándola en

36. Es curioso que dos años antes, el Real Madrid y varios de sus jugadores (Raúl, Zidane, David Beckham, Ronaldo y Figo), iniciasen procedimientos legales contra varias empresas de apuestas por Internet por «la vulneración de sus derechos de marca e imagen», ya que utilizaban «sus nombres sin autorización». Las empresas demandadas fueron *Ladbrokes*, *Betfair*, *MrBookmaker, Miapuesta, William Hill, Víctor Chandler* y también *Betandwin* (actual *Bwin.Party)*. Como recoge Cases Méndez (2011: 97), posteriormente (en 2007) se aceptó el patrocinio económico de una de las empresas en litigio: *Bwin* (*El País*, de 5 de agosto de 2005). No podemos olvidarnos que *Bwin* y otras empresas de juego por internet mantuvieron su actividad, sin la autorización administrativa oportuna, desde la última década del siglo XX, de la que sí disponían (y necesitaban de ella) el resto de operadores de juego presencial, para actuar bajo la legalidad.
Además de patrocinar en fútbol al Real Madrid (España), a diciembre de 2013, mantiene acuerdos según indica en su página web, con otros equipos relevantes: Juventus (Italia); Olympique de Marsella (Francia); Manchester United (Inglaterra); Bayern Münich (Alemania) y Anderlecht (Bélgica). También mantiene acuerdos en el motociclismo (campeonato MotoGP), en baloncesto (Euroleague y FIBA) y en balonmano (THW Kiel), entre otros acuerdos específicos o globales en diferentes deportes.

37. Según manifestaron y denunciaron algunos partidos políticos, asociaciones y empresas privadas. Así por su parte, el Partido Popular, en junio de 2007 (días después de la presentación oficial del acuerdo de patrocinio entre *Bwin* y el Real Madrid), a través del portavoz de Deportes en el Congreso, Francisco Antonio González, denunció la ilegalidad de estas empresas y anunció una Proposición no de Ley en la que instaba al Gobierno a actuar «de forma contundente y rápida» para regularizar la situación. Según el PP, esta actividad vulneraba ocho normativas: de blanqueo de capitales, de estafa, de publicidad, delitos contra la infancia y la protección del menor, contra la Hacienda (permite la evasión de la tributación por dichas actividades a otros países), contra la Ley General para la defensa de los consumidores, contra las reformas del código penal en materia de delitos informáticos y contra las leyes del juego y las normativas que, al respecto, se han ido publicando desde el año 1977 por el Estado y después, por las comunidades autónomas (abc.es, 15/06/2007, «El PP denuncia que el patrocinio *Bwin* del Real Madrid es ilegal»). También, entre otras entidades, presentaron sendas denuncias por estos hechos u otros similares: la Asociación de Usuarios de

colaboración con diferentes entidades, como el Real Madrid, a quién nadie se atrevía a «colgar el cascabel». Frente a aquéllas, se encontraban los operadores de juego presenciales, formalmente autorizados en España, que no podían realizar publicidad o debían hacerlo con fuertes restricciones y previa autorización de la Administración –incluso actualmente tienen limitaciones–. (En este sentido, véase nota 69).

8. EL JUEGO DE LAS SINERGIAS ENTRE EL FÚTBOL Y LAS APUESTAS: PODER POLÍTICO

Portales de apuestas *on line* descubrieron un terreno muy fértil en el deporte y, particularmente, en el fútbol. Empresas como *Betfair, Sportingbet, 888, Bwin, Unibet, Paf, Betclic, William Hill, Bet365, 12bet, Interapuestas, Eurobet*… han catapultado su marca, gracias al uniforme de un equipo y a otros elementos publicitarios existentes en los estadios o recintos deportivos e incluso, mediante exclusivas alianzas digitales en los soportes específicos de los clubes (páginas webs, redes sociales, juegos sociales con alguna contraprestación…). La masa de socios y seguidores, las reconoce e identifica como propias, gracias al seguimiento de los acontecimientos futbolísticos (retransmisiones televisivas, medios de prensa impresos y digitales que recogen fotografías y publicidad colateral de esas marcas). Las marcas se asientan y legitiman en la opinión pública a pesar, incluso, de la ilegalidad en la que pudiesen –o pueden– incurrir sus actividades, gracias al reconocimiento social del club de fútbol al que patrocinan y que les ampara.

En el caso de *Bwin*[38], a principios del siglo XXI, necesitaba una campaña de imagen que consiguió patrocinando equipos europeos, mundial-

la Comunicación (AUC); el PSOE madrileño; la Federación Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas y de Azar (FEMARA); la empresa CODERE; la Asociación Española de Casinos de Juego (AECJ); la Confederación Española de Organizaciones de Empresarios del Juego del Bingo (CEJ); la Confederación Española de Empresarios del Juego (COFAR); la Federación de Asociaciones de Máquinas Recreativas (FAMAR); etcétera.

38. Esta empresa de apuestas remotas, se origina con la fusión de una casa alemana y otra británica, denominándose *BetandWin,* simplificándose posteriormente con la marca *Bwin,* que cotizaba en la Bolsa de Valores de Viena desde el año 2000. La actual página web (bwin.es), es operada por la compañía *ElectraWorks (España) Plc.,* filial al 100% de la compañía *Bwin.Party Digital Entertainment Plc.,* con sede en Gibraltar. Esta última compañía es resultado de la fusión, formalizada en marzo de 2011, entre las empresas *PartyGaming Plc.* y *Bwin Interactive Entertainment AG*, comenzando a cotizar desde esa

mente relevantes, con el objetivo de posicionar la marca, transmitiendo a las masas, nacionales e internacionales, unos valores deportivos asentados en los mercados emergentes en los cuales pretendía penetrar. Aplicando lo que manifiesta Francés (2013: 88), todas las actuaciones se realizan con la «esperanza de obtener algo intangible, pero al parecer muy lucrativo: influencia». Inicialmente, se emplea una estrategia socialmente incluyente para legitimar sus actividades y necesidades futuras, gracias a la percepción y reputación alcanzada *a posteriori* por aquella inclusión social. Al cabo del tiempo, junto con otras estrategias, consiguieron sus objetivos, alcanzando un índice importante de notoriedad en los diferentes países[39], al tiempo que, de inmediato, recalaban en los diferentes paraísos fiscales a fin de eludir los impuestos.

Gibraltar no es parte del Reino Unido, es una colonia (como otros territorios: Bermudas, Caimán, Turcas y Caicos…), según establece Naciones Unidas[40], siendo el único *off shore* británico que se encuentra en la zona europea. Allí, el poder se ejerce mediante un gobernador nombrado por la Reina de Inglaterra y gobierna a través de una carta otorgada que establece su marco legal, siendo ciudadanos británicos y, por tanto, comunitarios (desde 2004 participan en los comicios europeos). España lo considera un territorio externo a la UE, debido al conflicto político hispano-británico, que se deriva del Tratado de Utrecht (13 de julio de 1713) –curiosamente un tratado de «paz y amistad»– respecto a sus límites, ya que se hizo una cesión territorial restringida y que, por actuaciones británicas posteriores, se entiende vulnerado[41].

La estrategia de Gibraltar en política fiscal, choca de frente con las políticas nacionales e internacionales de control y prevención de blanqueo de capitales ya que, gracias a la globalización, facilita la evasión y la elusión im-

fecha en la Bolsa de Valores de Londres, convirtiéndose en la mayor empresa cotizada del sector de juego *on line* del mundo, lo que les ha permitido situarse en una posición ideal para aprovecharse de la rápida consolidación del sector del juego *on line* y abrir nuevos mercados en todo el planeta (europapress.es, 23/12/2010).

39. «El patrocinio deportivo de las empresas de juego *on line* como recurso para llegar a las masas». Según recoge este artículo: «[…] *Bwin* volvió a situarse a la cabeza en el ranking de notoriedad que elabora la Consultora IMG y también en los principales estudios realizados por el Instituto de Marketing y Opinión Pública […]» (opergame.com, 23/02/2012).
40. Territorios no autónomos incluidos en la lista establecida por la Asamblea General en 2002 (un.org).
41. Sobre esta cuestión, véase Ortega Carcelén, M. (2013).

positiva[42]. La competencia fiscal entre los Estados miembros, por atraer capital e inversiones empresariales adaptando sus sistemas impositivos, constituye una importante amenaza para el mercado interior de España y del resto de países de la UE, y es perjudicial a la hora de mantener la libre competencia, auténtico pilar de su modelo económico.

Junto a otras jurisdicciones, Gibraltar crea una asimetría fiscal (carece de IVA; el IRPF es mínimo…) que favorece la «deslocalización» de los principales factores de producción y altera la competencia, estimulando la ubicación en sus territorios, en nuestro caso, de los principales servidores informáticos y sus bases de datos de clientes y transacciones económicas, fortaleciendo así, la posición en el mercado de ciertas empresas frente a sus competidores directos afincados en otros países europeos, con un sistema impositivo más armonizado y sensiblemente superior[43]. Su negocio de juego *on line* factura anualmente más de 113 mil millones de euros, gracias a su autonomía en política fiscal, ya que aplica tan sólo un 10% en impuesto de sociedades y un 1% sobre el *win*, con un máximo de 425 mil libras (aproximadamente 500.000 euros), frente a otras imposiciones, como la del propio Reino Unido que llega a un 15%, sin límite máximo de abono a las arcas públicas[44]. Se

42. Recientemente, se ha realizado un informe por parte de la Unidad Central Operativa de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil y sus conclusiones son: «el juego *on line* está siendo cada vez más utilizado para reclutar terroristas, blanquear dinero procedente del tráfico de armas y drogas y construir un entramado económico que dificulte el rastreo del dinero procedente de actividades criminales» (eleconomista.es, 22/08/2013, «La Guardia Civil acusa al juego *on line* de ocultar en Gibraltar actividad criminal»).
43. El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) que aglutina, principalmente, a los ministros de Economía y Hacienda de los estados miembros de la UE, dictaminó que «el régimen fiscal de Gibraltar vulnera las normas de la UE» y, concretamente, el código de conducta comunitario sobre fiscalidad de las empresas. Esa es la conclusión a la que llegaron tras ratificar un informe que asegura que el denominado *Income Tax Act*, aprobado en 2010 en Gibraltar, incluye medidas que suponen una competencia fiscal perjudicial (abc.es, 05/12/2012).
44. El propio gobierno británico, ha constatado que sus finanzas no funcionan en este apartado debido, principalmente, a que numerosas empresas de juego *on line* se instalaron en territorios *off shore* para evitar pagar los impuestos que tenían establecidos. Mediante un Proyecto de Ley que se encuentra en tramitación, pretende modificar su política fiscal de juego, tomando como base el lugar de consumo (residencia de los jugadores) y no el lugar donde se encuentren ubicadas las empresas de juego, sean o no «paraísos fiscales», aplicando el impuesto del 15% sobre el beneficio de las empresas (diferencia entre apuestas totales y premios pagados), que coincide con la tasa que ya se les aplica a las compañías de juego que operan «directamente» desde Reino Unido. Su entrada en vigor y sus efectos, caso de aprobarse, serán a partir de diciembre de 2014 y el impacto, en territorios como Gibraltar, serían muy significativos como ha

entiende que haya más de 25 empresas operadoras allí confortablemente instaladas, aunque no se comprende que la UE y, en concreto la Comisión, lo acepte sin más.

Las grandes empresas de apuestas virtuales iniciaron su gran mercado en Estados Unidos, encontrándose con una importante oposición política y unos impuestos elevados. Buscando una mayor tolerancia y libertad, usando un «Mayflower» de vuelta, se instalaron en el Reino Unido a finales del siglo XX, recalando enseguida en Gibraltar[45], aprovechando su importante autonomía y beneficios fiscales. En 2006, el gobierno socialista español reforzó esta situación con un acuerdo que mejoraba las infraestructuras de comunicación de Gibraltar y, por tanto, las redes por las que «circularía» (y «circula») el juego remoto. En septiembre de 2009, el Congreso de Estados Unidos prohibió a las compañías de medios de pago que gestionasen el abono de premios procedente de juego remoto, por lo tanto, las compañías de apuestas *on line* se tuvieron que posicionar fuertemente en la UE ya que «está gestionada de una manera que favorece su negocio» (según declaraciones de Mitch Garber, entonces presidente de *PartyGaming*, compañía líder, principalmente dedicada al póquer por internet. Diario *Cinco Días*, 30/10/2006). Crecieron como la espuma las empresas en paraísos fiscales, gran parte de ellas radicadas en Gibraltar, en los cuales mantenían unos servidores para sus operaciones de juego, al margen de la supervisión y el control fiscal de países consentidores como España, colmando de publicidad cualquier soporte que les otorgase visibilidad en sus principales mercados, los deportivos (camisetas, estadios, ligas, grandes premios o eventos deportivos, etcétera), siendo su entorno más preciado, el futbolístico.

Actualmente, el crecimiento exponencial de la red y de la actividad del juego, requiere ampliar las infraestructuras de nuevo. Desde el punto de vista político, es imprescindible para Gibraltar independizarse «tecnológicamente» de España para evitar tensiones futuras que repercutan en la economía gibraltareña. Actualmente, dispone de unas 100.000 líneas telefónicas, para alrededor de 30.000 habitantes, y reclama más y con mayor ancho

puesto de manifiesto la *Gibraltar Betting and Gaming Association* (gbga.gi), que agrupa a las principales firmas de juego *on line* y que, mostrando otro ejemplo de *lobby*, está asesorada por el ex primer ministro gibraltareño, Peter Caruana («Gambling tax would hit Gibraltar hard» *The Times*, 18/11/2013).

45. Véase García Caba, M.M. (2011: 118), «Los modelos europeos del juego *on line*» en Palomar Olmeda, A. (dir.), *El Juego on line,* Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

de banda para favorecer sus negocios[46]. La instalación del cable telefónico, ligada al proyecto *European Indian Gateway* que une, entre otros territorios, a Gibraltar con el Reino Unido garantizaría, definitivamente, el arraigo de los servidores del juego *on line* en «La Roca».

Ante las amenazas de las instituciones internacionales para que haga más transparente su actividad económica, Gibraltar ha logrado cerrar acuerdos de doble imposición con más de veinte países en estos años, entre ellos Alemania, Francia, Italia, Bélgica o Grecia, territorios con los que no tiene conflicto tributario alguno, pero que le resulta suficiente para dejar de estar catalogado como un paraíso fiscal por organismos, como la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico), que hasta principios del siglo XXI incluyeron a «La Roca» en sus listas internacionales de paraísos fiscales. España ha firmado tratados de doble imposición con refugios económicos tradicionales y que dependen de la soberanía británica (Isla de Man o Jersey, por ejemplo), pero respecto a Gibraltar no es posible por dos razones esenciales: las autoridades gibraltareñas quieren seguir atrayendo inversores desde España y, para España, supondría reconocer políticamente la soberanía de Gibraltar, algo que niega desde siglos.

Los grupos de «presión» actúan principalmente sobre el poder legislativo y, en menor medida, sobre el poder ejecutivo. El poder judicial, en teoría, quedaría al margen de esta presión. En 2010, los presidentes de la Sala Segunda de lo Penal (Juan Saavedra) y Quinta de lo Militar (Ángel Calderón) y otros magistrados del Tribunal Supremo, exponían que las empresas de juego *on line* no podían quedar exoneradas, por ejemplo, del delito de contrabando en el que estaban incurriendo en el desarrollo de su actividad en España, que era ilegal. El presidente de la Sala Quinta (Ángel Calderón) expresamente dijo que «no puedo comprender que cometiéndose este delito de forma continuada no actúe la administración para suspender los servicios o anular el funcionamiento de esas páginas». Por su parte, el fiscal Anticorrupción (Antonio Romeral) denunciaba que la Fiscalía no podía actuar de oficio porque la administración no establecía la cantidad que constituía delito, lo que es necesario para determinar si el ilícito era administrativo o penal[47]. En este mismo foro, el magistrado del Tribunal Constitucional,

46. Para más información véase: «Las motivos de Picardo: un negocio de 113.000 millones de euros» (larazon.es, 18/08/2013).

47. Mesa Redonda sobre «Los presuntos ilícitos penales y administrativos en el juego online», dentro de las Jornadas *La reforma penal y los delitos en el juego on line,* celebradas durante los días 16, 17 y 18 de noviembre de 2010, en el Salón de Actos del Tribunal

Pascual Sala, indicó que «las cifras son escalofriantes, España podría haber recaudado 700 millones de euros al año por los tributos que se han dejado de pagar». La regulación se venía solicitando desde sus primeros escarceos, en los primeros años de la década de 1990, según indicaron esos miembros de la judicatura.

En el abanico de enmiendas (un total de 269) presentadas, durante su tramitación, por los diferentes grupos parlamentarios[48] al Proyecto de Ley de Regulación del Juego, presentado por el Gobierno al Congreso de los Diputados, sobresale la número 213 propuesta por el Grupo Parlamentario Popular al apartado 4 del futuro artículo 18[49]. Reclamaba su modificación, exigiendo ubicar en territorio nacional español las unidades centrales de juegos (servidores)[50]. Este aspecto clave no se admitió, inexplicablemente,

---

Superior de Justicia de Madrid, organizada por la Asociación de Comunicadores e Informadores Jurídicos (ACIJUR) y la colaboración de la editorial jurídica *Datadiar* y el Centro Internacional Carlos V (Universidad Autónoma de Madrid).

48. *Boletín Oficial de las Cortes Generales* (B.O.C.G.), Congreso de los Diputados, 31/03/2011, núm. 109-8, serie A (Proyectos de Ley). Para consultar los textos completos del Anteproyecto, del Proyecto y de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de Regulación del Juego, puede acudirse a Oñate, P. y Gusano, G. (eds.), 2012, *La Consolidación del Juego on line: Realidades y Deseos.* Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pp.127 y ss.

49. «ENMIENDA Núm. 213 al artículo 18, apartado 4. De modificación.
Se modifica el apartado 4 del artículo 18, con el siguiente texto:
4. Tanto la Unidad Central de Juegos como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de la Dirección General de Ordenación del Juego, que permitan a ésta realizar un control y seguimiento, en tiempo real si así se requiriera, de la actividad de juego llevada a cabo, de los premios otorgados y en su caso, de la devolución de premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de los juegos, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales. La Unidad Central deberá estar ubicada en territorio español y poder ser monitorizada desde territorio español por la Dirección General de ordenación del Juego. La Dirección General de ordenación del Juego requerirá que unidades secundarias de los sistemas del operador se ubiquen en España con la finalidad de verificación y control de la información [El subrayado es nuestro].
JUSTIFICACIÓN: Mejora técnica.» (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, núm. A-109-8 de 31/03/2011).
La Comisión de Economía y Hacienda, con competencia legislativa plena, en su sesión núm. 48, tras las enmiendas que habían sido transaccionadas, retiradas o específicamente votadas, procedió a votar el resto, entre las que se incluía la núm. 213, con un resultado de: votos a favor (16); en contra (20); abstenciones (2), quedando rechazada, junto al resto del grupo de enmiendas. (*Diario de Sesiones*, Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 754, de 12/04/2011, p. 11).

50. La Asociación Española de Apostantes por Internet (AEDAPI) que englobaba los intereses de las principales empresas del sector del juego *on line,* en una entrevista que se

tras la presentación del Proyecto de Ley por el Gobierno al Congreso (en el Anteproyecto no se hacía «especial mención» a la ubicación) pasando por el Senado[51] y hasta la aprobación del texto definitivo[52], por lo que podemos

realizó a su entonces presidente Sacha Michaud, manifestaba que esta opción restaba atractivo al mercado español, ya que obligaba a las empresas a ciertos esfuerzos y limitaciones (opergame.com, 01/04/2011). Posteriormente, AEDAPI, se ha reconvertido en JDigital (Asociación Española de Juego Digital).

51. De igual manera, el Grupo Parlamentario Popular, volvió a insistir dentro de sus 46 enmiendas presentadas en el Senado (de un total de 110) en este aspecto territorial sobre la ubicación de los servidores de datos y apuestas realizadas. El contenido de la enmienda núm. 76 era el siguiente:
«El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda al Artículo 18. 4. ENMIENDA. De modificación.
Se modifica el apartado 4 del artículo 18, con el siguiente texto:
4. Tanto la Unidad Central de Juegos como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de la Dirección General de ordenación del Juego, que permitan a ésta realizar un control y seguimiento, en tiempo real si así se requiriera, de la actividad de juego llevada a cabo, de los premios otorgados y en su caso, de la devolución de premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de los juegos, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales. La Unidad Central del Juego deberá poder ser monitorizada desde territorio español por las autoridades competentes, con independencia de su ubicación. La réplica de la Unidad Central deberá estar ubicada en territorio español y poder ser monitorizada desde territorio español por las autoridades competentes, con la finalidad de verificación y control de la información [El subrayado es nuestro].
JUSTIFICACIÓN: Flexibilizar el requisito de que se establezca la Unidad Central del Juego en territorio español.» (B.O.C.G., Senado, núm. 54-349 (Serie I) de 27/04/2011.
El resultado de la votación de las enmiendas y del dictamen en sesión plenaria del Senado (04/05/2011), tuvo el resultado siguiente: la Enmienda núm. 76 (junto a otras enmiendas presentadas por el GPP) fue rechazada por 110 votos a favor (GPP); 133 en contra (CIU; ENTESA; GPMX; GPS; GPSN) y sin abstenciones.

52. El texto definitivo, tras su aprobación, mantiene la siguiente redacción:
«Artículo 18. Unidad Central de Juegos.
[…]
4. Tanto la Unidad Central de Juegos como su réplica, incorporarán conexiones informáticas seguras y compatibles con los sistemas de la Comisión Nacional del Juego, que permitan a ésta realizar un control y seguimiento, en tiempo real si así se requiriera, de la actividad de juego llevada a cabo, de los premios otorgados y de la identidad de las personas que participan y son premiadas en los mismos, y en su caso, de la devolución de premios que eventualmente se produzca con motivo de la anulación de los juegos, todo ello sin perjuicio de la posibilidad de realizar inspecciones presenciales. La Unidad Central deberá poder ser monitorizada desde territorio español por la Comisión Nacional del Juego, con independencia de su ubicación. La Comisión Nacional del Juego podrá requerir que unidades secundarias de los sistemas del opera-

afirmar que, ese rechazo, se ha convertido en el verdadero «lastre de hormigón» de la Ley 13/2011 y en la piedra de toque sobre la «captura del legislador». Este apartado de la política pública sobre el juego, ha generado un efecto a medio plazo (*outcome*), junto con una retroalimentación sistémica (*feedback*), que tiene altas probabilidades de producir nuevos resultados inmediatos en otro sentido (*output*). Posiblemente, el actual ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, al manifestar que el gobierno español va a «revisar nuestra legislación en muchos sentidos para atajar todo lo que no funciona. Vamos a modificar la ley del Juego para que, por ejemplo, si quieren operar en España tengan que utilizar servidores españoles, de paso así recaudamos los impuestos nosotros» (abc.es, 05/08/2013, «Se acabó el recreo»), no era consciente de que el legislativo (y tal vez, el ejecutivo) habían sido «capturados» previamente[53].

En virtud de reiterada jurisprudencia europea, los Estados miembros pueden (y podían haberlo hecho entonces) establecer restricciones a la explotación de los juegos de dinero en su territorio, apoyados en los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Este tipo de actividad económica puede tener, objetivamente, consecuencias sociales negativas. Por ello, la libre prestación de servicios en ese ámbito puede ser objeto de restricciones

dor se ubiquen en España con la finalidad de verificación y control de la información.» [El subrayado es nuestro] (B.O.C.G., Congreso de los Diputados, serie A, núm. 109-12, de 18/05/2011).

53. Durante la tramitación en el Senado de la Ley 13/2011, dentro de los *Dictámenes de Comisiones sobre Proyectos y Proposiciones remitidos por el Congreso de los Diputados*, el senador Antonio Hurtado Zurera (Grupo Parlamentario Socialista), previamente había manifestado que: «Tampoco vamos a poder apoyar la pretensión que tienen [el GPP] a través de la enmienda relativa a que la unidad central de juego de los operadores esté en territorio nacional, ¡qué más nos gustaría a nosotros!, pero es la normativa de la Unión Europea la que lo prohíbe. Sí nos permite que la Comisión Nacional del Juego esté monitorizada con la unidad central de todos los operadores y tenga la información en tiempo real, pero la enmienda, tal como está planteada, no se puede admitir» (*Diario de Sesiones*, Senado, Pleno núm. 121, del 04/05/2011, p. 6993). Como ya hemos indicado (nota 50), la propia AEDAPI se había manifestado sobre esta cuestión sin argumentar la imposibilidad de la propuesta por ir en contra de la normativa europea, aunque sí expuso su malestar, caso de salir adelante esta enmienda: «podría suponer un obstáculo significativo para el establecimiento de operadores europeos, ya que es un factor que mermaría el atractivo del mercado español». En este sentido, consideraba que tener un sistema que permitiese al regulador la accesibilidad a los equipos del operador en tiempo real era totalmente viable y permitiría un control exhaustivo «sin necesidad de establecer la totalidad de los equipos tecnológicos en España» (europapress.es; 31/03/2011). Véase también nota 71.

por motivos de orden público, de seguridad pública o de salud pública o, incluso, por razones imperiosas de interés general, como la prevención del fraude o del blanqueo de capitales, favoreciendo la protección de los consumidores, el control y la transparencia, sin perjudicar la igualdad de trato respecto a otros operadores nacionales. Los juegos de azar *on line* pueden ser ofertados a distancia, sin la infraestructura ni los equipos tecnológicos en el Estado miembro en cuestión, sin embargo, en este territorio se podrían efectuar controles exhaustivos de manera directa y más inmediata en las instalaciones específicas. Los servidores de datos («Unidad Central de Juegos») ubicados en otro Estado miembro, diferente en el que se realice la actividad económica, complica sobremanera la supervisión y el control, careciendo actualmente de los instrumentos de cooperación necesarios entre estados, para recabar la asistencia necesaria y realizar dichas inspecciones ágilmente.

9. LA TRANSPARENTE OPACIDAD

El poder político y el económico se relacionan, continuamente, en todos los niveles en los que se produce una distribución del poder, sea territorial o funcional. Esta interrelación puede ser ilegal (por ejemplo, financiando a partidos políticos fuera de la normativa correspondiente y con posibles comisiones o prebendas para conseguir tratos de favor) o ser legal, usando unas técnicas permitidas que faciliten el acceso a los centros de decisión, para favorecer políticas públicas concretas que coincidan o se ajusten a intereses privados, aunque no sean del todo acordes con el interés del resto de la sociedad e incluso discordantes con el de otros miembros del mismo sector industrial.

La generalización de prácticas, tan poco transparentes, como las denominadas «puertas giratorias», empleadas frecuentemente por determinados *lobbies*, se encuentra en la línea fronteriza de la ilegalidad y, en ocasiones, la cruza descaradamente. Que cargos relevantes de empresas privadas ocupen posteriormente puestos públicos, puede presentar un conflicto de interés con sus anteriores funciones privadas y, al revés también, cuando políticos y funcionarios con capacidad de decisión, pasan a ocupar puestos privados en áreas en las que previamente estaban bajo su control político. Este mecanismo refleja la vinculación entre los intereses de las élites políticas y las empresariales, que propician el acceso directo de éstas a los espacios de po-

der en ambos contextos. El tráfico de influencias o la corrupción se hace patente si no se establecen y cumplen los debidos controles[54].

En la Unión Europea es una práctica extendida que los altos funcionarios, tras pasar por responsabilidades comunitarias, recalen en un medio de comunicación, agencias de relaciones públicas, consultoras o entidades relacionadas con la actividad de *lobby*. También y sin salir de nuestro entorno, presidentes, ministros y otros altos cargos, acaban ocupando puestos relevantes en el sector privado: Felipe González (Gas Natural) o José María Aznar (Endesa; News Corporation; Doheny Global Group…)[55]. Algunos de los puestos que se ocupan posteriormente, pertenecen a empresas privadas que en su día fueron públicas, se privatizaron bajo su mandato de gobierno y en cuyas negociaciones tuvieron un importante papel. En el otro sentido, son también muchas las personas que, provenientes del mundo empresarial, recalan en funciones públicas[56].

«A lo largo de su trayectoria, más que centenaria, el Real Madrid ha cultivado las relaciones, institucionales o personales, con las diferentes tendencias políticas, detentaran o no en ese momento el poder constituido» (González, 2004: 119). El palco se reconoce socialmente como el lugar idóneo para entablarlas de manera relajada y, porque no decirlo, muy cercana, de-

54. Un informe del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), perteneciente al Consejo de Europa, publicado el 15 de enero de 2014, expresa su preocupación por la «proliferación de escándalos de corrupción que atentan contra la credibilidad de las instituciones políticas en España». Entre las recomendaciones que hace el texto, destaca la adopción de un código de conducta parlamentaria que guíe a los políticos en la prevención de conflictos de intereses, regalos e intereses financieros y la introducción de reglas sobre la relación con los grupos de presión (larazon.es, 15/01/2014, «Europa, preocupada por la corrupción en España»). Por su lado, los resultados del Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), de febrero de 2014, sitúan a la corrupción (44,2%) como el segundo problema para los ciudadanos españoles, aumentando casi un 5% desde enero (39,5%).

55. «Aznar redondea su sueldo vitalicio con €1,5 millones como consejero y conferenciante», manifestando, a *sensu contrario*, que «el ex presidente del Gobierno ha pedido austeridad salarial en repetidas ocasiones» (elconfidencial.com, 12/01/2011).

56. Instituciones como el Banco Central Europeo (Mario Draghi) o el Fondo Monetario Internacional (Antonio Borges, antes de su dimisión a finales de 2011), tienen en sus altas instancias a personal que proviene de la banca o sectores afines (ambos han sido vicepresidentes de *Goldman Sachs*), igual que ocurre en países de la UE, entre ellos España: el Ministro de Economía y Competitividad, Luis de Guindos, trabajó en *Lehman Brothers*; el Ministro de Educación, Cultura y Deporte, José Ignacio Wert en el BBVA; el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Miguel Arias Cañete, tiene relaciones con empresas de energía nuclear, petroleras, automóvil, construcción y agricultura; éstos sólo son algunos ejemplos de una amplia lista.

bido a esas emociones y pasiones comunes entre los que a él acuden[57]. Se recibe a un alto cargo o personalidad relevante que, además, es un seguidor madridista o viceversa (es seguidor madridista y en ese momento, además, cargo público), lo cual facilita la relación al pertenecer a un mismo grupo social, en este caso relacionado con el deporte. Constituye un acceso al poder privilegiado y solamente hay que *elegir al hombre adecuado que vele por una legislación adecuada.*

Una vez elegido «el medio» (equipo de fútbol), tenemos que saber «el fin»: influir sobre la Administración. En 2007, la empresa de apuestas *Bwin,* pactó contractualmente con el Real Madrid, bajo la presidencia de Ramón Calderón, no sólo una brillante acción estratégica de marketing sino, además (o principalmente, según lo observemos), influir en la Administración para legalizar el juego *virtual.* Los clubes, y especialmente el Real Madrid, son también agencias de relaciones públicas y comunicación socialmente privilegiadas utilizando los palcos de sus estadios. Usaron la marca futbolística mundialmente reconocida para interactuar, gracias a unas relaciones públicas de excepción, con los decisores públicos en el momento político oportuno, enviando «señales» sobre la futura regulación de la industria del

57. Borja Martínez Laredo candidato en las últimas elecciones a la presidencia del Real Madrid –finalmente no reunió los avales necesarios– en una entrevista que recoge el diario deportivo *AS* en su versión digital (as.com, 08/06/2013), ante la pregunta ¿se hacen negocios en el palco? manifestaba lo siguiente: «Yo creo que ahora, lejos de ser un lugar de representación del madridismo, el palco se ha convertido en un sitio para hacer *lobby*. Es absolutamente cierto que hoy en día, cuando entras en el palco, da la sensación de que ahí no se respira el madridismo que debería. Yo, cuando iba, estaba cinco minutos antes de que saltarán los jugadores en mi sitio más solo que la una. Pero solo, con cinco o seis personas más. Digo yo que los demás estarían muy ocupados. Luego, claro, hay carreras después del pitido inicial para sentarse. Mire, aquí se viene a ver el fútbol, no a hacer negocios».
En ese mismo sentido, el periodista deportivo Alfredo Relaño (diario deportivo *AS,* 03/07/2013) tilda al palco del Santiago Bernabéu de «[…] sucedáneo de las cacerías de Franco». Por su parte, el economista César Molinas, en su artículo «España, capital Madrid» (*El País*, 04/03/2012), expone que «Hay una gran consistencia histórica, de concepción de los negocios y del mundo, entre personajes decimonónicos como Fernando Muñoz, el general Serrano y el marqués de Salamanca, por una parte, y los que hoy día se sientan en el palco del Santiago Bernabéu, por otra. Es una misma manera de prosperar por el favor del poder político, gracias al BOE, que se ha mantenido inalterada a lo largo de los siglos. Cómo explicar si no, por ejemplo, la moratoria de dos años concedida hace poco para el pre-registro de plantas termosolares a fin de que puedan cobrar las primas correspondientes. ¿No es eso captura de rentas? Pregunten en el Bernabéu».

juego de azar, particularmente del canal *on line*. Como podría cuestionarse y decir –aunque nunca lo escribió– Maquiavelo*:* el fin justifica los medios. *Bwin* y el Real Madrid debieron pensar que sí, en los mismos términos que el autor florentino.

La cláusula 16 del contrato firmado entre *Bwin* (actualmente es *Bwin. Party*) y el Real Madrid, establecía: «[…] el Real Madrid deberá efectuar todos los esfuerzos posibles para ayudar a *Bwin* en sus conversaciones con las autoridades locales con el propósito de introducir en la regulación todas las modificaciones que la hagan accesible también para los operadores de juego *on line*»[58]. El principal redactor e impulsor de la normativa que autorizó el juego *on line* fue un abogado del Estado (Juan Carlos Alfonso Rubio) que, casualmente y gracias a las «bisagras ocultas de las puertas giratorias», había pasado previamente por el Real Madrid como Secretario (No Consejero) de *Real Madrid Gestión de Derechos*[59], en su calidad de Director de la Asesoría Jurídica de *Sogecable* (la cual controlaba el 10%, a través de *Prisa Televisión*), una de las sociedades beneficiarias del acuerdo firmado entre *Bwin* y el club blanco y con un marcado interés en el desarrollo y en los ingresos que produjese el juego *on line,* una vez se regulara específicamente. Juan Carlos Alfonso cesó en este cargo el 14 de julio de 2009, pasando inmediatamente a gestionar los asuntos públicos relacionados con el Juego, haciéndose cargo de la Dirección de Coordinación de Loterías y Apuestas del Estado (LAE) y, posteriormente, de la Subdirección General de Ordenación del Juego en el Ministerio de Hacienda[60] (hasta su «dimisión» en marzo de 2012), tras el ne-

58. elconfidencial.com (22/03/2012, «El Real Madrid pactó por contrato influir en la Administración para legalizar el juego *on line*») añade: «La regulación sobre el Juego la hizo un ex directivo de una filial del Madrid». Véase también eleconomista.es, en esa misma fecha: «Alfonso Rubio ejercía en la empresa que firmó con *Bwin*».
59. Según indican los Informes económicos-financieros del club blanco, se constituye el 10 de junio de 2004, iniciando sus operaciones el 1 de julio. Estando participada, según el Informe 2006/07 (p. 18), de la siguiente manera: «70% Real Madrid C. de F., 12,5% Accionariado y Gestión S.L., 10% Sogecable S.A. y 7,5% Media Cam Producciones Audiovisuales S.L.; y su objeto social es administrar los bienes y derechos de los que son titulares sus socios en el negocio de explotación conjunta de una parte de los derechos de *merchandising*, imagen del Club y jugadores, internet y distribución». Aparece como entidad «dependiente» del Real Madrid C. de F. («dominante»).
60. La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) era el órgano competente para regular y supervisar el juego a nivel estatal, hasta que se constituyese la Comisión Nacional del Juego (CNJ) como organismo regulador independiente. Finalmente, el Gobierno anunció, en enero de 2012, que para reducir estructuras y costes no se crearía la CNJ, asumiendo sus funciones la DGOJ.

cesario proceso de separación de LAE, ya que este organismo era al mismo tiempo «juez y parte», operador y regulador de la actividad. De este modo, la Comisión parlamentaria de Economía y Hacienda del Congreso quedaba «capturada» desde el inicio de los trabajos, gracias a un anteproyecto elaborado por unos intereses creados *ad hoc* previamente a la fase normativa y presentados formalmente ante la Comisión, aprovechándose de sus más que probables desconocimientos técnicos (incluso compresibles); agravando la inoperancia de la Comisión, la sorprendente e innecesaria urgencia con la que se tramitó esta ley.

En la gran mayoría de ocasiones «la legislación, hecha con prisas, muchas veces asume carácter experimental. La antigua máxima de la *sabia lentitud (la sage lenteur)* del Poder Legislativo, que jamás decidía sin previo estudio y reflexión, cede paso a una legislación que dispara, como una ametralladora, leyes sin tregua. Con frecuencia, esa legislación es tan deficiente que necesita ser inmediatamente revisada por el propio poder que la dictó» (Ávila, 2012: 45)[61].

61. Véase Ávila, H., (2012), citando a: Hey, J., 2002, *Steuerplanungssicherheit als Rechtsproblem,* Köln, Otto Schmidt, p. 72; Horn, H.D., 1989, *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz,* Berlín, Duncker und Humblot, pp. 20 y 25, y a Stötzel, M., 2002, *Vertrauensschutz und Gesetzesrückwirkung,* Frankfurt am Main, Peter Lang, p. 40.
En este sentido y por otro lado, es interesante observar como el Grupo Socialista, artífice de la regulación sobre Juego (Ley 13/2011), ha presentado recientemente al Congreso de los Diputados una *Proposición no de Ley sobre prevención de ludopatías* que la Comisión Mixta aprobó, con modificaciones, en su sesión de 19 noviembre de 2013 y publicó en el B.O.C.G., Sección Cortes Generales, serie A, núm. 233, de 11 de diciembre de 2013, en los siguientes términos:
«La Comisión Mixta para el Estudio del Problema de las Drogas insta al Gobierno a:
1. […]
2. Desarrollar una regulación clara, concisa y estricta sobre los distintos programas de incitación a la práctica de las diversas modalidades de juego *on line,* incidiendo fundamentalmente en la regulación de la publicidad, sobre todo en los jóvenes.
[…].»
Resulta de interés señalar que, durante las dos legislaturas socialistas anteriores, constatando el uso publicitario «ilegal» masivo de la actividad que realizaban las casas de apuestas de juego remoto, no se tomase medida alguna al respecto y se permitiera la actividad y la publicidad hasta la aprobación de la Ley 13/2011 y que, tampoco, se aprovechase esta oportunidad legislativa, con mayoría en las Cámaras, para regularla exhaustivamente.
También es destacable, por lo que de preocupante tiene, lo que se recoge en la Exposición de Motivos de esta *Proposición no de Ley*: «El perfil del jugador *on line* es joven, existiendo casos de menores que juegan por lo fácil que es vulnerar la ley en internet». Este fenómeno ha sido puesto de relieve, con toda claridad, por Carbonell,

Hasta ese momento «la realidad, una vez más, ha [había] atropellado al regulador y al legislador. No ha habido [habían existido] respuestas adecuadas a la rapidísima implantación y posterior expansión del juego *on line* ni a los nuevos aspectos que presentan [presentaban] juegos nominalmente iguales a los autorizados hasta el momento pero que resultan [resultaban] ser diferentes: inseguridad acerca de los actores (jugadores, empresarios), inseguridad acerca de las reglas del juego (participación, pago de premios), llamadas o *sms* por teléfono cuyo precio es por sí mismo una apuesta, etc.» (Cases Méndez, 2011: 94).

En todo el proceso de decisión, desde la redacción del anteproyecto –y también en los prolegómenos– hasta que el texto se envía a las Cámaras, siendo enmendado y sometido a votación, participan los grupos de interés y de presión con la intención de defender sus objetivos e influir en los decisores públicos, tanto sobre el poder Ejecutivo (Gobierno) como sobre el Legislativo (principalmente diputados, aunque también senadores). Como ocurre en otros, en el sistema español, ha cobrado más relevancia el impulso normativo del Gobierno respecto a otras iniciativas, y las Cámaras son actores esenciales, aunque se produzcan algunas enmiendas posteriores que se aprueben en esta fase legislativa. Caso de la Ley 13/2011, que venía condicionada por la redacción del anteproyecto.

E. y Montiel, I. (2013) en *El Juego de azar on line en los nativos digitales,* Valencia, Tirant Humanidades. En este mismo sentido, también podrían haber regulado más exhaustivamente los controles y la transparencia, por ejemplo, ubicando las unidades centrales de juegos en territorio español facilitando su inspección. Véase al respecto notas 48 a 53.

Recientemente, ha presentado (el Grupo Socialista) otra *Proposición no de Ley sobre aplicación de bonos en el juego on line en España desde la perspectiva del juego responsable* (B.O.C.G., Sección Cortes Generales, serie A, núm. 242, de 20 de enero de 2014), en la que solicita eliminar estas técnicas de «marketing», que persiguen inducir y consolidar una conducta de consumo en una población que, difícilmente, llegaría a adquirir este hábito a través de las fórmulas publicitarias convencionales. Sin embargo, estas técnicas ya eran utilizadas por las casas de apuestas desde los inicios de su actividad y también, simultáneamente, durante la tramitación de la regulación actual.

Por su parte, el grupo parlamentario Unión Progreso y Democracia (UPyD), también ha presentado una *Proposición no de Ley* al Congreso, para que se prohíba en «la publicidad de todas las actividades de apuestas su relación directa o indirecta con la idea de "juego" […]» y para que en ningún caso se puedan anunciar en horario infantil ni en el patrocinio de eventos deportivos (B.O.C.G., Sección Cortes Generales, serie D, núm. 409, p. 23, de 21 de febrero de 2014).

El contrato de patrocinio[62] recogía expresamente que «si alguna autoridad judicial, orden, decreto u ordenanza» impidiese al Real Madrid portar la marca de apuestas, se reducirían los emolumentos del importante acuerdo económico (entre un fijo y un variable, según los resultados deportivos). El contrato se firmó en 2007 y se prorrogó en 2009 hasta 2013, ya bajo la presidencia de Florentino Pérez, ampliando los posibles emolumentos que podría llegar a ingresar el club. Como ya he indicado anteriormente, tras este acuerdo de seis temporadas, una vez conseguida la legalización del juego *on line*, se ha firmado otro acuerdo reservado exclusivamente al ámbito digital oficial del club, centrándose en las redes sociales, los juegos a través de dispositivos móviles, publicidad y otros derechos multimedia.

En 2008, *Bwin* reforzaba sus relaciones con las autoridades autonómicas madrileñas[63] y su presencia territorial, ya que se esperaba que esta comunidad autónoma fuera la que, previsiblemente, iniciase las actuaciones regulatorias junto con Cataluña, sirviendo de referencia al resto. Durante la tramitación de la Ley de Regulación del Juego (13/2011), impulsó acciones de *lobby* a través de asociaciones, despachos, consultoras, publicidad y patrocinios. La diputada Montserrat Colldeforns, portavoz socialista de la Comisión de Economía y Hacienda (Congreso de los Diputados), que tramitó el Proyecto de Ley, manifestaba: «Debo reconocer que en la Ley del Juego he vivido una intensidad en los contactos desconocida para mí. Ha habido operadoras extranjeras que parecen estar más acostumbradas a tratar de influenciar y han utilizado los servicios de despachos de abogados y de filiales de empresas especializadas en contactos institucionales. Para una misma cosa, me han venido hasta cuatro despachos distintos […]» (elpais.com, 05/06/2011, «Hagan *lobby*, señores»).

Tras una estrategia de marketing relevante y gracias a la importancia y reconocimiento global del Real Madrid, la empresa de apuestas alcanzaba una legitimidad social y dotaba su actividad de una legalidad aparente. A cualquier neófito en estos temas le puede sorprender que se arriesgue tan importante cantidad económica en una actividad que era ilegal en España[64],

62. Véase al respecto la nota 58.
63. *Axón Capital* anunciaba, para septiembre de 2008, un fondo de capital riesgo para promocionar empresas TIC y audiovisuales con base en la región de Madrid. El fondo contaba con la Comunidad de Madrid y *Bwin* como promotores y con *Intel* como socio tecnológico. Su finalidad era invertir en empresas de telecomunicaciones y medios de comunicación radicados en Madrid. (elconfidencial.com, 27/08/2008).
64. El derecho español ha venido considerando, tras su despenalización en 1977, que la práctica de juego no autorizado constituye infracción administrativa e in-

a pesar de las interpretaciones y opiniones tendenciosas a favor de su alegalidad. Sin embargo, analizando el poder político del cual dispone el Real Madrid en otras situaciones problemáticas a lo largo de los años, podemos concluir que *apostaban a ganador.*

La actividad de juego en España se había despenalizado en 1977. A esta fecha, le sigue un periodo de progresivas transferencias de competencia a favor de las Comunidades Autónomas y un continuo y amplísimo desarrollo normativo de multitud de aspectos y detalles relativos a la actividad[65]. En 2007, y tras más de una década de «inactividad normativa» inexplicable frente al juego virtual ilegal, las Cortes Generales aprobaron un mandato al Gobierno (socialista entonces) para que regulase específica y, principalmente, el canal de juego *on line* (Disposición Adicional Vigésima, Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información). Curiosamente el PSOE, en su programa electoral para las elecciones de 2008[66], dentro de los derechos y garantías de los discapacitados, recoge

cluso penal de contrabando. En concreto, la Ley 46/1985 de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986 incluyó, en sus Disposiciones Adicionales Decimoctava y Decimonovena, normas de remisión a la legislación para la Represión del Contrabando, entonces vigente. La Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, fue modificada mediante la Disposición Final Decimocuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. Sin embargo, tras no haberse tramitado procedimiento alguno por delito de contrabando, la Ley 13/2011, en su Disposición Derogatoria apartado 8, deroga expresamente ambas Disposiciones Adicionales, con efectos desde la entrada en vigor del título VI de la nueva legislación sobre juego.

65. Sirva como ejemplo la consulta de Palomar, A. *et al.*, *Código del Juego* (2ª ed.), 2012, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi.

66. También recoge unas líneas de actuación respecto a prevenir el fraude fiscal (pp. 108-109), en su lucha contra «[…] las tramas organizadas, el blanqueo de capitales, el juego ilegal en internet, los entramados basados en paraísos fiscales, el fraude en el IVA […]». Además, respecto a la competitividad exterior, contemplaba, entre otras, las siguientes acciones: «Reforzar los instrumentos de supervisión, tanto interior como en el ámbito de la UE, para garantizar el cumplimiento de la legalidad internacional en materia económica, intensificando las prácticas contra el comercio desleal por parte de terceros países, a través de instrumentos de defensa comercial como son las medidas contra la piratería, el contrabando y el dumping […]». Respecto a la legislación de contrabando aplicable en el caso de prácticas de juego «no autorizadas», no se ha resuelto ningún procedimiento al respecto aplicando dicha normativa vigente (Véase nota 64). De hecho, el propio «creador e impulsor» de la normativa (Ley 13/2011 y de algunos de sus desarrollos), Alfonso J.C., manifiesta que «[…] la realidad es tozuda y se ha demostrado la ineficacia absoluta del delito de contrabando. No conozco una condena por contrabando en relación con el juego […]» en «Ordenación normativa

-no se conocen muy bien las razones de esta ubicación en el programa- la necesidad de regular «con claridad, el régimen y funcionamiento de los juegos por internet y por otros medios electrónicos, para ordenar adecuadamente esta actividad con arreglo al interés general» (p. 68).

En el entorno futbolístico existen otros ejemplos de actuaciones poco transparentes o susceptibles de dudas o recelo[67] y, con toda claridad, en las relacionadas con el ámbito de las apuestas en las que en diferentes campeonatos deportivos ha quedado sembrada la duda sobre la transparencia y jue-

del juego *on line*», en Oñate, P. y Gusano, G., *op. cit.* (2012: 31). Véase también, curiosamente, la postura contraria por parte de miembros de la judicatura que consideraban como contrabando al juego remoto (eleconomista.es, 19/11/2010, «Los jueces acusan al juego *on line* de hacer contrabando»).

67. «Catar compró el mundial de 2022», según denuncia *France Football* (elpais.com, deportes, 29/01/2013). La revista francesa denuncia que Platini reconoce haber estado presente en «una reunión secreta», celebrada el 23 de noviembre de 2010, diez días antes del voto final de la FIFA, en la que participaron el entonces presidente francés Nicolás Sarkozy, el primer ministro de Catar, el príncipe Tamin Hamad Al Thani, y Sébastien Bazin, representante del fondo *Colony Capital*, entonces propietario del PSG (París Saint-Germain, club de la primera división francesa). Según *France Football*, Sarkozy pidió a Platini que votara para que la Copa del Mundo fuera en Catar y no en Estados Unidos y, en la reunión, se habló sobre las ventas del PSG y de los derechos de televisión de la *Ligue1* a la familia real catarí, así como sobre un aumento de la participación de los Al Thani en el grupo *Lagardère*, próximo a Sarkozy. Cómo no podía ser de otra forma, Platini reconoció que fue a cenar pero para nada se «intento influir» en su decisión al respecto. El 2 de diciembre de 2010, Catar se impuso en la votación del comité ejecutivo de la FIFA a Estados Unidos, Australia, Corea del Sur y Japón. Aunque Estados Unidos partía como gran favorita, y pese a que, como apunta *France Football*, la candidatura árabe tenía grandes puntos oscuros y multitud de infraestructuras sin proyectar, Catar logró 14 votos de los 22 emitidos. Sostiene también que Doha (Catar) se aseguró la sede ofreciendo «sobres» y «prebendas» a distintas federaciones nacionales. Por supuesto, el resto de temas supuestamente tratados en esa cena también se fueron consiguiendo progresivamente. *El País* expone que: «La familia real de Catar fue el principal aliado político de Sarkozy durante su mandato (2007-2012). Doha apoyó la guerra de Libia, lideró el grupo de países donantes y se convirtió en un inversor primordial para Francia, donde ha hecho todo tipo de negocios, no solo deportivos. Desde hace años, el gobierno de Catar (la mayor renta per cápita del mundo) apostó por el fútbol como estrategia de promoción internacional. Entre varias actuaciones, el F.C. Barcelona firmó, a finales de 2010, un acuerdo de patrocinio con la Qatar Foundation por 165 millones de euros, seguramente Pep Guardiola también tuvo algo que ver en este acuerdo ya que, desde febrero de ese año, era Embajador de Catar para la candidatura al mundial 2022. La consecuencia, de éstas y otras actuaciones, es que en los próximos años la percepción de Catar será mucho más cercana y habitual por estar unido a la red global del fútbol.

go limpio de algunos de sus participantes (sea a nivel individual o a nivel de equipo) y se ha comprobado la corrupción existente y el uso de éstas, como procedimiento para el blanqueo de capitales u otras actuaciones no legales[68].

La personificación –en la actualidad y anteriormente– del club blanco en su presidente, desde 2009 Florentino Pérez (por segunda ocasión, ya que lo fue en un primer período del año 2000 al 2006), le concede un protagonismo importante en esta cuestión[69]. Como hemos indicado, los «salones de reunión» que se repiten los días de partido contribuyen, de manera singular, a conseguir cualquier objetivo mercantil previamente marcado, que se facilita, más si cabe, por las pasiones futbolísticas. Durante las dos legislaturas socialistas (2004 a 2011), se puede observar la permisividad respecto a la actividad del juego remoto y, particularmente, al final, la aceleración para tramitar, por vía de urgencia, una normativa específica al respecto, solicitada oficialmente por las Cortes Generales desde el 2007. En esos años, no se puede olvidar la notable presencia y responsabilidades públicas de Alfredo Pérez Rubalcaba (Portavoz del Grupo Socialista en el Congreso; Ministro del Interior; Vicepresidente del Gobierno y actualmente, Secretario General del PSOE) y su manifestación expresa, en diversas ocasiones, de su condición

68. Sirva como ejemplo, entre otros muchos, la noticia publicada en el diario *El Economista* (eleconomista.es, 04/02/2013): «Europol identifica una trama a gran escala de amaño de partidos»; «tenemos pruebas de 150 de estos casos [...] con sobornos de hasta 100.000 euros pagados por partido», según indicó Althans Friedhelm, investigador jefe de la policía en la ciudad alemana de Bochum. Investigadores alemanes indicaron que también había involucrados partidos internacionales en Turquía, Alemania, Suiza, Bélgica, Croacia, Austria, Hungría, Bosnia, Eslovenia y Canadá y encuentros sospechosos en África, Asia y Latinoamérica. Por supuesto, en España, también se han identificado casos de «arreglos» de partidos. Recientemente, se ha puesto en conocimiento de la Fiscalía Anticorrupción las irregularidades detectadas en nueve partidos de Primera y Segunda División (marca.com, 05/08/2013).

69. El «poder legislativo» que otorga, se refleja en distintos ámbitos. Como indica cincodias.com (13/10/2011): «Florentino Pérez no es diputado pero su palabra pesa y mucho en el Congreso de los Diputados, ejemplo es la Ley del Juego». El sector tradicional (presencial u *off line*) venía reclamando que se suavizarán, o se liberalizarán, las importantísimas restricciones publicitarias en el sector de bingos y casinos. Petición que, «casualmente», no ha sido atendida hasta el momento en que peligraba el patrocinio de *Bwin* a favor del club merengue –es cierto, que también favorecía a otros clubes–. En ese momento se flexibilizó la normativa, habilitando «los patrocinios deportivos de operadores de juegos y contratos de publicidad y promoción del juego que hubieran sido acordados en firme, con anterioridad al 1 de enero de 2011».

madridista[70]. Precisamente, el reciente conflicto veraniego con Gibraltar, ha despertado una de las reclamaciones del sector de juego presencial y muestra la incompetencia o la permisividad del Gobierno y de la Administración, ante la normativa aplicable (Ley 13/2011), a sabiendas, antes y ahora, que los servidores de las empresas de apuestas radicadas en este paraíso fiscal –y en otros también– posibilitan el juego de menores, la evasión/elusión de impuestos y el blanqueo de capitales de origen dudoso[71]. Rememorando tiempos pasados no democráticos, podríamos pensar que, en ocasiones, se ha mantenido «un estilo en el proceso de intermediación de intereses en que prima[ba] el contacto personal y el amiguismo» en un contexto en el que «las relaciones entre los diversos intereses sociales y los poderes públicos no era contemplada como una fase necesaria del proceso de decisión, sino como la oportunidad de conseguir una resolución particular favorable a unos intereses concretos» (Molins y Casademunt, 2011: 472)[72].

No podemos olvidar que el mega proyecto de *Eurovegas*, también ha realizado y ejercido una presión muy significativa en diferentes frentes. A cambio de esa promesa de inversión económica y creación de empleo a gran escala su promotor, Sheldon Adelson, presentó una serie de exigencias a las auto-

70. Sirvan como ejemplo sus siguientes declaraciones: «Como madridista y como socialista, aspiro a ganar» (laverdad.es, 20/09/2011) o «soy un madridista confeso y convicto» (diariodeibiza.es, 21/01/2011). Asimismo, en una entrevista que concedió a la televisión del diario deportivo *Marca,* el candidato socialista tuvo palabras atentas para Florentino Pérez y le envío un mensaje al presidente blanco: «Si ya retirado, Florentino me pidiese formar parte de la directiva del Real Madrid, no me importaría hacerlo» (ecodiario.eleconomista.es, 03/11/2011).

71. azarplus.com (14/08/2013): «Rubalcaba se entera ahora de la maldad fiscal de Gibraltar», «el líder de la oposición se olvida de su apoyo y el de su partido a la Ley del Juego que permitió a los *on line* tener sus servidores fuera de España». Anteriormente a la tramitación y aprobación de la Ley de Regulación del Juego (Ley 13/2011), ya existían ejemplos de miembros de la UE (Austria, Portugal, Francia…) que, en sus regulaciones, excluían otorgar licencias a empresas con sede en paraísos fiscales como Gibraltar. Tras la Sentencia del TJUE, de 8 de septiembre de 2009, en el caso *Bwin/* Liga Portuguesa contra la Santa Casa de Misericordia, el presidente de la Asociación Europea de Loterías, Fiedrich Stickler, se mostró satisfecho que se obligase a las casas de apuestas por internet a obtener licencias en cada país, ya que no pagaban impuestos dónde sus clientes si lo debían hacer (*La Gaceta*, 21/10/2009). El Gobierno debe velar por el interés de sus gobernados y debe hacerlo –o debería haberlo hecho– durante la tramitación y posterior aplicación de las normativas.

72. Citando a Richard Gunther, 1992, «Política y Cultura en España», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, *Colección de Cuadernos y Debates* nº 36, Madrid, pp. 28-35.

ridades españolas: exenciones de impuestos (IBI, IRPF y tributos de juego); modificaciones en la legislación laboral para poder contratar más barato; adaptaciones en la normativa de extranjería para contratar personal de otros países; permisividad en la Ley Antitabaco para poder fumar en los casinos; posibilidad de que los menores de edad entrasen en ellos; libertad total de horarios comerciales; etcétera; añadiendo a última hora una petición: la prohibición del juego *on line*[73], que ha dado al traste con la inversión prometida puesto que no era conciliable, como hemos visto, con intereses más próximos y, posiblemente, más sustanciosos para sus beneficiarios ocultos.

73. La última de sus exigencias al Gobierno de Mariano Rajoy ha sido limitar el juego *on line* en España para que, el juego virtual o remoto, no perjudique su mega proyecto (asociaciondecasinos.org, 08/07/2013, «El juego *on line*, pendiente de cómo resuelve el Gobierno la última exigencia de Mr. Adelson»). En recientes entrevistas a la Revista *Forbes* y al Canal de televisión *Bloomberg,* ya había manifestado que el juego *on line* es una «catástrofe», «tóxico» y constituye un «cáncer para la sociedad» (azarplus.com, 26/06/2013), siendo el «oro de los tontos» (azarplus.com, 20/06/2013). Adelson cree que el juego presencial es el que realmente genera empleo y favorece la sociabilidad de las personas, disfrutando de un verdadero entretenimiento. De momento, *Las Vegas Sands,* consiguió reducir los impuestos gestionados directamente por la Comunidad de Madrid. La ventaja que más beneficiaba a *Eurovegas* era la reducción aprobada de la tasa de juego que grava a los casinos por los ingresos procedentes del juego. En diciembre de 2012, se aprobó la Ley de Medidas Fiscales, que incluía una rebaja del tributo del juego. Los casinos antes pagaban entre un 22% y un 45% de sus ingresos, dependiendo del volumen de negocio, pero se ha reducido a un único tipo del 10% para todos. La exención del IBI, depende del Ayuntamiento de Alcorcón, ya que es un impuesto de gestión municipal. Para la compañía, la propuesta de desarrollo en España esperaba que fuese «el mayor proyecto inmobiliario del sector privado jamás llevado a cabo», pero este tipo de inversión «requiere garantías de que habrá un marco legal adecuado para permitir el proyecto» y que las «condiciones bajo las que la compañía ha aceptado desarrollar y operar dicho proyecto no cambien con el tiempo» (elmundo.es, 25/09/2013). Finalmente, en una nota de prensa emitida por *Las Vegas Sands* (13/12/2013), comunicaba su intención de no continuar su proyecto en España: «[…] no vemos un camino que pueda conducir a obtener los criterios necesarios para sacar adelante este desarrollo de gran escala. Como resultado, ya no perseguiremos esta oportunidad».
En su particular batalla contra el juego *on line,* Adelson está impulsando en Estados Unidos un Proyecto de Ley en ese sentido: «todo lo que afecte a mi negocio del juego presencial, es malo para los jugadores y para mi país» (azarplus.com, 20/01/2014). Según la revista *Forbes* (22/11/2013), está empleando importantes recursos económicos en crear el grupo de presión Coalición para Frenar el Juego por Internet, contratando *lobbistas*, en su «batalla» contra las empresas que tienen especial interés en legalizar el juego por Internet, especialmente *MGM International,* y contra otras asociaciones, como la Alianza de Jugadores de Póquer (PPA, en sus siglas en inglés).

Es curioso que la noticia sobre la última petición de *Las Vegas Sands*, «presionando» al Gobierno, coincidiese, en un espacio breve de tiempo, con los altercados del estrecho de Gibraltar. Probablemente, las filtraciones de información alertaron a las autoridades del Peñón, que tomaron las medidas oportunas respecto a establecer el bloqueo y la protección de sus redes tecnológicas y, por tanto, el juego *on line*[74], que constituye uno de los pilares de su economía, según datos de su propia Cámara de Comercio, amparadas en gran medida, en éste y otros aspectos, por el gobierno británico[75].

10. CONCLUSIONES

En los actuales sistemas democráticos, influir sobre la opinión pública, suele conllevar aparejado influir o incidir sobre el poder público decisorio, el cual se ve favorecido en su actuar por la tendencia positiva, favorable o de simpatía, del ciudadano hacia un aspecto social determinado que se encuentra en conflicto en un momento dado. Los grupos de presión desarrollan actuaciones sobre el gran público para persuadirles y crear el ambiente propicio para sus pretensiones. Ese juego político se apoya, cada vez más, en estas actuaciones previas o simultáneas al proceso normativo, con la finalidad de sumar la mayor legitimidad posible al objetivo final. Para ello, es imprescindible contar con los *mass media* en esa labor de *siembra ideológica* en la sociedad para, posteriormente, conseguir los deseados frutos. En el caso del fútbol (y la de los *sponsors*), esa posibilidad se ve facilitada enormemente, debido a su acceso privilegiado y su aparición continua en los medios de

74. El negocio del juego remoto «ocupa a 2.500 trabajadores» y «supone el 15% de la riqueza de Gibraltar» (*El País*, 18/08/2013, Negocios, «¿De qué vive Gibraltar?, p. 16).

75. La embajada británica en Madrid, a través de su embajador Giles Paxman, envío una misiva al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas español para agradecerle que favoreciera «la competitividad del mercado regulado del juego y apuestas por medios digitales en España», al igual que celebraba las noticias que anunciaban la regulación de «nuevas modalidades de juegos y apuestas próximamente, lo que ayudará a qué las empresas británicas que hoy operan en España, sigan viendo el mercado español como un territorio atractivo para su actividad» (*El Mundo,* 29/01/2013, «Londres avala la fiscalidad de las firmas de apuestas», p. 37). Constituye un ejemplo de «presión» oficial, de *soft power* (término acuñado por Joseph NYE), para apoyar y favorecer a las casas de apuestas británicas con actividad en España. La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), ha iniciado los trámites para autorizar tanto las máquinas de juego de azar *on line* (las *slots*), como otras modalidades de juego remoto, caso de las apuestas cruzadas (ordenacionjuego.es).

comunicación prestando su imagen, promocionando una marca, producto o servicio, en un mercado inmenso de potenciales clientes.

Esta percepción de fuerza de las grandes corporaciones futbolísticas, junto al desequilibrio entre el poder político y el poder socio-económico, respecto de otros agentes sociales, puede resultar especialmente preocupante si conduce a una incompatibilidad práctica con la democracia pues, si se generaliza la idea de que las «preferencias» sociales y políticas apoyadas por seguidores apasionados, pueden imponerse al interés general o al bien común de otros actores, es la propia credibilidad del sistema político la que se pone en cuestión.

Los desequilibrios entre los diferentes agentes sociales, sea en tiempos de crisis e incertidumbre o de bonanza económica, así como las principales implicaciones que aquéllos tienen sobre el «arte de gobernar» respecto a gobernantes y gobernados, pone en tela de juicio el propio funcionamiento de nuestra forma democrática de gobierno.

Los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, responden a un principio básico del sistema de gobierno democrático: la publicidad. Las posibilidades de participar son variadas dependiendo del entorno, cada una con sus pros y sus contras. La articulación y gestión de intereses en la toma de decisiones a través de *lobbies,* se mueve en terrenos sombríos y la opinión generalizada sobre estos grupos es negativa debido a esa falta de transparencia. La actividad en sí no tiene porque ser ilegal, incluso contribuye al avance y madurez democrática, aunque necesita regular su actividad y transparencia para poder competir en términos de máxima igualdad dentro de las posibilidades de control y evitar prácticas desviadas y abusivas[76].

76. El juez norteamericano, Luis Brandeis, icono del progresismo jurídico, realiza una reflexión al respecto: «la luz del sol es el mejor desinfectante». Las organizaciones internacionales más influyentes recomiendan la regulación nacional de los *lobbies,* en el contexto de las políticas de gobierno abierto y transparencia que definen la calidad de las democracias contemporáneas. Por su parte, Antonio Garrigues Walker, en su comparecencia como miembro de Transparencia Internacional ante el Congreso de los Diputados español: «*Lobbying* ha habido siempre. Siempre ha habido grupos de intereses que han operado como *lobbies,* otra cosa es que tuvieran una regulación institucional o no la tuvieran. Que nadie crea que […] va a empezar ahora». El objetivo es reivindicar el carácter profesional de la actividad, al margen de abusos y malas prácticas. La transparencia es una «cultura» y no solo una norma jurídica (*ABC*, 08/12/2013, «*Lobbies* a la luz del sol» por Benigno Pendás, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).

Los intereses que defiende la industria del juego presencial (*off line*) giran y se articulan en torno a un centenar de agrupaciones (asociaciones, federaciones, confederaciones), y responden a la descentralización territorial y funcional del poder, a los diferentes intereses sectoriales (bingos, casinos, salones…), e incluso, a egolatrías personales. El resultado es que sus actuaciones carecen de sentido en la economía globalizada actual y son perjudiciales para realizar acciones comunes y competitivas ante nuevos desarrollos y agentes, así como para solventar reivindicaciones de intereses históricas. Esta dispersión, perjudica la defensa de sus intereses ante los centros de decisión política, ya que carecen de la unión y fuerza necesarias para formular unas reivindicaciones homogéneas, siendo aprovechada esa falta de madurez institucional por sus adversarios, a la hora de influir en los procesos de decisión y adopción de políticas públicas que les afectan.

La industria tradicional del juego, durante décadas, ha respetado la normativa vigente, generando miles de puestos de trabajos estables y contribuyendo fuertemente a las arcas públicas. Sin embargo, ante la irrupción de poderes políticos y económicos privilegiados, ha visto mermada su capacidad de influencia institucional. En este escenario, son necesarias políticas que regeneren y hagan más competitiva a la industria presencial respecto a la virtual, que avanza rápidamente gracias, entre otros aspectos, a una asimetría impositiva respecto al juego *off line* (presencial); a unos «privilegios» amparados en una publicidad y promoción no autorizadas (aunque sí permitidas) que fue generando unas bases de clientes que han tenido visos de continuidad en el tiempo; y a nuevas modalidades de juego autorizadas sucesivamente, con unas características singulares en su desarrollo.

Diecisiete regulaciones autonómicas diferentes (además de la estatal, aplicable también, en su defecto, a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla), aunque en algunos aspectos puedan aproximarse, tienden a ser heterogéneas debido a un poder competencial centrífugo en el cual se apoyan para territorializar sus dominios. Esta situación, impide alcanzar mayor eficiencia en la industria del juego. La regulación del mercado presencial y del *on line* debe unificarse y armonizarse lo máximo posible, ya que las diferencias en algunos aspectos no se justifican dentro de la misma actividad, a pesar de usar canales distintos.

Bruselas es un centro esencial de poder político. Según datos del último informe anual del Registro de Transparencia de la UE, en diciembre de 2013, había inscritas en torno a 6.000 organizaciones representando intereses de diversos colectivos. Su inscripción es voluntaria, aunque se está cues-

tionando y valorando establecer su obligatoriedad, como lo es en Estados Unidos, pero en el que no se establecen sanciones y no se ejerce un control sobre las actividades de estos grupos, lo cual impide que sea verdaderamente útil y efectivo. En España, se ha retomado la iniciativa de regular su actividad dentro de los debates sobre la ley de transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno), pero para que sea útil deben tratarse diversos aspectos (crear un registro obligatorio; elaborar un código ético de conducta; registrar y publicitar las agendas de los altos cargos; etcétera), que puedan contribuir a la madurez y consolidación de la democracia. Esta regulación, también contribuiría a generalizar la rendición de cuentas (*accountability*) de la gestión pública por parte de sus responsables.

El *lobby* es, esencialmente, la promoción y defensa de unos intereses privados tratando de influir en los centros públicos de decisión, aunque también podría utilizarse en la defensa de intereses «públicos» por sus responsables. Tomando el caso de mega proyectos económicos como *Eurovegas*, podemos observar la defensa de los intereses «públicos» estatales, regionales o autonómicos y locales, con la finalidad de influir y convencer al magnate de turno, que su opción de instalación territorial es bienvenida por diversas razones, aceptando o, incluso, «ofertando», las modificaciones que sean necesarias. La crisis económica actual, con altas tasas de desempleo y otras cifras macroeconómicas preocupantes, favorece estas acciones para desviar la atención y contribuir con mensajes, en ocasiones distorsionados, a que la opinión pública esté a favor de lo que considera esencial: *panem et circenses.*

Weber, en «La política como vocación» (2003: 154-155), exponía que: «puede decirse que son tres las cualidades decisivamente importantes para el político: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. Pasión en el sentido de positividad, de entrega apasionada a una causa, al dios o al demonio que la gobierna». Con toda seguridad, el sociólogo y politólogo alemán, no se estaba refiriendo a la entrega a las «pasiones futbolísticas» que se dan en la actualidad, ya que en esa época (estas reflexiones las expuso, por primera vez, en Múnich en 1919) el fútbol aún no se había consolidado. Sin embargo, en la actividad política debe aplicarse también como indica, una cualidad psicológica decisiva y necesaria del político: la mesura, que es la «capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad, es decir, para guardar la distancia con los hombres y las cosas», «el no saber guardar distancias es uno de los *pecados mortales* de todo político». «La política se hace con la cabeza y no con otras partes del cuerpo o del alma. Y, sin embargo, la entrega a la causa sólo puede nacer y

alimentarse de la pasión, si ha de ser una actitud auténticamente humana […]». Por supuesto, en sus reflexiones se refería a aclarar que entendía por política y por políticos, y a la conciliación del interés (particular y general) y la condición humana. Nunca al fútbol y a sus intereses.

BIBLIOGRAFÍA

Ávila, H., 2012, *Teoría de la Seguridad Jurídica,* Marcial Pons, Cátedra de Cultura Jurídica, Madrid.

Bentley, A. F., 1967, *The Process of Government: a study of social pressures.* Harvard University Press, Cambridge.

Carbonell, E. y Montiel, I., 2013, *El juego de azar on line en los nativos digitales,* Tirant Humanidades, Valencia.

Carlton, D. W. y Perloff, J. M., 1994, *Modern industrial organization,* Harper Collins, New York.

Cases Méndez, J. I., 1988, «El Juego en España: la Revolución no planificada», *Población*, 2, Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, Madrid, pp. 19-27.

Cases Méndez, J. I., 2011, «La transformación de las políticas públicas de juego de azar en España», *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP). Nueva Época*, nº 6, julio-diciembre, pp. 75-103.

Duverger, M., 1973, «Sociologie de la Politique», P.U.F., París, en Ferrando Badía, J., 1988, *Estudios de Ciencia Política y de Teoría Constitucional*, Tecnos, Madrid.

Dye, T. R., 1992, *Understanding Public Policy,* Prentice Hall, New Jersey.

Easton, D., 1965, *Esquema para el análisis político,* Amorrortu editores, Buenos Aires.

Francés Escudero, J., 2013, *¡Qué vienen los lobbies!*, Destino, Barcelona.

Ginesta Portet, X., 2011, «El fútbol y el negocio del entretenimiento global. Los clubes como multinacionales del ocio», *Comunicación y Sociedad,* XXIV, 1, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, pp. 141-166.

González, E., 2004, «Deporte y Poder: el caso del Real Madrid C. de F.», *Memoria y Civilización (MyC)*, 7, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, pp. 79-127.

Guindal, M., 2011, *El declive de los Dioses*, Planeta, Barcelona.

Hilsman, R., 1963, «The Foreing Policy Consensus» en Polsby, N. W., Dentler, R. A. y Smith, P. A. L., *Politics and Social Life,* Houghton Mifflin, Boston, pp. 390 y ss.

Jordana, J., 2006 (3ª ed.), «Las asociaciones de intereses y la acción colectiva» en Caminal, M. (ed.), *Manual de Ciencia Política*, Tecnos, Barcelona, pp. 313-341.

Key Jr., V. O., 1964, *Politics, parties and pressures groups,* Crowell Company, Nueva York.

Linz, J. J. y De Miguel, A., 1966, *Los empresarios ante el poder público*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

Milbrath, L. W., 1979, «Cabildeo político», *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid.

Molins, J. y Casademunt, A., 2011, «Los grupos de interés», en Alcántara, M. y Martínez, A. (eds.), *Política y Gobierno en España* (2ª ed.), Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 471-492.

Oñate, P. y Gusano, G. (eds.), 2012, *La Consolidación del Juego on line: Realidades y Deseos*. Conferencias Fundación Codere, Tomo III, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Ortega Carcelén, M., 2013, «Gibraltar y el Tratado de Utrecht», ARI 19/2013 - 31/05/2013; www.realinstitutoelcano.org.

Palomar Olmeda, A. (dir.), 2011, *El Juego on line,* Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

Pasquino, G., 1982, «Grupos de presión» en Bobbio, N. y Matteucci, N. (dirs.), *Diccionario de Política*, Siglo XXI, Madrid, pp. 749-761.

Pin, E., 1965, *Las clases sociales*, Razón y Fe, Madrid, pp. 124 y ss.

Román Marugán, P., 1989, «Los Partidos Políticos» en Pastor, M. *et al.*, *Ciencia Política,* McGraw-Hill, Madrid, pp. 185-227.

Sánchez Agesta, L., 1990, *Principios de Teoría Política,* Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid.

Sartori, G., 1988, *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo.* Alianza Universidad, Madrid.

Sartori, G., 2007, *¿Qué es la Democracia?*, Taurus, Madrid.

Stigler, G. J., 1971, «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science,* 2.

Stiglitz, J., 1994, *Economía*, Ariel, Barcelona.

Subirats, J. et al., 2012, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Weber, M., 2003, «La Política como vocación», *El Político y el Científico,* Alianza Editorial, Madrid.

Xifra, J., 1998, *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona.