

1310.T 6374

Universitat de València

Facultad de Economía



FACULTAT D'ECONOMIA	
Fecha de Entrada	30/12/2004
Fecha de Lectura	3/03/2005
Calificación	Sobresaliente "cum laude"

Análisis económico, jurídico y fiscal del juego

TESIS DOCTORAL

Presentada por:
Miguel Mazón Hernández

Dirigida por:
Dr. D. Agustín González Díaz

Diciembre de 2004

Vº Bº.

UMI Number: U603028

All rights reserved

INFORMATION TO ALL USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if material had to be removed, a note will indicate the deletion.



UMI U603028

Published by ProQuest LLC 2014. Copyright in the Dissertation held by the Author.
Microform Edition © ProQuest LLC.

All rights reserved. This work is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.



ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

“Uno es en el juego lo que es en la vida: una extensión de sus propias dudas, de su osadía, de los rasgos personales que le caracterizan.”

Ferrán Torrent, *La vida en el del abismo* (2004)

b 1729146x

i 19974723

CB 0001904156

Agradecimientos y dedicatoria

Una de las primeras conclusiones que el investigador obtiene al aproximarse al campo de investigación de los juegos de suerte, envite y azar, es que, a pesar de tratarse de un sector de gran trascendencia económica, social y política, todavía constituye un territorio no explorado por la ciencia económica. Por ello, por la escasez de estudios, el investigador, en este caso, debe partir de su conocimiento pragmático, gracias a que mi primera apuesta fue avalada por “mis consellers” Antonio Birlanga y Aurelio Martínez, los cuales depositaron en mi su confianza y me permitieron crear un equipo de trabajo encabezado por José Luis Sanchís, gracias a ellos me inicié en el estudio técnico de este campo, por lo que quiero agradecerles su ayuda y consejos durante aquel período de tiempo en el que se despertó mi interés por este mundo.

Al Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia que ha respaldado el trabajo que aquí presentamos poniendo a nuestra disposición las infraestructuras necesarias para culminar este estudio. Consecuentemente, agradecemos este apoyo.

Por su parte, el profesor Agustín González ha rebasado ampliamente las funciones habituales reservadas a los directores de tesis. Así, el doctor González se ha convertido no sólo en fuente de motivación, sino que me ha mostrado el camino hacia una visión crítica del conocimiento y del proceso por el cual este se genera. Gracias Agustín.

Pero la gran tarea que supone la redacción de una tesis, que supera las capacidades de una sólo persona, obliga, muchas veces, a buscar refugio en almas amigas que simplemente están, o están disponibles, cuando son más necesarias. Este es el caso de Rafael Ferrer Sánchez y José Vte. Esteve, que han sabido criticar con amistosa ferocidad los sucesivos borradores de este trabajo. También, gracias a ellos.

Por otra parte, esta tesis ha visto la luz gracias al compromiso de Elvira Momparler. Ella ha sabido incluir en la dinámica familiar, el ambiente necesario para la lectura, análisis, reflexión, y elaboración de conclusiones de este trabajo.

También, dedico la tesis a mi hijo Miguel, cuya fuerza y energía desbordada me han servido como modelo para aceptar el desafío. Por último, dedico este trabajo a mis padres.

Todos ellos son fuentes de inspiración para este trabajo, en el que todos y cada uno de los errores que en él aparecen sólo son achacables a este doctorando.

1. Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1.1. El juego a lo largo de la Historia.....	11
1.2. El juego en España, 1276 - 1977.....	14

CAPÍTULO II: LA NORMATIVA ESPAÑOLA DEL JUEGO

2.1. Introducción.....	23
2.2. El Derecho Común.....	23
2.3. La regulación del juego público.....	25
2.4. Entidad pública de loterías y apuestas del estado (LAE).....	26
2.4.1. La Lotería.....	26
2.4.1.1. Historia de la lotería.....	26
2.4.1.2. Constitución y normativa.....	28
2.4.1.3. Estatuto de la LAE.....	31
2.4.1.4. Euromillón.....	33
2.4.2. Datos económicos de la LAE.....	34
2.4.2.1. Estructura de la oferta.....	34
2.4.2.2. Estructura de la demanda.....	35
2.4.2.2.1. Conjunto de la lotería.....	40
2.4.2.2.2. La quiniela.....	45
2.4.2.2.3. Conjunto de la primitiva.....	49
2.4.3. Transferencias al tesoro público.....	58
2.4.4. Red de ventas. Inversión publicitaria.....	60
2.5. Entitat autònoma de jocs i apostes (EAJA).....	63
2.5.1. Creación y normativa.....	63
2.5.2. Recaudación de apuestas.....	64
2.5.3. Billetes, sorteos y premios.....	65
2.5.4. Puntos de venta.....	67

2.6. Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE).....	68
2.6.1. Estructura y organización.....	68
2.6.2. Recursos económicos.....	71
2.6.2.1. El cupón.....	72
2.6.2.2. Conflictos de competencias.....	74
2.6.2.3. Acuerdos Gobierno - ONCE.....	76
2.6.2.4. Perspectivas de futuro.....	77
2.6.3. Datos económicos del cupón.....	80
2.6.3.1 Estructura de la oferta.....	80
2.6.3.2 Estructura de la demanda.....	83
2.6.3.3 Red de ventas. Inversión publicitaria.....	87
2.7. La regulación del juego privado.....	88
2.7.1 Concepto de juego privado.....	88
2.7.2 Análisis competencias desde la perspectiva jurídico- administrativa.....	89

CAPÍTULO III: ANÁLISIS COMPETENCIAL DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICO-ADMINISTRATIVA

3.1. El juego, competencia de las comunidades autónomas.....	93
3.1.1. Constitución española de 1978.....	94
3.1.2. Estatutos de autonomía.....	95
3.1.3. Decretos de traspasos.....	96
3.1.4. Conflictos de competencias.....	103
3.2. El Juego en la Unión Europea.....	109

CAPÍTULO IV: LA TRIBUTACIÓN DEL JUEGO EN EL SISTEMA TRIBUTARIO ESPAÑOL

4.1. Introducción.....	121
4.2. Antecedentes históricos La tributación sobre el juego.....	123
4.2.1. en materia de rifas.....	124
4.2.2. en materia de apuestas, casinos y círculos de recreo.....	125

4.3. La tributación sobre el juego	126
4.3.1. Características generales.....	126
4.3.2. Tasas sobre rifas, tómbolas. Apuestas y combinaciones aleatorias.....	128
4.3.3. Tasa fiscal sobre los juegos de envite y azar.....	130
4.3.3.1. El artículo 3 de Real Decreto Ley 16/77, de 25 de febrero.....	131
4.3.3.2. Adecuación de la tasa a la Constitución Española	136
4.3.3.3. Potestad normativa de las Comunidades Autónomas	143
4.3.3.4. La tasa fiscal sobre el juego: coexistencia con el IVA	157
4.4. Valoración económica de la imposición sobre el juego	162
4.4.1. Características generales.....	162
4.4.2. Cifras de recaudación	164

CAPITULO V: ANÁLISIS DE LOS MERCADOS DEL JUEGO PRIVADO EN ESPAÑA

5.1. Introducción.....	167
5.2. Casinos	171
5.2.1. Estructura de la oferta.....	171
5.2.2. Estructura de la demanda	176
5.2.3. Principales empresas gestoras de casinos por volumen de facturación.....	184
5.3. Bingos	185
5.3.1. Estructura de la oferta.....	185
5.3.2. Estructura de la demanda	190
5.3.3. Principales empresas gestoras de bingos por volumen de facturación.....	196
5.4. Máquinas recreativas y de azar.....	197
5.4.1. Máquinas recreativas de tipo A	198
5.4.2. Máquinas recreativas de tipo B	200
5.4.2.1. Estructura de la oferta	200
5.4.2.2. Estructura de la demanda	202
5.4.2.3. Principales empresas gestoras de máquinas recreativas por volumen de facturación	209
5.5. Principales empresas del juego en el sector privado.....	210
5.6. La publicidad del juego privado en España.....	216

5.7. La conferencia sectorial del juego	220
5.8. La actividad preventiva y la ludopatía	223

CAPÍTULO VI: EL DESARROLLO DEL JUEGO A TRAVÉS DE INTERNET

6.1. Introducción	229
6.2. Situación actual del juego en internet	231
6.3. Regulación del juego a nivel internacional	239
6.4. Posición de España	247

CAPÍTULO VII: CIFRAS GLOBALES DEL JUEGO

7.1. Análisis de las cantidades jugadas	255
7.2. Análisis de las cantidades gastadas	262

CAPÍTULO VIII: ANÁLISIS MACROECONÓMICO DEL SECTOR DEL JUEGO

8.1. Introducción	267
8.2. Estudio económico	269
8.3. Predicciones del juego	281
8.4. Aportación fiscal del juego	286
8.5. Efectos redistributivos del juego	290

CAPÍTULO IX: CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

Introducción

El juego entendido no tanto como actividad recreativa o lúdica, sino como una modificación patrimonial en cuanto designio del azar ha existido y practicado siempre.

Sobre las motivaciones que inducen a jugar, siempre han entrado en colisión las argumentaciones de los que defienden el derecho de todos a jugar; con los que mantienen que el juego daña a las personas que lo practican a su entorno y a la sociedad, y por tanto hace falta evitarlo o protegerse.

A lo largo de la historia, tal como se señala en los antecedentes históricos, el juego ha sido una actividad considerada como un fenómeno perverso, y por tanto peligroso y nocivo para las personas, que había que erradicar de las costumbres sociales de nuestro país.

Para conseguirlo se ocupó una legislación severa que tipificó como delitos la organización de los juegos y su práctica organizado por los agentes privados, existiendo épocas más o menos democráticas en las que fue tolerado o permitido. Sin embargo, tales hechos no impedían que el propio Estado tuviera sus propias loterías y el resto de juegos fuera practicado pese a su ilegalidad por amplias capas sociales de la población.

La filosofía y la literatura contemporáneas han mostrado una sensibilidad particular para retratar el tema del juego. Borges ha construido una fábula cuyas relaciones con nuestro mundo actual (excesivamente controlado y racionalizado) invitan a

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

pensar la imbricación del desarrollo de la pasión por un juego de azar, en el caso la lotería y la organización sociopolítica, en cuyo seno se desarrolla. Dostoievski ha sabido retratar las transformaciones en la vida del jugador, como unos instintos utilitarios que busca en los juegos de casino pueden transformarse en atracciones fatales que marcan la pérdida de sentido para la existencia del jugador. Por último desde el punto de vista de la filosofía destacan planteamientos como el del filósofo francés Gilles Deleuze, que define al juego como una experiencia humana radicalmente excepcional, improductiva y alejada del mundo habitual.

En cambio desde el punto de vista económico, existen muy pocos estudios, y los que existen tratan el tema de forma secundaria, de lo que esta actividad económica significa, de ahí la importancia de realizar un análisis económico de cada uno de los juegos autorizados y de su conjunto, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda y sus consecuencias, en factores como el empleo, la fiscalidad etc.

Con la llegada de la democracia a España, y la aprobación de la Constitución en 1978, de esta situación tradicional, en que el juego legal era un limitado y raro fenómeno, en manos exclusivas de los poderes públicos, y el ilegal que se practicaba de forma semiclandestina, se pasó a otra bien distinta, y en la que el juego se le considera una actividad a desarrollar tanto por la Administración como por los agentes privados, con una fiscalidad específica, en el marco de un proceso de liberalización de servicios, dando lugar a la diferenciación entre juegos públicos y privados.

En los primeros años de su legalización, se produjo lo que los expertos denominan el “*effect champagne*”, y ante la novedad

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

un gran número de personas se acercaron a la práctica de los mismos.

La Administración, a nuestro juicio, tuvo que dar respuesta regulando los mismos, en algunos casos de prisa y corriendo, dictando normas que con posterioridad había que modificar, por no haber previsto todas las circunstancias que afectaban a esta actividad, tanto desde el punto de vista jurídico-administrativo como fiscal, y cuyas consecuencias llegan hasta la actualidad.

Por otra parte, a comienzos de los años 80, se produjo una descentralización de competencias de la Administración Central a las Comunidades Autónomas que se crearon como consecuencia del Estado Autonómico previsto en nuestra Constitución.

A las mismas había que dotarles de competencias, y entre ellas fueron transferidas las del juego, así como de ingresos entre los que se incluyeron los provenientes de las tasas de juego.

Las transferencias sobre el juego, han tenido una alta litigiosidad, tanto para determinar el alcance competencial de la misma, sobre todo los conflictos con los juegos de la LAE y de la Once, como desde el punto de vista fiscal, en cuanto a la concepción de la tasa, la posibilidad de los recargos sobre la misma y su coexistencia con el IVA, sobre todo después de nuestra integración en la Unión Europea a mediados de los años 80, entre la Administración Central y las respectivas Comunidades Autónomas.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Todas estas circunstancias jurídicas, competenciales, fiscales y económicas van a ser los objetivos de estudio de esta Tesis Doctoral.

En primer lugar será objeto de análisis el denominado juego público:

El gestionado por la Administración Central, a través de la Entidad empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

En este apartado se analizan: su constitución, normativa, y datos económicos de todos los juegos que oferta en los que se incluyen, la Lotería, la Primitiva y las Quinielas, y la creación de nuevas loterías.

Desde el punto de vista de la demanda se analizan las cantidades jugadas en cada uno de los juegos, los premios ofertados, así como el gasto por Comunidades Autónomas y por habitante, señalando las principales incidencias de los mismos.

Por otra parte se analiza su red de ventas en todo el territorio nacional, la publicidad de sus juegos y las transferencias de sus ingresos al tesoro público de los últimos años así como la distribución de cada uno de ellos.

Posteriormente se analizan también los juegos públicos de la , única Comunidad Autónoma que los ha creado hasta ahora, Cataluña.

En efecto la Generalitat de Catalunya, ha creado la Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA), empresa pública

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

encargada de explotar juegos específicos que se pueden desarrollar en su ámbito territorial.

Pese a su reciente creación y a la falta de documentación, son objeto de estudio tanto la creación, normativa, juegos, premios y su red de ventas.

Por último, en este apartado se estudia un hecho específico en el juego, en este caso el de la venta del Cupón, gestionado por la Organización Nacional de Ciegos Españoles.

Se analiza sus antecedentes históricos desde su creación, la evolución de su normativa específica y estatutos, su relación con el Gobierno a través del Protectorado, haciendo especial hincapié en el Cupón pro Ciegos.

En efecto, siendo el elemento esencial de ingresos de la Once, se estudia sus antecedentes, su evolución a lo largo de los años, las nuevas formas del cupón, así como la creación de nuevos juegos.

Finalmente se realiza un estudio de las ventas de los distintos tipos de juego del Cupón, premios, gasto por Comunidades Autónomas y por habitante, su red de ventas, el uso de la publicidad y de las nuevas tecnologías para incrementar las mismas y hacerlo más competitivo.

En segundo lugar se estudia los denominados juegos privados, separando los temas competenciales, fiscales y económicos.

Por lo que respecta a las competencias de las Comunidades Autónomas, se estudia en el Capítulo III, todo el proceso de transferencias a través de los Estatutos de Autonomía,

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

diferenciando las distintas formas como se realizaron. Se analiza el alcance de las competencias sobre el juego y el desarrollo normativo de cada una de las CCAA, así como los principales conflictos competenciales con la Administración Central y las resoluciones del Tribunal Constitucional al respecto.

Por último en este Capítulo, se estudia nuestra integración en la Unión Europea, y los conflictos que existen entre la legislaciones nacionales y la europea en materia de juego, y si son o no incompatibles con la misma ,señalando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo al respecto.

En lo referido a la tributación del juego en el sistema tributario español, en el Capítulo IV, se hace una referencia a sus antecedentes históricos, y una separación entre la tributación por un lado de las Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias, y por otro, la de Casinos, Bingos y Máquinas Recreativas y de Azar, previstos en el Real Decreto-Ley 16/77 de 25 de febrero.

Este Decreto-Ley, es objeto de un estudio pormenorizado, en concreto su Art. 3, base de toda la imposición sobre el juego, estudiándose: en primer lugar su adecuación o no a la Constitución, dada su denominación de tasa y no de impuesto y las Sentencias del Tribunal Constitucional al respecto; en segundo lugar al haber sido transferido a las CCAA, como un ingreso en el sistema de financiación de las mismas, el alcance de sus competencias, la posibilidad de recargos etc y las sentencias del Tribunal Constitucional sobre los conflictos que se han originado; y en tercer lugar analizamos la mencionada tasa y su coexistencia con el IVA, después de nuestra

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

integración europea y las sentencias del Tribunal de Justicia Europeo al respecto.

En el Capítulo V, realizamos un análisis de los mercados de juego privado en España.

Analizamos en primer lugar el mercado de Casinos, señalando el número de casinos, donde están ubicados, características de los mismos, visitantes, cantidades jugadas en los distintos tipos de juego que en los mismos se realizan, empleo que generan, así como las principales empresas gestoras de casinos.

En segundo lugar analizamos el mercado de Bingos, señalando el número que existen en cada una de las CCAA, su tendencia a reducir su número, los ingresos de los mismos, el empleo que generan, sus características especiales así como las principales empresas gestoras de los mismos.

Y en tercer lugar, el mercado de las Máquinas Recreativa y de Azar, diferenciando las de tipo A (recreativas) y B (premio). Se realiza un estudio del número existente, donde están ubicadas, sus ingresos, características especiales para su explotación, así como las principales empresas gestoras de las mismas.

Se estudia la normativa sobre publicidad que pueden realizar los juegos privados, que es diametralmente opuesta a la de los juegos públicos, ya que estos realizan grandes campañas publicitarias y no los juegos privados que la tienen expresamente prohibida con el régimen sancionador correspondiente en caso de incumplimiento.

Se incluye en este Capítulo, a la Conferencia Sectorial del Juego, que es un órgano creado entre la Administración Central

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

y las CCAA, a efectos de coordinación entre las distintas administraciones competentes en materia de juego, que a mi juicio no ha tenido los resultados esperados.

Se analiza la Actividad Preventiva y la Ludopatía, estudiando causas, síntomas, consecuencias personales y sociales, impulsando medidas preventivas y curativas para erradicar en lo posible dicha enfermedad.

Este apartado finaliza, mencionado a las principales empresas del juego en España por su volumen de facturación, señalando sus principales participaciones y la tendencia creciente hacia la concentración.

En el Capítulo VI, dada la importancia que están adquiriendo los juegos a través de Internet, se analiza, la situación actual, su uso, expansión y la reacción de distintos países ante el mismo, sobre todo por los problemas de territorialidad, fiscales y sociales que genera.

Al existir un gran vacío normativo en muchos casos y en otros diversidad de normas para hacer frente a esta situación nueva, motiva que se estén expandiendo sin ningún tipo de reglamentación, afectando a otros sectores de juego, estudiando casos concretos de lo que está sucediendo en España.

Se estudia las distintas alternativas de los países más importantes, ante este reto, y las posibles soluciones que han dado los mismos, organizaciones internacionales, la Unión Europea y la posición de España.

En el Capítulo VII, se hace un análisis económico de todos los juegos en su conjunto tanto los gestionados por el sector

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

público como el privado. Se analizan las cantidades jugadas y gastadas, de cada uno de los juegos, de los últimos años, viendo como han ido evolucionando las mismas.

Se estudia también las cantidades jugadas y gastadas de los juegos públicos y privados, referidas al año 2003, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda, su distribución por las Comunidades Autónoma, y el gasto por habitante.

Finalmente, en el Capítulo VIII, se efectúa un análisis macroeconómico del sector del juego, exponiendo la situación actual de los estudios teóricos al respecto y planteando un modelo econométrico del juego en la economía española, con regresiones sobre el producto interior bruto y sobre el consumo nacional, a los que se añade una variable ficticia consistente en las expectativas de desempleo. Modelo econométrico que servirá para efectuar predicciones sobre las cantidades que se van a jugar en los próximos años. Se plantea también la aportación del juego a los presupuestos públicos, cuantificando la tasa fiscal del juego.

Los resultados de nuestras estimaciones, así como las principales conclusiones de nuestro trabajo serán expuestas al final del mismo.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Capítulo I: Antecedentes Históricos

1.1. El juego a lo largo de la Historia

El juego forma parte de la propia naturaleza del ser humano, es por tanto tan antiguo como la humanidad misma, de ahí que el juego se manifieste en todas las culturas.

Ya en las pinturas murales de la Edad de Piedra aparecen rituales descritos que pueden calificarse de actividades lúdicas, conociéndose la “Taba”, hueso de animal que adopta las funciones de un dado primitivo, desde el Pleistoceno Inferior. Y en el antiguo Egipto se señala la existencia de los dados y las damas, (en la pirámide de Keops se encontró una tablilla elaborada con anterioridad al 3000 antes de Cristo, en la que relata una partida de dados entre el dios de la noche Thot y la Luna).

En las civilizaciones de la antigüedad, se interpreta hoy que el juego desempeñaba una función religiosa o mítico-mágica, y se le relaciona con ritos conducentes a la participación grupal. Sin embargo, en las civilizaciones clásicas, a pesar de mantenerse, aún, el espíritu religioso en ciertos juegos, no debe ocultarse el papel que desempeñaban otros juegos en la vida humana, siendo la competición y el azar (*argon/alea*) los elementos que van a definir los rasgos de una cultura determinada, y no la posición fatalista de que todas las cuestiones importantes de una sociedad se abandonasen a la suerte, como en el cuento de Jorge Luis Borges (1941) *La lotería de Babilonia*.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Se dice también que en China, en el año 2.300 a.C., un emperador inventó el Go, antecedente del ajedrez; y que los aztecas practicaban el Patolli, juego semejante al parchís.

Así pues, el juego es una actividad humana, que engloba realidades muy diversas, de ahí que su definición sea compleja, siendo no obstante la más utilizada la realizada por un historiador holandés, Johan Huizinga (1972) en su obra *Homo Ludens*, que interpreta la realidad social del juego “como una manifestación libre de energía física o psíquica realizada sin fines utilitarios y con sometimiento voluntario a unas reglas, a un tiempo y a un espacio establecidos”.

Es decir el juego es una actividad libre que se desarrolla por puro placer, que rompe con lo cotidiano, realizándose en tiempo de ocio en contraposición con las actividades a realizar durante el tiempo dedicado al trabajo.

Sin embargo, esta definición aglutina dos realidades distintas; una, el juego identificado con una habilidad o un deporte; otra, propia de esa tesis, el juego como apuesta, que se ajusta más a la definición que del mismo hizo Roger Caillois, en 1958, en su obra *Teoría de los juegos*, donde define el juego como una actividad que cumple las características de ser libre, separada (circunscrito en el tiempo y en el espacio), incierta (su desarrollo no puede determinarse), improductiva (produce desplazamiento de riqueza, no la genera), reglamentada y ficticia.

Es decir, que con respecto a los juegos de envite, suerte y azar hay dos notas adicionales a considerar: una de ellas es la aleatoriedad, el resultado no depende de la destreza, habilidad

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

o fuerza del jugador, sino de la suerte o causalidad; la otra es el carácter lucrativo, el juego se practica con afán de lucro y enriquecimiento.

Estas características hacen que el juego pase de ser una actividad lúdica, de recreo o de ocio, a ser una actividad en la que hay intercambio patrimonial como consecuencia de un acontecimiento incierto. Se convierte así, en un ejercicio no desinteresado, sino lucrativo, en perjuicio del patrimonio de una tercera persona. Son, precisamente, estas consecuencias económicas, lo que hace que el juego se convierta en un objeto de atención de los poderes públicos.

A lo largo de la historia de los juegos de azar, los poderes públicos han demostrado una diferente actitud frente a ellos, en función del mayor o menor rechazo social que en ese momento generasen, existiendo, en ocasiones, incluso una actitud de doble moral ante los mismos.

Podríamos sintetizarlas en tres situaciones, no sucesivas en el tiempo:

-Prohibición absoluta de los juegos de azar.

-Prohibición formal y tolerancia en cuanto a su celebración.

-Admisión del juego de azar como una realidad o fenómeno social que debe ser regulado, instrumentando garantías para que los juegos se desarrollen correctamente, con el fin de evitar fraudes en perjuicio del jugador.

Los griegos conferían a sus Juegos Olímpicos un ritual de naturaleza religiosa, se celebraban en honor a Zeus en la ciudad

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

de Olimpia, donde se primaba sobre todo la destreza, sin embargo las apuestas eran una infracción contra el Estado, por entrañar debilitamiento del hombre que las practicaba, no obstante el juego no deja de ser un objeto de culto como se refleja en obras como el “vaso del ceramista Exekias (500 a.C.) que representa a guerreros mitológicos jugando a los dados.

Los romanos asimilaron juegos etruscos pero fueron además los primeros en legislar contra el juego, sobre todo Justiniano que negó acción para reclamar lo hurtado o robado en las casas de juego y distinguió entre juegos permitidos y juegos ilícitos legislando sobre los mismos mediante las leyes de Ticia, Publicia y Cornelia.

Desde el punto de vista religioso, casi todas las doctrinas lo condenan como forma de obtención de riqueza, sin embargo en la Biblia se encuentra alguna referencia a los juegos de azar como reflejo de la voluntad divina en el reparto de las tierras de Canaán entre los israelitas por Moisés; el Corán los prohíbe, salvo el ajedrez y también el judaísmo y el protestantismo.

Con el cristianismo, especialmente en la Edad Media se aumentó la persecución de los juegos, al ser considerados como vicios sociales (Coff, 1983).

1.2. El juego en España, 1265-1977

En España también se promulgaron normas donde se regulan aspectos sobre el juego, podemos ver un claro precedente en las Partidas (1265) de Alfonso X el Sabio, influenciado por el Dr. Romano, entre otras, aunque no existía una prohibición

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

general, se perseguía indirectamente, al no conceder ninguna acción al dueño de la casa contra los tahúres a los que se consideraba como hombres inmorales e indeseables.

El Ordenamiento de Tafurerías, dictado por el rey Alfonso X el Sabio en 1276, constituye el primer intento de regular los juegos lícitos o autorizados, e incluye sanciones a jugadores que practicaban los juegos permitidos en días o locales no autorizados. Este ordenamiento va a constituir el antecedente de la regulación que posteriormente se hará de los establecimientos de juego autorizados con participación pública, ya que las tafurerías eran casas destinadas al juego, arrendadas por cuenta de la ciudad o lugar que tuviera el privilegio de tenerlas.

Posteriormente se mantuvo esta prohibición hasta los Reyes Católicos que la mantuvieron por Pragmática dada en Toledo en 1480.

La Nueva Recopilación promulgada en 1597 y La Novísima Recopilación hecha entrado el siglo XVIII están formadas por un conjunto de leyes, con la supresión de leyes derogadas hasta su publicación y la adición de las aprobadas, que pueden clasificarse en tres grupos, en lo referido al juego:

1. -Hasta la Ley XI entre sus características esenciales se contempla el juego como delito, prima el principio de igualdad, se suprimen las penas corporales y se mantienen las pecuniarias.
2. -Se inicia con la Ley XI dada por Felipe II en 1568, en la que vuelven los castigos corporales para las clases bajas y se aumentan el número de juegos prohibidos.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

3. -La Ley XV, la llamada Pragmática dada por Carlos III, en 1771, donde desaparecen las penas físicas existentes pero se considera al juego desde un punto de vista moralista como pernicioso, castigándose con mayores penas a los nobles y a clases sociales altas.

El rey Carlos III será señalado con posterioridad cuando se hable de la Lotería Nacional, ya que durante su reinado se encuentra el primitivo antecedente de la lotería, creada por un Decreto de 30 de Septiembre de 1763; así como la regulación de las Rifas y Tómbolas, sometidas a autorización previa del Estado, autorizándose sólo las celebradas en beneficio de Establecimientos Benéficos, establecidas por Real Decreto de 20 abril de 1875.

El primer Código Penal de nuestro país, se promulgó en el año 1822 en pleno Trienio constitucional, en un clima de tolerancia, lo que se refleja al no tipificar el Juego ni como delito ni como falta, sancionando exclusivamente la estafa pero no el juego.

El Trienio constitucional se mantiene hasta 1823, año en que Fernando VII deroga la constitución de 1812. A esta época corresponde el proyecto de Código de 1831, donde se lleva a cabo una pormenorizada regulación de los juegos, prohibiéndose los juegos de suerte y azar, a toda clase de personas, ya sean juegos de naipes, dados o cualquier otra especie de juego conocida o que en lo sucesivo se inventase.

El Código Penal de 1848, influenciado por el de Napoleón de 1810, nace en un periodo de tolerancia, que sin llegar al de 1822, mejora el clima de intransigencia del de 1831.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Se tipifica el juego como delito. En concreto como un delito contra la sociedad en el que se castiga a los dueños de las casas de juego y a quien actúe de forma fraudulenta. El jugador únicamente es sancionado como autor de una falta y por primera vez se excluyen como juegos ilícitos los de puro pasatiempo o recreo.

En el año 1912, bajo el reinado de Alfonso XIII, se intenta realizar una reforma del Código Penal anterior, con la finalidad de adecuar la normativa a la realidad, ya que aunque el juego era considerado delito, en la práctica se seguía jugando y era tolerado socialmente. La reforma consistió principalmente en penar el juego cuando se practicase en casas o locales no autorizados legalmente.

Introduce por tanto, el régimen de autorización, consagrándose en esta materia el principio de la intervención del Estado en la actividad de los particulares.

La autorización era concedida por el Ministerio de Gobernación a las sociedades de recreo de carácter privado, balnearios y casinos ya establecidos legalmente en aquella época, aplicándoseles un impuesto del 25% del valor total de lo recaudado, del que un 15% era destinado al Tesoro Público y un 10% a la Beneficencia Municipal (Fernández García, 2001).

Sin embargo este Proyecto no llegó a aprobarse por las fuertes críticas de ciertos sectores sociales, amparadas en consideraciones morales, que no admitían lo que ocurría en la realidad, jugándose a la luz del día.

Ejemplo de ello, lo constituye la intervención del diputado socialista Pablo Iglesias en el Congreso de los Diputados, en la

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

legislatura de 1911-12, que, entre otros asuntos, plantea el problema del juego en Barcelona, diciendo: "... Porque en aquella ciudad el juego ha alcanzado proporciones verdaderamente espantosas; ha habido suicidios, quiebras, ruina de familias por culpa del mismo. Allí ya no es sólo un establecimiento autorizado, sino que son muchos, y pese a los intentos de cierre este solo dura unos días, y vuelven a funcionar todas las timbas y garitos con perfectísima libertad...". Diario de Sesiones de marzo de 1912.

Durante la Dictadura de Primo de Rivera se publicó el Código Penal de 1928, que dedicó varios artículos al juego. Sus principales características son, por un lado la inclusión de este tipo de delitos entre los considerados contra la propiedad y, por otro, se define tanto los juegos de azar como las casas de juego, castigándose a los organizadores de los juegos.

Su vigencia va a ser corta, ya que en 1931 se proclama la República, dictándose un Decreto que anula el Código Penal de 1928 y restaurándose el de 1870 con pequeñas reformas.

Un tema importante durante ese periodo fue un asunto de juego denominado estraperlo que tuvo consecuencias políticas.

El estraperlo era originariamente un juego de ruleta ideado por dos franceses apellidados Strauss y Perle, asegurando que se trataba de un juego de sociedad y habilidad en que no intervenía el azar, sino la rapidez, el cálculo y la serenidad del jugador.

Se intentó instalarlo, en 1933, en Sitges y luego en Madrid, bajo los auspicios entre otros de Aurelio Lerroux hijo del político Alejandro Lerroux, que al no conseguirlo marchó a

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

San Sebastián y a Formentor (Mallorca), donde instaló el juego, que al poco tiempo fue prohibido por la policía.

Ante estas circunstancias, Strauss envió una carta al presidente de la República, Niceto Alcalá Zamora, en la que reclamaba una fuerte indemnización. El asunto llegó al Parlamento, y se nombró una comisión para depurar responsabilidades, ya que en el escándalo aparecían implicados políticos del mismo partido de Lerroux, lo que motivó que los partidos de izquierda lograran la dimisión de Lerroux, a la sazón ministro del Gobierno.

En otro orden de cosas, el 13 de diciembre de 1938 se firma el Decreto fundacional de la ONCE, unificándose las diferentes asociaciones de y para ciegos existentes hasta entonces entre las que destacaban el Sindicat de Cecs y la asociación sevillana La Hispalense, cuyo Cupón serviría de base para el Cupón Pro-Ciegos cuyo primer sorteo se celebró el 8 de mayo de 1939.

El Código Penal de 1944, con la llegada del nuevo régimen, engloba el juego en un título denominado “de los juegos ilícitos”, castigándose a los dueños de casas de juego y a los jugadores.

En cuanto a la Quiniela de Fútbol, sus normas parten del Decreto Ley de 12 de abril de 1946, creador del Patronato de Apuesta Mutuas deportivo Benéficas, que autoriza las mismas en función de los resultados de los partidos de fútbol de los equipos de 1ª y 2ª División.

Los Códigos penales de 1963 y 1973 siguen la misma línea de penalización del juego, manteniéndose así hasta el Decreto-Ley 16/77, de 25 de Febrero, por el que se regulan los aspectos

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar¹, que va a suponer la despenalización parcial de los juegos de azar.

Las razones de por qué se procede a esta despenalización, se explican en el 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, no se pueden desconocer que los sistemas de prohibición absoluta, frecuentemente han fracasado en la consecución de sus objetivos moralizadores y se han convertido, de hecho, en situaciones de tolerancia o de juego clandestino generalizado, con más peligros reales que los que se trataban de evitar y en un ambiente de falta de seguridad jurídica.”

Este Decreto-Ley forma parte de la modernización que en esta época regía nuestro país, existiendo una renovación general que significaba el restablecimiento de libertades personales, de las que el juego forma parte. Hay por lo tanto un cambio de actitud en las autoridades en relación con esta materia, no en la población, que pese a estar prohibido, el juego nunca dejó de practicarlo, circunstancias perfectamente reflejadas en la novela de Ferran Torrent (2004) *La vida en el abismo*.

Influyeron, también, en esta autorización, razones económico-financieras al someter esta actividad a una fuerte tributación, con lo que se incrementaban las arcas del Tesoro Público.

En íntima conexión con estos motivos económicos, se pensó que la legalización del juego podría constituir un fuerte reclamo turístico, como así estaba ocurriendo en países

¹ BOE núm. 56, de 7 de marzo de 1977.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

límites. Tras el “boom” del turismo en España, se consideró que la existencia de juegos autorizados, y en concreto el de Casinos, podría atraer gran cantidad de divisas traídas por turistas de alto nivel económico, y se evitaba a su vez que los españoles que querían jugar, fuesen a países fronterizos, situación analizada por Luis González Seara (1998), en su libro *El laberinto de la fortuna*.

Como vemos, a lo largo de la historia se han esgrimido tanto por corrientes laicas como religiosas razones moralistas y económicas para condenar el juego. Entendiéndolo como una forma de adquirir patrimonio de dudosa licitud, en el mejor de los casos, y como forma de perder dicho patrimonio, en la mayoría de ellos, con la consiguiente ruina personal y familiar.

Esta sociedad de los siglos XIX y principios del XX, dominada por una burguesía que vive de las rentas de la tierra o de casas, incluidos los profesionales y los funcionarios, poseían patrimonios más o menos grandes. Las grandes tragedias sucedían cuando se producía la ruina o pérdida de un patrimonio, entre otras causas por el juego.

Tales hechos han sido reflejados entre otros autores por F. Dostoiewski (1995), en su novela *El jugador*, escrita en un tiempo record, para enjugar sus cuantiosas pérdidas a la ruleta. En esta novela, describe el juego como una de las vías por las que él mismo podía perderse, y arrastrar la hacienda familiar.

Hoy nos encontramos con una estructura social diferente, habiendo desaparecido las rentas agrarias al viejo estilo, las formas de producción han cambiado radicalmente, siendo las rentas de trabajo las más generalizadas, junto a los profesionales liberales o empresarios, no constituyendo la

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

pérdida del patrimonio tan gravísimos problemas que durante los siglos pasados, con la creación del denominado Estado de Bienestar que garantiza a todos educación, sanidad, desempleo etc.

Si a todo esto, añadimos que existe una intervención total de los poderes públicos sobre la actividad del juego, limitando las posibilidades de pérdida, protegiendo a los jugadores mediante listados de prohibidos, así como intentando paliar los efectos perniciosos del juego, podemos entender el cambio de actitud social que hoy existe respecto a él.

Capítulo II: La Normativa Española del juego

2.1. Introducción

La regulación general del Juego en España contempla aspectos civiles pero no penales al haber sido despenalizada la práctica del mismo.

La regulación específica se caracteriza por la división de las normas reguladoras en dos grandes bloques, según afecten a los juegos públicos gestionados por la Administración Central, Autonómica (Cataluña) y la Once y los juegos privados susceptibles de ser explotados por particulares en base a la normativa dictada por las Comunidades Autónomas.

2.2 Derecho Común

El Estado regula en los artículos 1351, 1371 y 1372 del Código Civil, los efectos de las pérdidas y las ganancias del juego en lo referente al régimen económico matrimonial, y en los artículos 1798 a 1801 lo referente a las relaciones obligatorias derivadas del denominado contrato de juego.

Al objeto de determinar el verdadero alcance del contenido de los mencionados artículos, son esclarecedoras dos Sentencias

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

del Tribunal Supremo. La primera² en la que señala que “Tras la legalización de los juegos de azar el ámbito de actuación del Art. 1798, queda reducido a los juegos de suerte, envite o azar no permitidos expresamente”, y la segunda³, en la que señala que “Los juegos de suerte, envite o azar declarados legales y practicados en lugares autorizados al efecto ya no pueden seguir considerándose prohibidos y, en consecuencia, obligan a pagar al que pierde y, por ello, el que gana tiene derecho y acción para exigir lo ganado, configurándose las ganancias o pérdidas que resultan de aquellos como el efecto consustancial de riesgo o “aleas” que define o caracteriza el juego. Por ello, cualquier otra interpretación, enraizada en la tradicional inexigibilidad de las deudas de juego o basada en motivos morales, sociales o familiares sería además contraria al principio de seguridad jurídica consagrada por la Constitución y a la seriedad del tráfico comercial”.

Por lo que respecta al ámbito penal, el Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/95 de 23 de Noviembre, no contiene referencia alguna al juego por lo que no existe juego penalizado en nuestro País.

Sin embargo hay que tener en cuenta lo señalado el Capítulo III del mencionado Código, y en concreto en el artículo 21, en las que se incluye la ludopatía, como una de las circunstancias que atenúan la responsabilidad criminal.

El Tribunal Supremo en Sentencias de 6 de febrero de 1995, le otorga la categoría de entidad nosológica que se presenta dentro de una conducta más general de incapacidad para controlar los impulsos, que normalmente no afecta al

² Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1988.

³ Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1995.

discernimiento sino a la voluntad del individuo al encontrarse con incapacidad de resistir la tentación de jugar, lo cual implica una dependencia psicológica y de conducta constituida por un impulso irresistible⁴.

Ahora bien lo relevante es constatar, en estos casos, si el sujeto activo, al tiempo de los hechos que se le imputan, era un adicto al juego y su conducta puede enmarcarse en el llamado juego patológico o ludopatía y, en este caso, en que medida afectaba a su capacidad de raciocinio y volición a efectos de la aplicación de la eximente completa o incompleta o como atenuante analógica.

2.3. La regulación del juego público

En nuestro país se ha producido una evolución histórica compleja en la que pese a estar penalizado el juego, como se ha señalado anteriormente, La Lotería Nacional, las Quinielas de Fútbol, las Rifas, las Tómbolas, las Combinaciones Aleatorias y el Cupón de la ONCE fueron permitidos, regulados y gestionados por el Estado, o por organismos con características específicas que justificaban su práctica.

En la actualidad los juegos públicos comprenden aquellos gestionados a través de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado (LAE), así como a través de la Entitat Autònoma Jocs i Apostes de la Generalitat de Catalunya (EAJA), única entidad autónoma de juego de carácter autonómico, y la Organización Nacional de Ciegos (ONCE), entidad de carácter semi-público.

⁴ Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 1993, y de 18 de febrero de 1994.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Los juegos públicos se pueden dividir, en función de la participación del cliente en la elección del número, en:

Loterías activas: aquellas en las que el jugador escoge sus propios números o apuestas. Son: el Conjunto de la Primitiva, y las Quinielas, todas ellas gestionadas por la LAE. La Lotto, 6/49/Jóquer, Trio/Super, Pica, Loto Rápido y Supertoc gestionadas por Jocs i Apostes. Y el Combo por la Once.

Loterías pasivas. Aquellas en las que el jugador escoge entre una serie limitada de números o apuestas. Son loterías pasivas: Lotería Nacional gestionada por la LAE y las diversas formas del Cupón gestionado por la Once.

2.4. Entidad pública loterías y apuestas del Estado.(LAE)

2.4.1. La Lotería

2.4.1.1. Historia de la Lotería

Surge con la creación del Estado-Nación, y en España se introduce con el rey Carlos III, siendo ministro de Hacienda el Marqués de Esquilache, que por Decreto de 39 de Octubre de 1763 crea en Madrid una lotería de números o “Lotería Primitiva” en beneficio de hospitales, hospicios y otras obras pías, siendo gestionadas por el Estado, convirtiéndose en monopolio de este último al prohibirse por Carlos III en 1774 el establecimiento de loterías extranjeras en España.

La denominada lotería nacional de billetes nació durante la guerra de la Independencia. Siendo Ciriaco González de Carvajal, ministro del Consejo de cámara de Indias, pensó en “

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

un medio de aumentar los ingresos del erario público sin quebranto de los contribuyentes”. (Alatabella J. 1962).

La propuesta tuvo una acogida muy favorable y en 1811 fue aprobada por las Corte Generales y Extraordinarias de Cádiz. Esta lotería, cuya instrucción se publicó el 25 de diciembre de 1811, fue denominada por el pueblo “Lotería Moderna” para diferenciarla de la Lotería de números o “Lotería Primitiva” instituida en 1763, como hemos señalado anteriormente, y por la que muy pronto el público mostró una decidida preferencia frente a la Primitiva que dura hasta la actualidad.

La justificación de esta excepción al juego se basaba en razones piadosas (sus ingresos se destinaban a huérfanos de militares, obras sociales etc.). Además servía como una vía menos peligrosa, para quienes tenían deseos de jugar. Otros lo justificaban considerándola como la compra de una esperanza. Mendizábal señalaba “el valor del consuelo que significaba, ya que mediante este sacrificio se compra una halagüeña esperanza, cordial socorro de necesidades” y otros añadían que en los países en los que estaba prohibida, la compraban en el extranjero y tributaban, por tanto, en países ajenos (Peset 1987).

En el periodo de 1815-17 la Lotería Moderna duplicaba los ingresos de la Primitiva y funcionaban 497 administraciones.

Esta Lotería, se mantuvo en su configuración inicial, incrementándose el número de sorteos hasta 1862, en que pasó a denominarse Lotería Nacional, regulándose a través de una Instrucción de 1762, hasta su regulación por Decreto de 23 de Marzo de 1956, en que se aprueba la vigente Instrucción de Loterías, que es el origen del monopolio vigente.

2.4.1.2. Constitución y normativa

Aprobada la Constitución, el bloque regulador del juego de la Lotería, desde el punto de vista organizativo, lo han ido conformando diversas normas, destacando, sobre todo, la creación del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE) a través de la Ley 50/84 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, con el objeto de asumir las funciones de organización y gestión de las loterías, apuestas y juegos que sean competencia del Estado, entre los que integra el Servicio Nacional de Loterías y el Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.

La organización de la ONLAE se produjo entonces al amparo de la ley 10/83 de 16 de agosto, de Organización y Funcionamiento de la Administración Central del Estado⁵.

Tras la despenalización de los restante juegos, a través del Real Decreto /Ley 16/77, el Estado en su afán de no perder cuota de mercado y adaptarse a los nuevos tiempos, tuvo la necesidad de adaptarse mediante la creación de nuevos juegos y de invertir en nuevas tecnologías. Así por Real Decreto 1360/85, autorizó la explotación de la “Lotería Primitiva”, y por Resoluciones del ONLAE de 20 de enero de 1988 y 27 de septiembre de 1993 las modalidades de abono o “Bonoloto” y “El Gordo de la Primitiva”.

Todas estas normas han sido evaluadas por el Tribunal Constitucional en el marco de conflictos de competencias planteados por diversas Comunidades Autónomas, con ocasión

⁵ Siendo desarrollada por los Reales Decretos 904/85, de 11 de junio y 222/87, de 20 de febrero, que establecieron su estructura organizativa.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

de las sentencias 163/94 y 164/94, declarándolas conforme a la Constitución. Estas cuestiones serán desarrolladas con posterioridad, cuando se estudien los conflictos de competencias, con las Comunidades Autónomas.

En esta línea de creación de modalidades de juego, se autorizó el establecimiento y explotación de la Lotería Instantánea o Presorteadada⁶, siguiendo la tendencia mundial del crecimiento de las loterías activas en detrimento de las pasivas.

La LAE lo justifica en la necesidad de satisfacer las preferencias de aquellos jugadores que demandan una Lotería de “premio inmediato” o “instantáneo” (conocida por “rasca-rasca”), por contraposición a las existentes en la actualidad, que son de premio diferido; en la necesidad de que en España se disponga de los mismos productos o sistemas de gestión que en los demás países de la Unión Europea; y en los ingresos que pueda suponer para el Tesoro Público.

Sin embargo pese al tiempo transcurrido, el Gobierno no la ha puesto en funcionamiento, debido a presiones en contra de las Comunidades Autónomas y de la Once.

No obstante, el último Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), de 3 de febrero de 2004, ha desbloqueado su puesta en funcionamiento por la Administración General del Estado, llegándose al acuerdo de que su explotación y comercialización sea conjunta entre LAE Y ONCE, a partir del 1 de enero de 2005.

⁶ Aprobada por el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo (BOE núm. 20, de 23 de enero).

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Tales circunstancias han motivado que las Comunidades de Cataluña, Andalucía y País Vasco, hayan exigido al Gobierno Central, en una declaración conjunta, que deje de invadir competencias en materia de juego y derogue el decreto por el que se aprobó una lotería instantánea. El comunicado de estas Comunidades señala que a su juicio es competencia exclusiva de las comunidades autónomas y que la creación de la mencionada lotería es una competencia desleal respecto a los juegos impulsados desde las administraciones públicas, exigiendo al Gobierno que paralice de forma inmediata la puesta en marcha de nuevos productos de loterías estatales, amparados en un monopolio fiscal, ya que va a ser gestionado de forma compartida⁷.

Las tres comunidades han acordado crear un Foro Autonómico del Juego, sin personalidad jurídica, pero que sirva de marco para el intercambio de ideas. Y animan al resto de autonomías a sumarse a su iniciativa, mientras ofrecen su colaboración al Ministerio del Interior para refundar la Comisión Sectorial del Juego, organismo del que hablaremos cuando analicemos la coordinación de las administraciones.

El mismo Secretario General de la Federación Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas y de Azar (FEMARA), que había recurrido el Decreto de creación, alegando que se contradecía con el principio de libertad de empresa, expresaba, a través de un conocido medio de comunicación⁸, las graves consecuencias que iba a ocasionar al juego privado y sobre todo a las máquinas recreativas tipo "B"⁹.

⁷ Vease revista "Sector del Juego", número 190, junio 2004.

⁸ Revista "Tiempo", número de marzo de 2004, en un artículo dedicado a la lotería instantánea.

⁹ En el mismo sentido, las revistas del sector "Joc Privat", "Temas Recreativos y de Azar", "La Tribuna del Recreativo" y "El Operador del Recreativo", entre otras.

La situación no deja de ser preocupante, ya que a breves fechas de su implantación, se ha producido un cambio de Gobierno que todavía no se ha pronunciado al respecto, lo cual, junto al recurso planteado por Femara y los conflictos de competencias presentados por la Junta de Andalucía y la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, abren grandes interrogantes sobre la próxima implantación del producto presortado.

2.4.1.3. Estatuto de la LAE

Estas nuevas loterías, hacían necesario modernizar el Organismo Nacional de Loterías Apuestas del Estado, modificando su estructura, adecuando la misma a las funciones que debía desempeñar, y dotándole de nuevos mecanismos de planificación, control y gestión. Circunstancia que se produce con la Ley 6/97, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.¹⁰

En el artículo 1 del Estatuto de la LAE, se señala que la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado tiene personalidad jurídica pública diferenciada, plena capacidad jurídica y obrar para el cumplimiento de sus fines, patrimonio y tesorería propios, autonomía de gestión, y está adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda.

¹⁰ Desarrollada por Real Decreto 2069/1999, de 30 de diciembre, al amparo del artículo 70 de la citada Ley 6/97, y por el artículo 70 de la Ley 50/98, de 30 de diciembre que aprueba el Estatuto de la entidad pública empresarial con la nueva denominación de Loterías y Apuestas del Estado (LAE).

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Entre sus funciones, de conformidad con el Artículo 4 de su Estatuto destacan:

1. La gestión, explotación y comercialización de las loterías y juegos de ámbito nacional en sus distintas modalidades, y en todo caso siempre que afecten a un territorio superior al de una Comunidad Autónoma.
2. La gestión, explotación y comercialización de las apuestas mutua deportivo-benéficas, en cualquiera de sus modalidades, así como cualesquiera otros concursos de pronósticos mutuales y benéficos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos.
3. La gestión, explotación y comercialización de cualquier otro juego competencia del Estado conjuntamente con otros países, siempre y cuando expresamente lo autorice el Ministerio de Economía y Hacienda, previo el acuerdo oportuno entre las partes.

Por otra parte la LAE se reserva como competencia exclusiva la autorización de la organización y celebración de sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias y, en general, cualquier apuesta cuyo ámbito de desarrollo o aplicación exceda de los límites territoriales de una concreta Comunidad Autónoma, y las apuestas deportivas, sea cual sea su ámbito territorial, así como la liquidación de las tasas correspondientes.

A partir de dicha fecha se han ido publicando mediante Resoluciones de la Dirección General de la LAE, normas que regulan los concursos de pronósticos de Lotería Primitiva y sus modalidades, debidamente publicadas en el Boletín Oficial

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

del Estado¹¹, destacando, entre ellas, la Resolución de 6 de febrero de 2004, de Loterías y Apuestas del Estado, por la que se aprueban las normas que rigen los concursos de pronósticos de juego común europeo denominado Euromillones, modalidad de Lotería Primitiva o de Números.

2.4.1.4. El Euromillón

La razón alegada por la Administración para su implantación, viene justificada en el hecho de que desde 1998 se vienen realizando sorteos de Lotería Nacional con otras Loterías Europeas, y han tenido una gran aceptación por parte del público.

El resultado ha sido el desarrollo de un proyecto, en el que han participado diferentes Instituciones Gestoras de Loterías de Europa, como La Francaise des Jeux (Francia), Camelot (Reino Unido) y Loterías y Apuestas de Estado (España), y que supone la coordinación de un juego en común.

Inicialmente se está comercializando en los respectivos ámbitos territoriales de cada una de las Entidades anteriores, si bien está previsto que, de forma paulatina vayan incorporándose otras Loterías de distintos países. El pasado 8 de octubre, lo hicieron Austria, Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Suiza, lo que significa una población, entre los nueve países, de 200 millones de personas.

Se trata de un juego de pronósticos, de la familia de la Lotería Primitiva y, por tanto, similar al que actualmente se

¹¹ Boletines Oficiales del Estado de fechas 20 Octubre 2000, 26 Abril 2001, 23 Octubre 2001, y 30 de Julio 2002.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

comercializa en España, si bien presenta algunas características propias.

Las razones de su implantación, a nuestro juicio, han sido debidas, entre otras, a una ralentización en el consumo de juegos de azar en España, así como a la posibilidad de abrir nuevos mercados y a la utilización de nuevas tecnologías.

En efecto, en el año 2003, los síntomas de estancamiento llevaron primero a un intento de revitalizar la quiniela de fútbol, con cambio de premios, y con una adecuación al euro (0,30 a 0,50), que no ha dado los frutos esperados, como tampoco lo dieron los anteriores aumentos de precios en la Lotería Primitiva y en la Bono Loto y sobre todo, en los sorteos de Navidad y el Niño.

Este panorama ha llevado al Gobierno, dada la atonía del mercado, a replantearse la situación, pues no hay que olvidar que los ingresos del Tesoro Público por juegos de azar superaron, en 2002, los 2.000 millones de euros. Lo que justifica la salida de la lotería del “Euromillón”.

2.4.2. Datos económicos de la empresa pública loterías y apuestas del Estado (LAE).

2.4.2.1. Estructura de la Oferta

Durante el año 2003, Loterías y Apuestas de Estado ha ofrecido diversos tipos de juegos que podemos englobar en tres categorías:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

a) **Conjunto de Lotería Nacional:** que engloba la Lotería Nacional (sorteos jueves/ sábados) Extraordinarios de Navidad y del Niño y Finalistas.

De conformidad con la normativa que se le aplica, ofrece el 70% a premios del total ofertado, siendo el restante 30% ingresado fundamentalmente en el Tesoro Público.

b) **La Quiniela:** basada en los resultados deportivos de los equipos de primera y segunda división de la Liga de Fútbol Profesional. Ofrece en premios el 55% de lo recaudado, y el 45% restante se ingresa en el Tesoro Público, Liga de Fútbol Profesional, Consejo Superior de Deportes y Diputaciones Provinciales.

c) **Conjunto de Primitiva:** formado por las modalidades de Lotería Primitiva, “La Primitiva”, “Bono Loto” y “El Gordo de la Primitiva”.

Ofrece para premios el 55% de lo recaudado y el restante 45% se ingresa en el Tesoro Público.

2.4.2.2. Estructura de la demanda

Las ventas del conjunto de los juegos gestionados por Loterías y Apuestas del Estado, ha sido en el año 2003 de 8.292.028.689,80 Euros, que representa un incremento del 8,58% respecto al año anterior.

El desglose por juegos, así como el incremento respecto al año 2002 y su porcentaje de participación se muestra en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

JUEGO	2003		
	VENTA	% INC. 2003/2002	% PARTICIPACIÓN
LOTERÍA NACIONAL	4.746.991.611,00	7,95	57,25
LA QUINIELA	532.895.996,30	16,68	6,43
LA PRIMITIVA	2.072.285.607,00	5,29	24,99
GORDO DE LA PRIMITIVA	327.248.809,50	17,75	3,95
BONO LOTO	612.606.666,00	14,18	7,39
TOTAL	8.292.028.689,80	8,58	100,00

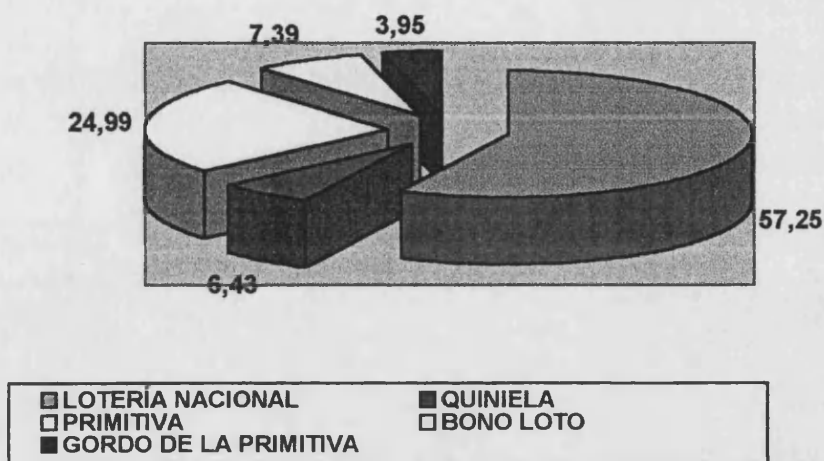
Fuente: Memoria 2003 LAE

La Participación de las ventas de la Lotería Nacional en el conjunto de los Juegos es del 57,25%, le siguen la Primitiva con el 24,99%, Bono Loto con el 7,39%, la Quiniela con el 6,43% y por último el Gordo de la Primitiva con el 3,95%.

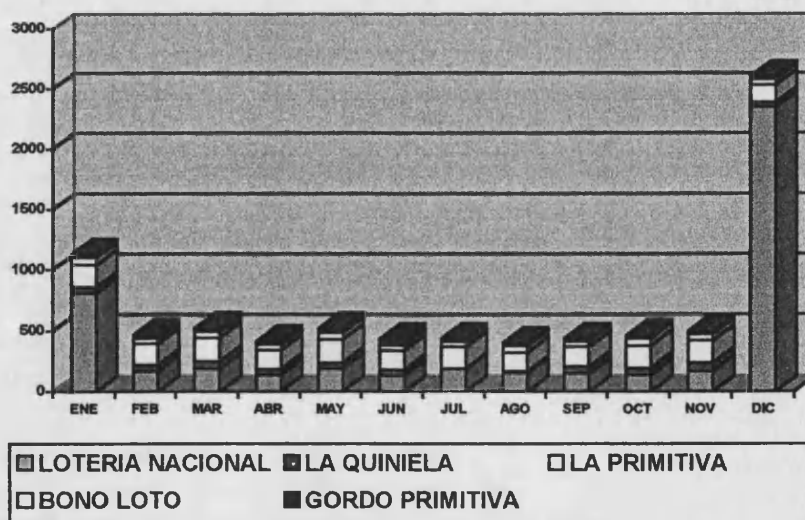
Su distribución gráfica es:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

VENTA 2003



Distribución de ventas mensuales de los juegos de la LAE



Fuente: Memoria LAE 2003

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Estos sorteos se celebran durante todas las semanas del año, siendo enero y sobre todo diciembre los meses de mayor recaudación, debido a los sorteos extraordinarios de Navidad y “El Niño”.

Las ventas y gasto/habitante por Comunidades Autónomas se señalan en el siguiente cuadro:

CONJUNTO DE JUEGOS LAE. 2003

COMUNIDAD AUTÓNOMA	VENTA	GASTO/HABITANTE *	PARTICIPACIÓN/1000
ANDALUCÍA	1.107.014.098,70	152,98	133,50
ARAGÓN	245.640.579,50	207,60	29,62
ASTURIAS	221.826.835,60	205,05	26,75
CANARIAS	343.567.757,90	210,78	41,43
CANTABRIA	109.132.347,20	207,03	13,16
CASTILLA Y LEÓN	573.408.069,90	230,78	69,15
CASTILLA-LA MANCHA	346.365.746,30	201,83	41,77
CATALUÑA	1.221.701.403,00	198,73	147,33
C. VALENCIA	1.035.749.735,30	257,43	124,91
EXTREMADURA	151.135.088,30	141,32	18,23
GALICIA	470.737.742,40	172,78	56,77
I. BALEARES	179.319.862,20	225,14	21,63
MADRID	1.356.381.632,60	266,41	163,58
MURCIA	262.190.129,70	235,13	31,62
NAVARRA	98.778.261,00	186,09	11,91
PAIS VASCO	489.564.929,60	233,28	59,04
RIOJA	61.790.076,00	234,37	7,45
CEUTA	9.636.574,20	133,62	1,16
MELILLA	8.087.820,40	134,55	0,98
TOTAL	8.292.028.689,80	208,07	1.000,00

Fuente: Memoria LAE 2003 *Fuente: INE (Padrón 1998)

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Del mismo se desprende que las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña Andalucía y C. Valenciana, encabezan el ranking de ventas.

Sin embargo, si observamos el gasto anual por habitante en euros por comunidades, destaca Madrid con más de 260€, seguida de Valencia con 257€, y Murcia, Castilla-León, Rioja y País Vasco entre 220 a 240€ por persona.

A efectos de análisis de la evolución de lo jugado, el siguiente cuadro recoge las cantidades jugadas, el gasto por habitante y el % de incremento sobre el gasto del año anterior (período 1995-2003).

Conjunto de juegos LAE 1995-2003

	Millones Euros	Gasto por habitante *	% Incremento año anterior
1995	5.202	128,57	
1996	5.309	131,22	2,06
1997	5.600	138,41	5,48
1998	5.903	148,13	7,02
1999	6.092	152,86	3,20
2000	6.024	151,16	-1,12
2001	6.432	161,39	6,77
2002	6.260	157,07	-2,68
2003	6.624	166,22	5,83

Fuente: Memoria LAE 2003 *Fuente: INE (Padrón 1998)

A la vista del mismo se comprueba que durante este período las ventas se estancaron ya que si a estos incrementos, les deflactáramos el IPC correspondiente, los resultados serían inferiores, e incluso, en algunos casos negativos.

2.4.2.2.1. Conjunto de la Lotería

Las ventas de Lotería Nacional (sorteos del jueves y del sábado) han alcanzado una cifra de 4.746.991. millones de Euros, lo que representa un incremento del 7,95% respecto del año 2.002.

Las ventas de los sorteos de Lotería Nacional celebrados en sábado, han continuado la tendencia ascendente y con un crecimiento del 8%, alcanzando la cifra de 4.531.481. de euros, y las ventas de los celebrados en jueves han superado los doscientos quince millones de euros.

En su conjunto, la Lotería Nacional ha ofrecido 324.159.901 el número total de premios lo que supone un incremento del 5,8%, respecto al año 2002.

El número total de billetes emitidos ascendió a 96.280.00 de los que se vendieron 37.056.378, lo que significa que casi 60 millones de números no se vendieron, lo que confirma la tesis que por probabilidades la que más premios le toca es a la propia LAE.

LOTERÍA NACIONAL (JUEVES Y SÁBADO)

CONCEPTO	2003
NÚMERO TOTAL DE SORTEOS	103
LOTERÍA NACIONAL (SÁBADO)	51
LOTERÍA NACIONAL (JUEVES)	52
RECAUDACIÓN	4.746.991.611,00
NÚM TOTAL DE PREMIOS OFRECIDOS	324.159.901
NÚM. DE SERIES EMITIDAS	1.024
NÚM. DE BILLETES EMITIDOS	96.280.000
NÚM. DE BILLETES ADQUIRIDOS	37.056.378

Fuente: Memoria LAE 2003

Como hemos señalado anteriormente en esta cifra global se incluyen los sorteos finalistas y los extraordinarios.

Sorteos Finalistas

La Entidad LAE colabora tradicionalmente, en la financiación de diversas organizaciones y acontecimientos sociales, culturales y deportivos, destinando a los mismos los beneficios obtenidos en los sorteos de la Lotería Nacional que se convocan específicamente para tales fines. Durante el año 2003, han tenido lugar cinco sorteos finalistas: para la “Solidaridad”, “Cruz Roja”, “Campeonatos Mundiales de Natación Barcelona 2003”, “Asociación Española contra el Cáncer” y “Cruz Roja” por un importe en total de 36.952.385,79 millones de euros.

Sorteos Extraordinarios

Destacan por su naturaleza y gran tradición, los sorteos extraordinarios de “Navidad” y de “El Niño”.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

El de “Navidad” en el 2003 ha puesto en venta una emisión de 190 series, 125.000.000 décimos, por un total de 2.508.000.000 euros. Y su recaudación ha sido de 2.261.194.660. de euros.

El segundo sorteo más importante es el del “Niño”, que en el año 2003 puso en venta una emisión de 40 series, por un valor de 800.000.000 millones de euros, obteniéndose una recaudación de 579.564.360,00 de euros, lo que supone un incremento sobre el ejercicio anterior del 10,31%.

El tercer sorteo por importancia fue el que se celebró para los “Niños de San Ildefonso” con una recaudación de 77.087.600,00 €

SORTEOS EXTRAORDINARIOS. 2003

	VALOR DE LOS BILLETES EMITIDOS	VALOR DE LOS BILLETES ANULADOS	RECAUDACIÓN
NAVIDAD	2.508.000.000	246.805.340	2.261.194.660
EL NIÑO	800.000.000	220.435.640	579.564.360
NIÑOS DE SAN ILDEFONSO			77.087.600
TOTAL			2.917.846.620

Fuente: Memoria LAE 2003

La distribución de las ventas del Conjunto de Lotería Nacional por Comunidades Autónomas, su porcentaje de participación, así como el gasto por habitante se refleja en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

CONJUNTO DE LOTERÍA NACIONAL

COMUNIDAD AUTÓNOMA	VENTA	GASTO/HABITANTE *	PARTICIPACIÓN/1000
ANDALUCÍA	593.795.791	82,06	125,09
ARAGÓN	154.990.581	130,99	32,65
ASTURIAS	122.775.157	113,49	25,86
CANARIAS	156.777.930	96,18	33,03
CANTABRIA	60.679.294	115,11	12,78
CASTILLA Y LEÓN	340.353.490	136,99	71,70
CASTILLA-LA MANCHA	216.602.709	126,21	45,63
CATALUÑA	697.219.804	113,41	146,88
C. VALENCIA	655.955.199	163,03	138,18
EXTREMADURA	72.951.655	68,22	15,37
GALICIA	227.739.683	83,59	47,98
I. BALEARES	82.993.603	104,20	17,48
MADRID	802.897.384	157,70	169,14
MURCIA	174.386.977	156,39	36,74
NAVARRA	55.679.385	104,89	11,73
PAIS VASCO	288.963.660	137,69	60,87
RIOJA	37.808.370	143,41	7,96
CEUTA	2.111.951	29,29	0,44
MELILLA	2.308.988	38,41	0,49
TOTAL	4.746.991.611	119,11	1.000,00

Fuente: Memoria LAE 2003
INE 1998

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

A la vista del mismo, se observa que las Comunidades de Madrid, Cataluña, Valencia y Andalucía fueron las que más billetes de Lotería compraron y las que menos Ceuta, Melilla y La Rioja.

En cambio en gasto por habitante lo encabeza Valencia con 163,03€ , seguida de Madrid 157,70€, Murcia 156,39 y La Rioja 143,41. Y las que menos Ceuta, 29,29€, Melilla 38,14€, Extremadura 68,22€ y Andalucía 82,06€

Al objeto de analizar las ventas, participación e incremento de la Lotería Nacional/ Sorteo Navidad/ Sorteo “El Niño” durante el periodo 1995-2003, se muestra el siguiente cuadro:

Lotería Nacional/ Navidad-El Niño 1995-2003

	Lotería Nacional		Navidad		El Niño	
	Venta	% Increm. año anterior	Venta	% Part/tot L. Nacional	Venta	% Part/tot L. Nacional
1995	3.323	3,48	1.194	35,94	372	11,21
1996	3.387	1,92	1.283	37,90	385	11,38
1997	3.531	4,26	1.382	39,15	406	11,50
1998	3.777	6,96	1.505	39,85	424	11,23
1999	3.964	4,97	1.640	41,38	451	11,37
2000	4.103	3,49	1.748	42,60	495	12,07
2001	4.316	5,18	1.871	43,36	524	12,14
2002	4.397	1,90	2.087	47,47	525	11,95
2003	4.747	7,95	2.281	47,64	580	12,21

Fuente: Memoria LAE 2003

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

A la vista del mismo se desprende que durante este periodo, las ventas de la Lotería Nacional, han tenido un incremento moderado, un poco encima del Índice de Precios al Consumo. En cambio, los sorteos extraordinarios sus ventas han sido muy superiores al IPC, teniendo una gran aceptación popular, sobre todo el extraordinario de Navidad.

Su participación en la totalidad de la Lotería Nacional no ha dejado de aumentar, pasando de un 47,15% en el año 1995 a un 59,85 en 2003, y sobre todo el extraordinario de Navidad que ha pasado de representar el 35,94% en 1995 al 47,64 % en 2003, es decir casi el 50%.

Lo que explica que las ventas del conjunto de la Lotería Nacional, se realice fundamentalmente en el mes de diciembre 2.345.527.561 millones de € el 49,41% y en el mes de enero 806.062.062 millones de €, el 16,98%, representado en conjunto el 66,39% de las ventas realizadas durante el año 2003.

2.4.2.2.2. La Quiniela

Durante el año 2003 se celebraron 44 jornadas de quiniela, tres más que el ejercicio anterior, y se recaudaron 532.895.996,30€, con un incremento del 16,68% sobre el ejercicio anterior.

Con el comienzo de la temporada 2003/2004, se han introducido novedades, las más significativas han sido el incremento del precio de la apuesta de 0,30 a 0,50 euros, la desaparición del pleno al 15 y la creación de una nueva categoría para las apuestas con 10 aciertos.

En el siguiente cuadro se señalan las cifras más significativas:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

LA QUINIELA

CONCEPTO	EJERCICIO 2003
NÚM. DE JORNADAS	44
RECAUDACIÓN	532.895.996,30
VENTA MEDIA POR JORNADA	12.111.272,64
TOTAL REPARTIDO EN PREMIOS	294.406.137,38
APUESTAS EFECTUADAS	1.471.265.147
BOLETOS ESCRUTADOS	104.179.970
RELACIÓN APUESTA/BOLETO	14,12

Fuente: Memoria LAE 2003

En el año 2003 se han repartido 13.430.277 premios por un importe de 294.406.137,38€, este aumento de número de premios ha sido debido a la creación de la categoría de 10 aciertos.

La venta mensual es de 12.111.272,64€, muy uniforme a lo largo de toda la temporada, no produciéndose ingresos los meses de julio y agosto por no haberse iniciado el campeonato de la Liga de Fútbol.

Las Comunidades Autónomas de Madrid, Cataluña, Andalucía y Comunidad Valenciana encabezan en este orden las cifras de venta, sin embargo las Comunidades con mayor gasto por habitante han sido Ceuta, Baleares y Madrid, según se señala en el siguiente cuadro

Las ventas y gasto por habitante de las CC.AA

COMUNIDAD AUTÓNOMA	VENTA	GASTO/ HABITANTE*	PARTICIPACIÓN/ 1000
ANDALUCÍA	67.044.851,70	9,26	125,81
ARAGÓN	13.868.926,00	11,72	26,03
ASTURIAS	9.583.653,10	8,86	17,98
CANARIAS	27.405.455,40	16,81	51,43
CANTABRIA	7.151.493,70	13,57	13,42
CASTILLA Y LEÓN	32.031.265,90	12,89	60,11
CASTILLA-LA MANCHA	19.137.635,30	11,15	35,91
CATALUÑA	92.036.776,00	14,97	172,71
C. VALENCIA	56.182.761,30	13,96	105,43
EXTREMADURA	10.594.207,80	9,91	19,88
GALICIA	31.162.194,90	11,44	58,48
I. BALEARES	19.226.497,70	24,14	36,08
MADRID	94.480.703,60	18,56	177,30
MURCIA	12.634.029,70	11,33	23,71
NAVARRA	7.038.856,50	13,26	13,21
PAIS VASCO	26.942.141,60	12,84	50,56
RIOJA	2.943.864,00	11,17	5,52
CEUTA	2.468.745,70	34,23	4,63
MELILLA	961.936,40	16,00	1,81
TOTAL	532.895.996,30	13,37	1.000,00

Fuente: Memoria LAE 2003

*Fuente: INE (Padrón 1998)

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En cuanto al reparto actual de los ingresos que se obtienen por la quiniela: el 55% para premios, 1% para el Consejo Superior de Deportes, 10,9 para las Diputaciones Provinciales, 10% para la Liga de Fútbol Profesional y 23% para el Tesoro Público.

A efectos del análisis de la evolución de las cantidades jugadas, en el siguiente cuadro se señala el número de jornada, ventas e incrementos del periodo comprendido entre los años 1995 y 2003.

La Quiniela 1995-2003

	Núm. Jornadas	Venta Anual	% In. Año anterior
1995	41	372.634.067,77	21,33
1996	38	423.230.339,81	13,58
1997	45	499.342.048,97	17,98
1998	38	461.318.735,11	-7,61
1999	42	484.003.755,12	4,92
2000	41	489.790.243,77	1,20
2001	43	530.481.845,23	8,31
2002	41	456.729.684,00	-13,90
2003	44	532.895.996,30	16,68

Fuente: Memoria LAE 2003

A la vista del mismo se puede deducir que el número de jornadas depende la Liga de Fútbol Profesional, y que en cuanto a su recaudación ha sufrido cambios muy importantes, tanto en su crecimiento en los primeros años con unos incrementos próximos al 15%, como su disminución en los años anteriores, lo que ha motivado que todos los afectados por los ingresos de las quinielas hayan buscado nuevas fórmulas que han tenido desiguales resultados.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Más adelante, en el apartado Internet-Juegos de Azar, tratamos la nueva propuesta que la Liga de Fútbol Profesional ha hecho al Ministerio de Economía y Hacienda, al objeto de buscar nuevas fórmulas de juegos e ingresos.

2.4.2.2.3. Conjunto de la Primitiva

Las modalidades de Lotería Primitiva: "La Primitiva", "Bono Loto" y "El Gordo de la Primitiva, que constituyen el conjunto de la Primitiva han alcanzado unas ventas totales de 3.012.141.082,50€, lo que significa un incremento del 8,25% respecto al año anterior.

Los principales datos del sorteo del conjunto de la primitiva se señalan a continuación.

Conjunto de Primitiva

CONCEPTO	EJERCICIO 2003
NÚM. DE SORTEOS	364
RECAUDACIÓN	3.012.141.082,50
TOTAL REPARTIDO EN PREMIOS	1.655.412.830,24
NÚM. TOTAL DE PREMIOS	416.394.617,00
APUESTAS EFECTUADAS	3.515.664.812,00
BOLETOS ESCRUTADOS	933.793.145,00
RELACIÓN APUESTA/BOLETO	3,76

Fuente: Memoria LAE 2003.

En el año 2003 se han repartido premio por valor de 1.655,4 millones de euros, distribuidos entre más de 416 millones de aciertos en todas las categorías. El número de apuestas efectuadas ha ascendido durante el citado año a 3.515,7 millones de euros, un 1,97 superior al ejercicio anterior.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Entre los premios más importantes del Conjunto de la Primitiva, destaca uno de más de 17 millones de euros que es el primero en importancia de El Gordo de la Primitiva y otro de casi 14 millones de euros perteneciente a la Lotería Primitiva Sábado.

Las ventas por Comunidades Autónomas y el gasto por habitante durante el año 2003 han sido:

Conjunto de Primitiva

COMUNIDAD AUTÓNOMA	VENTA	GASTO/ HABITANTE*	PARTICIPACIÓN/ 1000
ANDALUCÍA	446.173.456,00	61,66	148,13
ARAGÓN	76.781.072,50	64,89	25,49
ASTURIAS	89.468.025,50	82,70	29,70
CANARIAS	159.384.372,50	97,78	52,91
CANTABRIA	41.301.559,50	78,35	13,71
CASTILLA Y LEÓN	201.023.314,00	80,91	66,74
CASTILLA-LA MANCHA	110.625.402,00	64,46	36,73
CATALUÑA	432.444.823,00	70,34	143,57
C. VALENCIA	323.611.775,00	80,43	107,44
EXTREMADURA	67.589.225,50	63,20	22,44
GALICIA	211.835.864,50	77,75	70,33
I. BALEARES	77.099.761,50	96,80	25,60
MADRID	459.003.545,00	90,15	152,38
MURCIA	75.169.123,00	67,41	24,96
NAVARRA	36.060.019,50	67,93	11,97
PAIS VASCO	173.659.128,00	82,75	57,65
RIOJA	21.037.842,00	79,80	6,98
CEUTA	5.055.877,50	70,11	1,68
MELILLA	4.816.896,00	80,14	1,60
TOTAL	3.012.141.082,50	75,58	1.000,00

Fuente: Memoria LAE 2003, * INE (Padrón 1998)

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Las Comunidades que obtuvieron mayor recaudación fueron Madrid, Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia.

Sin embargo el gasto por habitante la mayor fue Canarias con 97,78€ , Baleares 96,80€, Madrid 90,15€ y el País Vasco con 82,75€.y las que menos Aragón con 64,89€, Castilla-la-Mancha 64,46€, Extremadura 63,20€ y Andalucía 61,66€

LA PRIMITIVA

Se han celebrado 104 sorteos de la Primitiva, con una recaudación de 2.072. 285.670 €, de conformidad con el siguiente cuadro.

La Primitiva

CONCEPTO	EJERCICIO 2003
NÚM. DE SORTEOS	104
RECAUDACIÓN	2.072.285.607,00
TOTAL REPARTIDO EN PREMIOS	1.140.001.865,39
NÚM. TOTAL DE PREMIOS	245.363.073,00
APUESTAS EFECTUADAS	2.072.285.607,00
BOLETOS ESCRUTADOS	654.636.444,00
RELACIÓN APUESTA/BOLETO	3,17

Fuente: LAE

La venta media semanal de la primitiva, sorteos de jueves y sábados, ha sido de 39.851.646,29€, con un incremento medio de 5,29%, respecto al año anterior, siendo el ratio de ventas Primitiva Sábado/ Jueves el de la unidad.

Se han repartido un total de 245.363.073 premios que suponen 1.140.001.865,39 €.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Las ventas por Comunidades Autónomas y el gasto por habitante durante el año 2003 se han realizado de conformidad con el siguiente cuadro:

Venta de la Primitiva por CCAA

COMUNIDAD AUTÓNOMA	VENTA	GASTO/ HABITANTE*	PARTICIPACIÓN/ 1000
ANDALUCÍA	295.705.053	40,86	142,70
ARAGÓN	53.254.407	45,01	25,70
ASTURIAS	58.687.652	54,25	28,32
CANARIAS	99.824.659	61,24	48,17
CANTABRIA	28.460.610	53,99	13,73
CASTILLA Y LEÓN	141.757.360	57,05	68,41
CASTILLA-LA MANCHA	77.965.073	45,43	37,62
CATALUÑA	330.415.693	53,75	159,45
C. VALENCIA	216.063.691	53,70	104,26
EXTREMADURA	45.943.310	42,96	22,17
GALICIA	145.193.762	53,29	70,06
I. BALEARES	51.937.682	65,21	25,06
MADRID	309.979.409	60,88	149,58
MURCIA	49.418.730	44,32	23,85
NAVARRA	24.511.746	46,18	11,83
PAIS VASCO	122.256.258	58,26	59,00
RIOJA	14.397.463	54,61	6,95
CEUTA	3.395.935	47,09	1,64
MELILLA	3.117.114	51,86	1,50
TOTAL	2.072.285.607	52,00	1.000,00

Fuente: Memoria LAE 2003

*Fuente: INE (Padrón 1998)

Figuran con mayor venta las Comunidades Autónomas de Cataluña, Madrid, Andalucía y Comunidad Valenciana, con

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

unas recaudaciones de 330.415.693; 309.979.409; 295.705.053 y 216.063.691 €, respectivamente.

El gasto por habitante lo encabeza Baleares con 65,21€, seguida de Canarias con 61,24€, Madrid con 60,88€ y el País Vasco con 58,26€. Las que menos Extremadura con 42,96€ y Andalucía con 40,86€.

EL GORDO DE LA PRIMITIVA

La recaudación de este juego ha alcanzado durante 2003 la cifra de 327.248.809,50€, lo que supone un incremento del 17,75% respecto al año anterior y el máximo desde su implantación, hace más de 10 años.

Los principales datos de este sorteo se indican en el siguiente cuadro.

El Gordo de la Primitiva

CONCEPTO	EJERCICIO 2003
NÚM. DE SORTEOS	52
RECAUDACIÓN	327.248.809,50
TOTAL REPARTIDO EN PREMIOS	178.275.630,46
NÚM. TOTAL DE PREMIOS	26.022.242,00
APUESTAS EFECTUADAS	218.165.873,00
BOLETOS ESCRUTADOS	83.832.674,00
RELACIÓN APUESTA/BOLETO	2,60

Fuente: Memoria LAE 2003

La cantidad repartida en premios en este ejercicio asciende a 178.275.630,46€.

Entre los premios de 1ª categoría destaca, por ser el más importante en la historia de este juego, el del sorteo de 22 de junio, con un importe de más de 17 millones de euros, para un

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

acertante de Palma de Mallorca, superando en más de tres millones de euros a los siguientes.

La distribución de la venta del gordo de la Primitiva por Comunidades Autónomas y gasto por habitante se refleja en el siguiente cuadro:

Venta del Gordo de la primitiva por CCAA

COMUNIDAD AUTÓNOMA	VENTA	GASTO/ HABITANTE*	PARTICIPACIÓN/ 1000
ANDALUCÍA	45.083.320,50	6,23	137,76
ARAGÓN	7.911.520,50	6,69	24,18
ASTURIAS	10.216.228,50	9,44	31,22
CANARIAS	19.129.233,00	11,74	58,45
CANTABRIA	4.667.785,50	8,85	14,26
CASTILLA Y LEÓN	20.535.301,50	8,27	62,75
CASTILLA-LA MANCHA	11.221.920,00	6,54	34,29
CATALUÑA	40.337.616,00	6,56	123,26
C. VALENCIA	38.475.579,00	9,56	117,57
EXTREMADURA	7.409.007,00	6,93	22,64
GALICIA	22.154.110,50	8,13	67,70
I. BALEARES	9.849.184,50	12,37	30,10
MADRID	54.727.053,00	10,75	167,23
MURCIA	8.596.995,00	7,71	26,27
NAVARRA	4.376.641,50	8,25	13,37
PAIS VASCO	19.183.647,00	9,14	58,62
RIOJA	2.505.345,00	9,50	7,66
CEUTA	454.593,00	6,30	1,39
MELILLA	413.728,50	6,88	1,26
TOTAL	327.248.809,50	8,21	1.000,00

Fuente: Memoria LAE 2003

*Fuente: INE (Padrón 1998)

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Las Comunidades Autónomas que han tenido una mayor recaudación han sido Madrid, Andalucía, y Cataluña con 54.727.053; 45.083.320 y 40.337.616 respectivamente.

El gasto por habitante lo encabeza Baleares con 12,37€, seguido de Canarias con 11,74€, Madrid con 10,75€ y Valencia con 9,56€. Las que menos Castilla-la-Mancha con 6,54€, Ceuta 6,30€ y Andalucía con 6,23€.

BONO LOTO

Las ventas de esta modalidad de Lotería Primitiva durante 2003 han alcanzado la cifra de 612.606.666,00€ , lo que supone un incremento del 14,18% respecto al año anterior.

Las cifras más significativas del sorteo de Bono-Loto se señalan en el siguiente cuadro:

Bono-Loto

CONCEPTO	EJERCICIO 2003
NÚM. DE SORTEOS	208
RECAUDACIÓN	612.606.666,00
TOTAL REPARTIDO EN PREMIOS	337.135.334,39
NÚM. TOTAL DE PREMIOS	145.009.302,00
APUESTAS EFECTUADAS	1.225.213.332,00
BOLETOS ESCRUTADOS	195.324.027,00
RELACIÓN APUESTA/BOLETO	6,27

Fuente: Memoria LAE 2003

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La cantidad de premios repartidos ha sido de 145.009.302 por un importe total de 337.135.334,39€, 59 de 1ª categoría y 555 de 2ª categoría.

Las ventas de la Bono-Loto por Comunidades Autónomas, así como el gasto por habitante, han sido de conformidad con el siguiente cuadro:

Venta de la Bono-Loto por CCAA

COMUNIDAD AUTÓNOMA	VENTA	GASTO/HABITANTE*	PARTICIPACIÓN/1000
ANDALUCÍA	105.385.082,50	14,56	172,03
ARAGÓN	15.615.145,00	13,20	25,49
ASTURIAS	20.564.145,00	19,01	33,57
CANARIAS	40.430.480,50	24,80	66,00
CANTABRIA	8.173.164,00	15,50	13,34
CASTILLA Y LEÓN	38.730.652,50	15,59	63,22
CASTILLA-LA MANCHA	21.438.409,00	12,49	35,00
CATALUÑA	61.691.514,00	10,04	100,70
C. VALENCIA	69.072.505,00	17,17	112,75
EXTREMADURA	14.236.908,50	13,31	23,24
GALICIA	44.487.992,00	16,33	72,62
I. BALEARES	15.312.895,00	19,23	25,00
MADRID	94.297.083,00	18,52	153,93
MURCIA	17.153.398,00	15,38	28,00
NAVARRA	7.171.632,00	13,51	11,71
PAIS VASCO	32.219.223,00	15,35	52,59
RIOJA	4.135.034,00	15,68	6,75
CEUTA	1.205.349,50	16,71	1,97
MELILLA	1.286.053,50	21,40	2,10
TOTAL	612.606.666,00	15,37	1.000,00

Fuente: Memoria LAE 2003

*Fuente: INE (Padrón 1998)

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana y Cataluña encabezan la recaudación con 105.385.082,50; 94.297.083,00; 69.072.505,00; y 61.691.514,00€ respectivamente.

En el gasto por habitante las que más han jugado han sido: Canarias con 24,80€, seguida de Melilla 21,40€, Baleares 19,23€ y Asturias con 19,01€. Las que menos Aragón con 13,20€, Castilla-la-Mancha con 12,49€, y Cataluña con 10,04€.

A efectos de la evolución de las cantidades jugadas en el período 1995-2003, presentamos el siguiente cuadro:

Conjunto de la Primitiva 1995-2003

	Primitiva	G. Primitiva	Bonoloto	Conj. Primitiva	% Inc. Año anterior
1995	1.211	48	248,00	1.507	2,45
1996	1.307	82	280,00	1.669	10,80
1997	1.471	68	326,00	1.865	11,74
1998	1.502	184	369,00	2.055	10,19
1999	1.607	235	402,00	2.244	9,16
2000	1.562	277	447,00	2.286	1,91
2001	1.963	212	525,00	2.700	18,08
2002	1.968	278	537,00	2.783	3,09
2003	2.072	327	613,00	3.012	11,59

Fuente: Memoria LAE 2003

Como se deduce del anterior cuadro, la evolución de ventas, salvo en algún año, han sido muy superiores al Índice de Precios al Consumo.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Destaca por su volumen la Primitiva, que representa el 68,80% de los ingresos, seguida de la Bono Loto que representa el 20,34% y el Gordo de la Primitiva el 10,86%.

Ahora bien, durante el año 2004, se ha instaurado un nuevo tipo de lotería denominada “Euromillones”, de la que hemos hablado anteriormente, la Once ha creado el “Combo” juego muy similar a la Primitiva y a principios del año 2005, se va a poner en circulación una nueva lotería presorteadada, del tipo rasca-rasca, gestionada por la LAE y la Once, circunstancias todas ellas que van a incidir en el conjunto de la primitiva.

2.4.3. Transferencias al tesoro público.

Por su propia naturaleza ninguno de los juegos adscritos al sector público está sometido a tributación fiscal, si bien aportan al Tesoro Público, o a otras Instituciones de carácter público sus ingresos.

Los beneficios netos nutren parcialmente el capítulo IV de Ingresos de los Presupuestos Generales de Estado, y son el resultado de deducir del importe íntegro de venta, los premios hechos efectivos y los gastos de administración (personal, comisiones de venta etc.).

Los ingresos al Tesoro Público correspondiente de los años 1990 a 2002 se señalan en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Año	Importe (mill. €)
1990	1.057,64
1991	1.092,81
1992	1.180,59
1993	1.178,43
1994	1.304,20
1995	1.274,15
1996	1.448,44
1997	1.442,43
1998	1.622,73
1999	1.833,09
2000	1.775,99
2001	1.863,14
2002	2.075,00
2003	2.375,00
Total	21.523,64

Fuente: Intervención General del Estado y elaboración propia.

En el ejercicio 2003, Loterías y Apuestas del Estado ha realizado unos ingresos al Tesoro Público y a otros Entes por un total de 2.522.990.925,44 euros, de la forma y finalidades que se señala en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Transferencias al Tesoro Público 2003.

	TRANSFERENCIAS REALIZADAS				BENEFICIOS TOTALES
	COMUNIDADES AUTÓNOMAS	OTROS ENTES	SORTEOS FINALISTAS	INGRESOS AL TESORO	
<i>LOTERÍA NACIONAL</i>				1.238.000.000,00	1.238.000.000,00
Afectados accidente Buque "Prestige"			21.467.156,79		21.467.156,79
Cruz Roja			7.268.198,79		7.268.198,79
X Campeonatos Mun. de Natación Barcelona			4.706.477,92		4.706.477,92
"Asociación Española Contra el Cáncer"			3.510.552,29		3.510.552,29
TOTAL LOTERÍA NACIONAL			36.952.385,79	1.238.000.000,00	1.274.952.385,79
TOTAL LOTERÍA PRIMITIVA				857.000.000,00	857.000.000,00
TOTAL BONO LOTO				216.000.000,00	216.000.000,00
APUESTAS DEPORTIVAS				64.000.000,00	64.000.000,00
Liga Nacional de Fútbol Profesional		51.887.505,28			51.887.505,28
Consejo Superior De Deportes		5.188.750,16			5.188.750,16
Comunidades Autónomas	53.962.284,21				53.962.284,21
TOTAL APUESTAS DEPORTIVAS	53.962.284,21	57.076.255,44		64.000.000,00	175.038.539,65

Fuente: Memoria LAE 2003

2.4.4. Red de ventas. Inversión publicitaria

La red comercial de Loterías y Apuestas del Estado está formada por 4.116 Administraciones de Loterías en las que se comercializan todos los juegos del Estado, y 6.769 Despachos

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Receptores en los que se comercializan sólo los juegos activos (Primitiva, Bono Loto y Quiniela).

La plantilla de la LAE con sede en Madrid asciende a 650 personas.

En total la red de ventas, esta formada por 10.885 establecimientos, distribuidos geográficamente por Comunidades Autónomas según el siguiente cuadro.

Red de Ventas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	ADMINISTRACIONES DE LOTERÍAS	DESPACHOS RECEPTORES	TOTAL
ANDALUCÍA	670	1.153	1.823
ARAGÓN	117	280	397
ASTURIAS	116	196	312
CANARIAS	142	343	485
CANTABRIA	56	117	173
CASTILLA Y LEÓN	230	697	927
CASTILLA-LA MANCHA	156	422	578
CATALUÑA	686	685	1.371
C. VALENCIA	448	768	1.216
EXTREMADURA	88	270	358
GALICIA	245	700	945
I. BALEARES	81	116	197
MADRID	655	303	958
MURCIA	129	129	258
NAVARRA	41	133	174
PAIS VASCO	227	374	601
RIOJA	19	57	76
CEUTA	3	14	17
MELILLA	7	12	19
TOTAL	4.116	6.769	10.885

Fuente: Memoria LAE 2003

Inversión Publicitaria

La inversión publicitaria durante el año 2.003 ascendió a 32.070.181,25 euros, lo que supone el 0,39% de la recaudación del conjunto de juegos que gestiona la LAE.

La mayores inversiones se realizaron en la Lotería Nacional (21.232.924,73 €) y en la Primitiva (7.422.075,48 €).

Teniendo como finalidad la de fomentar la participación del público, en juegos de la LAE, a fin de conseguir un aumento de sus ventas.

El Real Decreto 1082/1985, de 11 de junio, que regula la clasificación, provisión y funcionamiento, traslado y supresión de las Administraciones de Loterías, impone un estricto régimen de control publicitario, pero no a cargo de la Comisión Nacional del Juego, sino de Loterías y Apuestas del Estado, tal como se señala en el artículo 15 del Decreto mencionado anteriormente, en el que posibilita, que la LAE pueda rescindir el nombramiento de Administradores, en caso de efectuar publicidad sin su autorización.

Por tanto, en el caso de estos juegos, a diferencia de los privados, toda la publicidad ha de contar con el beneplácito previo de la LAE.

2.5. Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA)

2.5.1. Creación y normativa

El Parlamento de Cataluña, en ejercicio de la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de casinos, juegos y apuestas, y de conformidad con lo establecido en el artículo 9.32 del Estatuto de Autonomía, aprobó la Ley 15/84 de 20 de marzo sobre el juego.

En la misma se establecen reglas sobre el control de los aspectos técnicos y administrativos del juego y de las empresas y locales en los que se practica, y se permite al poder ejecutivo la planificación del juego en Cataluña.

El Govern, aprobó la planificación del juego en Cataluña, haciendo una distinción entre juego público y privado¹², reservando a la Generalitat la organización de las loterías en cualquiera de las variantes que se prevén en el el catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña.¹³

Como consecuencia de esta reserva que la normativa hace sobre el juego público a la Administración, el Parlamento distinguiendo entre las competencias administrativas/control y las de organización y gestión de juegos reservados a la Generalitat, dispuso la creación de un ente autónomo que posibilitase una estructura adecuada que permitiese la gestión directa de aquellos juegos que por disposición legal se reservó

Así, se creó la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas¹⁴, configurándose como una entidad de carácter comercial, dentro del marco del estatuto de empresa pública catalana, encargándose de la organización y gestión directa de los juegos

¹² Decreto 324/85.

¹³ Aprobado por Decreto 325/85, de 28 de noviembre.

¹⁴ Ley 5/1986, de 17 de Abril,

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

públicos y también de la recaudación de los ingresos públicos derivados de su actividad.

Posteriormente, la Ley 32/91 de 24 de diciembre, modificó el artículo 9 de la ley 5/96, afectando íntegramente el ingreso público de su actividad a la financiación de inversiones, programas y actuaciones de atención a la vejez, a los disminuidos y al funcionamiento de centros de atención a la infancia.

2.5.2. Recaudación de Apuestas

La recaudación en apuestas de la totalidad de juegos organizados por la EAJA durante 2003 ha ascendido, según DBK¹⁵, aproximadamente a 87 millones de euros, cifra no confirmada oficialmente hasta la fecha, por la que tenemos que remitirnos a los datos del año 2002, que ascendió a 74.383.654,91 €, que viene a representar, aproximadamente, el 1% del total jugado en España.

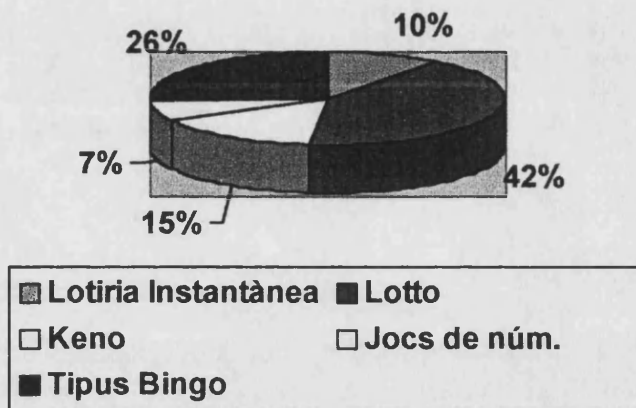
La recaudación de apuestas por tipología de juegos en 2002 ha sido de 74,39 millones de euros, distribuidos en los siguiente juegos:

Tipo	Nombre de juego	Millones de euros
Loteria instantània	Loto Ràpid	7,79
Lotto	Lotto 6/49/Jòquer	30,64
Keno	Loto Express	11,45
Jocs de números	Trio/Super 10/Pica 3/Pica 5	5,31
Tipus Bingo	Supertoc	19,20

Fuente: Memoria 2002 EAJA.

¹⁵ Informe DBK, "Juegos de Azar", marzo 2004.

Participación de juegos, en porcentaje



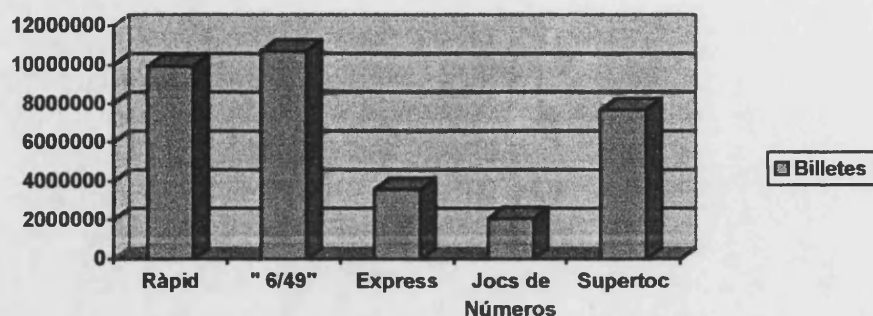
2.5.3. Billetes, sorteos y premios

El número de billetes del total de juegos durante el año 2002, ha sido de 33.960.895, distribuidos de la siguiente manera:

	Loto Rapid	Lotto 6/49	Loto Express	Jocs núm.	Super Toc
Billetes	9.934.161	10.702.863	3.566.053	2.076.138	7.681.680

Fuente: Memoria 2002 EAJA.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO



Sorteos y Premios

Todos los sorteos tienen lugar en las dependencias de la EAJA, en su centro de Molins de Rei, donde prestan servicios aproximadamente 30 personas.

El número total de sorteos que se han hecho de los distintos juegos durante el año 2002 ha sido de 95.197.

Los premios repartidos según el tipo de juego, se señalan en el siguiente cuadro:

Juego	Premios mill. Euros
Loto Ràpid	4,50
Lotto 6/49/Jòquer	18,10
Loto Express	6,74
Trio/Super 10/Pica 3/Pica 5	2,49
Supertoc	11,52
Total	43,35

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En el año 2003, según el informe, citado anteriormente, de la auditoría DBK los premios repartidos han ascendido a casi 51 millones de euros, siendo el gasto real en el año 2002 de 31,04 millones, y en el año 2003 de 41 millones.

2.5.4 Puntos de venta.

En diciembre de 2002, los puntos de venta que disponía la EAJA, era 2.438, disponiendo cada uno de ellos una terminal en línea.

El número de puntos de venta, por tipo de establecimiento, se distribuía, según el siguiente cuadro.

Tipo de establecimiento	Número
Bares	768
Estancos	612
kioscos/librerías	836
Alimentación	80
Grandes superficies	11
Otros	131
Total	2.438

Distribuidos de la siguiente forma: en Barcelona 1.750, en Girona 277, en Lleida 169, en Tarragona 174, y en Tierras del Ebro 68 establecimientos

Siendo la única Comunidad Autónoma que ha ejercido sus competencias en materia de juego público, su resultado no ha sido el esperado, quizás por que este tipo de sorteos necesite un

gran mercado con grandes premios, supuesto que no se da en este caso, por estar limitada a su territorio.

También hay que señalar que sus puntos de venta se han ampliado a lugares como alimentación y grandes superficies no previstos en las loterías de ámbito nacional, y que sus ingresos son de carácter finalista.

2.6. Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE)

2.6.1. Estructura y Organización

La Organización Nacional de Ciegos Españoles es una Corporación de Derecho Público, de carácter social, con personalidad jurídica propia, sometida al Protectorado del Estado, con autonomía económica y financiera, y, con plena capacidad de obrar.

Tiene como finalidad principal conseguir la autonomía personal y la plena integración de los deficientes visuales, gozando de los beneficios de carácter procesal, tributario y postal que la legislación estatal le reconoce¹⁶,

El Protectorado del Estado sobre la Once corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que velará por la coordinación de los servicios que la Once presta y la política social general desarrollada por el propio Ministerio.

¹⁶ De conformidad con el Real Decreto 1200/99 de 9 de julio, que modifica el Real Decreto. 358/91 de 15 de marzo y la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por la que se dispone la publicación de los nuevos Estatutos de la Once.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

El Protectorado del Estado se ejercerá a través de un Consejo, presidido por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales; Seis Vocales en representación de los Ministerios de Trabajo, Hacienda e Interior y otros Seis Vocales constituidos por el Presidente y cuatro miembros del Consejo General de la Once, así como el Director General de la organización.

Por otra parte, corresponde al Consejo de Ministros la concesión de las autorizaciones a la Once, relativas al régimen de los sorteos del cupón pro ciegos, así como de cualquier otra modalidad de juego de los definidos en el “Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la Once” vigente.

Ninguna entidad pública o privada podrá utilizar el nombre de la ONCE ni cualquier otro que pudiera resultar de la adición de palabras, alteración o combinación de las que lo constituyan, ni sus siglas.

Por otra parte explota en exclusiva la concesión estatal de la venta del cupón pro-ciegos y otras modalidades de juego de naturaleza activa o pasiva distinta del cupón que pueda autorizar el Consejo de Ministros, en su caso, cualquier otra Administración competente por razón de la materia

La ONCE cuenta, para marcar sus líneas de actuación, con un órgano de representación y gobierno: El Consejo General, compuesto de 15 vocales.

Este órgano tiene su origen en los Consejos Territoriales, uno en cada Comunidad Autónoma- que se eligen democráticamente cada cuatro años, por votación de los afiliados de la Organización.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

De la ejecución de los planes emanados del Consejo General se encarga la Dirección General de la Once, gestionando el cupón, el desarrollo de los programas sociales y demás acuerdos del Consejo General.

Para llevar a cabo sus funciones cuenta con los servicios centrales y con la estructura territorial de Organización, compuesta por Delegaciones Territoriales, Direcciones Administrativas y Agencias, así como de los centros especializados.

En solidaridad con otros discapacitados, sobre todo como consecuencia de la expansión de loterías ilegales, que utilizaban los sorteos del cupón como la denominada Prodiecu, la ONCE creó en 1988, la Fundación Once para la Cooperación e integración Social de las Personas con Discapacidad.

Su objetivo fundamental es integrar en la sociedad a las personas con otras minusvalías a través del empleo y la formación, eliminando todas las barreras.

Para cumplir con su labor, la Once dedica el 3% de sus ingresos brutos por venta de cupón a la financiación de la Fundación.

Según datos de la memoria del 2003, entre 1998 y 2001 el total del empleo creado y plazas ocupacionales alcanza la cifra de 42.800.

Con el fin de potenciar dicho objetivo, en 1989 se creó Fundosa Grupo, que actualmente engloba a más de 115 sociedades propias y participadas, y 147 centros de trabajo, con

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

una plantilla de 11.500 trabajadores, de los que cerca de 8.000 son minusválidos.

En 1993, con el objetivo de buscar medios de financiación distintos al cupón creó la Corporación Empresarial ONCE (CEOSA).

Lo constituye un grupo de empresas con el fin de crear valor de forma sostenida y a largo plazo que contribuyan al sostenimiento social de la Once y a la creación de empleo para ciegos, deficientes visuales y otros discapacitados.

Bajo la dirección de un Centro Corporativo, Ceosa está invirtiendo en sectores como el inmobiliario, servicios a empresas y turismo, además de otras actividades como mobiliario urbano, alimentación, seguros o fisioterapia. Según datos de la memoria de 2003 tiene un total de 16 empresas, con una plantilla de más de 17.000 trabajadores, de los que 1.400 son discapacitados.

2.6.2. Recursos económicos

Para el cumplimiento de sus fines la Once, dispone de los siguientes recursos económicos:

-Los beneficios que obtiene con la explotación en exclusiva del cupón pro-ciegos o de cualquier otra modalidad de juego de naturaleza activa o pasiva que se le autorice.

-Su patrimonio actual directamente gestionado por los servicios de la Organización y el rendimiento del mismo, así como la

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

parte que le corresponda del patrimonio y de los beneficios de las empresas creadas o participadas por la Once.

-Los beneficios que obtenga o pueda conseguir en el futuro, por publicaciones en braille, en tinta o sonoras; así como por otros servicios o actividades remuneradas que institucionalmente preste o pueda prestar, bien en el ámbito nacional o internacional.

-El rendimiento de cualesquiera otras actividades comerciales que la Once pueda iniciar, bien directamente o a través de entes instrumentales o filiales o sociedades mercantiles.

-Las subvenciones que, en su caso, le concedan el Estado y demás Administraciones públicas, territoriales e institucionales o cualquier otro tipo de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

-Las cuotas que, en su caso, pudieran establecerse para los afiliados a la Organización.

-Cualquier otro tipo de ingreso que legalmente se le reconozca.

Dadas las características de esta tesis nos vamos a centrar especialmente en el cupón pro-ciegos.

2.6.2.1. El Cupón.

Historia del Cupón

El 13 de diciembre de 1938, se firma el Decreto fundacional de la ONCE, mediante el cual se unifican las diferentes

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

asociaciones de y para ciegos existentes hasta entonces, entre las que destacaban El Sindicat de Cecs de Catalunya y la Asociación Sevillana La Hispalense, cuyo cupón serviría de base para la futura Once.

El 8 de mayo de 1939 es la fecha en la que la Once celebró los primeros sorteos del Cupón pro ciegos. Desde ese día y hasta finales de 1983, el cupón no varió de forma esencial su estructura y diseño, salvo en el precio que se elevó en sucesivas etapas.

Existían diferentes sorteos provinciales, de manera que durante casi 45 años tenían lugar diariamente alrededor de treinta sorteos, y gracias a su buena acogida, la Once abordó las primeras acciones sociales: creando centros de enseñanza para ciegos, la imprenta nacional Braille etc.(Montoro J (1998).

Con la liberalización y legalización del juego en 1977, la Once estableció importantes modificaciones en su sorteo a fin de hacerlo más competitivo y atractivo.

Con la aprobación del Real Decreto 1041/81 se realizan las primeras elecciones democráticas y se recoge la concesión estatal en exclusiva a la Once de la venta del Cupón.

El 2 de enero de 1984 empezó realizarse un único sorteo para toda España, apoyado en una gran campaña de publicidad comercial denominada "La ilusión de todos los días".

Desde 1985 a nuestros días la Once ha tenido que diversificar su producto y actualizar su estructura.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Por un lado la necesidad de avanzar en la diferenciación de productos para hacer frente a la competencia creciente en el mercado de juego, agudizada por el desarrollo de competencias en materia de juego en el ámbito autonómico y europeo, junto con la falta de legislación sobre el juego ilegal y la proliferación de nuevos juegos y tecnologías, llevan a la Once a establecer importantes novedades en el Cupón que dan lugar a productos como “El Cuponazo”, “El Sueldazo”, “Ganate una Vida”, y “El Milmillonario”, al objeto de incrementar sus ventas y beneficios.

Por otra parte la Once tiene que actualizar su estructura durante este periodo y hay que destacar el Real Decreto 358/1991 de 15 de marzo, por el que reordena la Once, lo que le permite adquirir importantes cotas de autonomía de gestión.

2.6.2.2. Conflictos de competencias

Sin embargo, durante este tiempo, se habían producido las transferencias del juego a las CCAA, lo que motivó la aparición de determinados conflictos de competencias.

En concreto, la Generalitat de Catalunya planteó dos, en relación con la modificación de la estructura orgánica de la ONCE¹⁷.

Ambos conflictos, suscitan idéntica problemática: determinar la titularidad de la competencia para autorizar en el territorio de la Comunidad Autónoma actora las modificaciones,

¹⁷ Decretos 2385/1985, de 27 de diciembre; y 358/1991, de 15 de marzo.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

alteraciones o variaciones que el régimen de sorteos del “cupón pro-ciegos” de la ONCE pudiera experimentar y para inspeccionar, en el referido ámbito territorial, los servicios y las actividades de dicha organización relativos a la explotación del mencionado cupón.

La Generalidad de Cataluña sostuvo que los preceptos impugnados invadían la competencia exclusiva que le atribuye su Estatuto de Autonomía en materia de casinos juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas, y planteó recurso de anticonstitucionalidad, contra ambos decretos.

El Tribunal Constitucional desestimó los conflictos de competencia¹⁸, declarando que correspondía al Estado la titularidad de la competencia controvertida, y ello en base a que “la Once, es una organización de base asociativa, que además de atender a la consecución de fines privados, propios de los miembros que la integran, es una Corporación de Derecho Público, en el desempeño de funciones públicas o de interés público en aquellos supuestos concretos en que la Administración delega su ejercicio”.

Así, se establece expresamente en sus Estatutos “que ejerce además de sus funciones privativas, funciones delegadas de las Administraciones Públicas a cuyo efecto dispone de los derechos y beneficios que le han venido siendo reconocidos por la legislación vigente desde su creación, siendo el sorteo del cupón, también conocido tradicionalmente como lotería de los ciegos, el medio económico indispensable y esencial para el logro por la Corporación de los referidos fines”.

¹⁸ Sentencia 171/1998, de 23 de Julio.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Por otra parte, el problema del régimen constitucional de distribución de competencias en materia de juego y apuestas entre el Estado y las Comunidades Autónomas ha sido abordado por el Tribunal Constitucional en diversas Sentencias¹⁹, al plantearse los conflictos sobre los diversos tipos de loterías, en la que se concluía que no es la extensión territorial del juego la que atribuye competencia al Estado, sino que este debe ejercerla en nombre del interés general, que en este caso es consecuencia de la específica naturaleza, finalidad y evolución del cupón pro-ciegos.

Al reservar al Estado la competencia sobre el Monopolio fiscal de la Lotería, ya se dejó dicho que el título no puede quedar limitado a la específica denominación de Lotería Nacional, sino a todo lo esta significa como monopolio históricamente definido institucionalmente.

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

2.6.2.3. Acuerdos Gobierno-Once

En 1999, el Gobierno y la Once suscriben un Acuerdo que, por un lado, supone un mayor margen de operatividad respecto al Cupón, con la posibilidad de celebrar sorteos extraordinarios, y poner en marcha juegos activos con soportes tecnológicos, y por otro, compromete a la Once a la creación de 20.000 puestos

¹⁹ Entre otras, Sentencias 163/1994, 164/1994, 216/94 y 49/95.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

de trabajo y a la realización de 40.000 acciones formativas para personas con discapacidad durante el periodo 1999-2008., lo que motiva la promulgación del Real Decreto 120/1999, y la aprobación de los nuevos estatutos de la ONCE por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de fecha 23 de marzo de 2.000.

En este nuevo marco de ordenación de las actuaciones en materia de juego, se autoriza a la Once a iniciar el desarrollo de nuevas modalidades de juego de carácter activo y pasivo, para asegurar su competitividad en el mercado y poder alcanzar el volumen máximo de ventas, expresando en la autorización, los términos, condiciones y límites dentro de los cuales la Once podrá desarrollar la gestión de dichos juegos.

2.6.2.4. Perspectivas de Futuro.

La caída en ventas del Cupón, durante los últimos años, junto al incumplimiento de las expectativas generadas por COESA, con el consiguiente deterioro patrimonial y financiero de la ONCE, y la necesidad por tanto de obtener nuevos ingresos, motivó que, el pasado 3 de febrero de 2.004, firmarán un Acuerdo, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y Presidente del Consejo del Protectorado y el Presidente del Consejo General de la Once, ratificado por el Consejo de Ministros el día 27 del mismo mes, denominado “Acuerdo General entre el Gobierno de la Nación y la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), en materia de cooperación, solidaridad y competitividad para la estabilidad de futuro de la Once para el periodo 2004-2011”.

El Acuerdo mantiene los compromisos del Gobierno en materia de exenciones fiscales para sus juegos, así como de

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

consolidación de la Once como organización que desarrolla su labor social en todo el Estado, y a la Once como institución singular dentro de la Unión Europea.

Tendrá una vigencia de ocho años, desde 2004 al 2011, derogando y sustituyendo íntegramente el Acuerdo General de 1999.

Se establece la posibilidad de revisión, con carácter automático, en 2008 y en cualquier otro momento en caso de producirse cambios significativos en la normativa de juego o de la aparición de novedades tecnológicas que pusieran en riesgo los objetivos del Acuerdo General.

En materia de juego, en lo que se refiere al Cupón, las novedades se producen en el apartado de premios, introduciéndose la posibilidad de que se puedan acumular premios de sorteos anteriores, pudiendo realizarse hasta un máximo anual de cinco sorteos extraordinarios.

Se permitirá lanzar juegos activos tipo primitiva, y participar al 50% con el Estado en una nueva lotería instantánea, e incluso la posibilidad de una subvención directa del Estado en caso de no conseguir los resultados previstos.

De hecho la Once ha sacado su primera lotería activa, que se comercializa desde el pasado 23 de octubre y que se llama “El Combo”.

El juego cuesta un euro y destinará el 50% de la recaudación para premios. El sorteo tiene lugar los sábados, único día de la semana en la que hasta ahora no había un juego de Once,

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

existiendo la posibilidad de “Bote” cuando no haya acertantes y las apuestas se podrán realizar en boletos preimpresos.

Para la introducción de estas nuevas modalidades juego, la Once ha introducido el proyecto de venta electrónica a través de “Terminales Punto de Venta” (TPV), estos terminales con tecnología inalámbrica, permiten a los Agentes Vendedores la venta del Cupón y otras modalidades de juego.

Durante este año, esta previsto que al menos 7.000 vendedores dispongan de los nuevos juegos activos, con el objetivo de ponerlos en marcha. Tanto estos como el cupón tradicional, se verán reforzados al posibilitar al cliente la elección de números y series en tiempo real tanto para el día de la fecha, como para cualquier periodo de sorteos que se especifique.

Desde el 1 de Enero de 2005, la Once compartirá, por primera vez, un juego con Loterías y Apuestas del Estado, al 50%.

A cambio la Once se compromete a mantener el empleo actual y aumentarlo durante ese periodo en 8.000 nuevos puestos de trabajo y plazas ocupacionales para personas con discapacidad, y se desarrollaran cursos de formación para 16.000 beneficiarios discapacitados.

El acuerdo, que no ha sido publicado en el BOE, ha tenido fuertes críticas de Asociaciones de Juego y Comunidades Autónomas, que creen que la Once ha conseguido administrar a medias la futura lotería instantánea junto con el Estado, tras haber sido previamente excluida, por considerar que la evolución financiera de la Once y sus sorteos le iba obligar en cualquier caso a arbitrar nuevas fuentes de ingresos,

problemática y posibles consecuencias que ya se han señalado en el apartado de la LAE.

2.6.3. Datos económicos del Cupón de la Once

2.6.3.1. Estructura de la Oferta

La mayor parte de los recursos económicos de la Once provienen de la venta del cupón, convirtiéndose en la vía fundamental para el cumplimiento de sus finalidades.

Durante 2003 las ventas del cupón han sido de 2.299,30 millones de euros, retrocediendo un 3,52% respecto al año 2002, conservando el duodécimo puesto de loterías del mundo y el segundo de Europa, detrás de Loterías y Apuestas del Estado (LAE).

Las cantidades jugadas, así como su variación respecto del año 2002, desglosadas por Comunidades Autónomas se señalan en el siguiente cuadro:

Cantidades jugadas 2003/2002

	2003	2002	Var. %
ANDALUCÍA	533,72	546,67	-2,37
ARAGÓN	38,53	40,64	-5,19
ASTURIAS	65,22	68,47	-4,75
BALEARES	81,80	84,86	-3,61
CANARIAS	136,77	139,80	-2,17
CANTABRIA	22,90	25,14	-8,91
CASTILLA Y LEÓN	73,63	86,03	-14,41
CASTILLA-LA MANCHA	80,57	75,17	7,18
CATALUÑA	364,93	384,98	-5,21
EXTREMADURA	53,62	56,73	-5,48
GALICIA	80,28	80,04	0,30
LA RIOJA	13,66	13,68	-0,15
MADRID	232,84	246,45	-5,52
MURCIA	106,34	109,51	-2,89
NAVARRA	24,68	25,55	-3,41
PAIS VASCO	77,50	80,88	-4,18
VALENCIA	303,87	309,93	-1,96
CEUTA	4,78	4,81	-0,62
MELILLA	3,70	3,83	-3,39
TOTAL	2.299,34	2.383,17	-3,52

Fuente: Comisión Nacional del Juego

La Once tiene varios sorteos que comercializa y cuya importancia relativa y evolución se señalan a continuación:

Cupón de lunes a Jueves

Sus ventas han ascendido a 1.111 millones de euros, creciendo un 5,6 respecto al año anterior.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Esto ha sido posible por la reforma llevada a cabo en el mismo, basada en una subida de los premios, y en un incremento del precio unitario hasta 1,5€.

Han supuesto un 48,3 % de las ventas totales y una cuota del mercado del sector público del 10,5%.

Cuponazo del Viernes

Sus ventas han sido de 884,5 millones de euros, descendiendo un 7,8%, respecto al año anterior, , no habiéndose obtenido los resultados esperados.

Representa el 38,5% de los ingresos del Cupón y el 8,4 de las ventas del sector público.

Supercupón Fin de Semana

Sus ventas han sido de 234,2 millones de euros, siendo su crecimiento del 1,1% respecto a 2002, y representando el 10,2% de los ingresos del Cupón.

Sorteos Extraordinarios

Durante 2003 se celebraron dos sorteos extraordinarios frente a los cuatro sorteos del año anterior, obteniéndose una recaudación bruta de 69,7 millones de euros, que supone un descenso del 50,5%.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

2.6.3.2. Estructura de la Demanda

En el siguiente cuadro se presentan las cantidades jugadas, durante el año 2003, en los diversos juegos de la ONCE, desglosados por Comunidades Autónomas.

**Cantidades jugadas en el año 2003 en los juegos de la O.N.C.E.
(Millones)**

	Lunes a Jueves	Viernes	Domingo	Extraordinario	TOTAL
ANDALUCÍA	273,11	196,01	50,36	14,24	533,72
ARAGÓN	17,20	15,62	4,17	1,54	38,53
ASTURIAS	30,14	26,16	7,20	1,72	65,22
BALEARES	39,95	30,60	8,75	2,50	81,80
CANARIAS	74,00	45,69	13,87	3,21	136,77
CANTABRIA	9,57	9,31	3,00	1,02	22,90
CASTILLA Y LEÓN	37,28	30,80	9,18	3,31	73,63
CASTILLA-LA MANCHA	33,53	29,08	8,47	2,55	80,57
CATALUÑA	171,23	149,36	33,84	10,51	364,93
EXTREMADURA	26,58	20,11	5,42	1,51	53,62
GALICIA	38,45	28,84	10,14	2,85	80,28
LA RIOJA	5,65	5,69	1,71	0,61	13,66
MADRID	112,53	90,40	21,98	7,93	232,84
MURCIA	52,14	40,24	11,00	2,96	106,34
NAVARRA	11,12	9,58	3,15	0,84	24,68
PAIS VASCO	31,83	33,26	9,65	2,76	77,50
VALENCIA	142,25	120,65	31,50	9,47	303,87
CEUTA	2,62	1,65	0,42	0,10	4,78
MELILLA	1,84	1,42	0,36	0,08	3,70
TOTAL	1.111,02	884,47	234,17	69,71	2.299,34

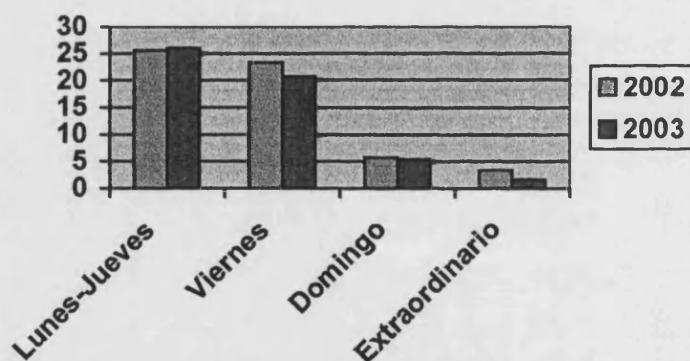
Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Teniendo en cuenta la totalidad de los productos comercializados, las Comunidades Autónomas que obtuvieron un mejor comportamiento durante el año 2003 fueron Galicia con un incremento del 0,3% y La Rioja con -0,1% y las de peor comportamiento Cantabria -8,9% y Castilla-León con -6,

Los valores medios de las cantidades jugadas por habitante y año en juegos de la Once 2003/2002, fueron las señaladas en el siguiente cuadro:

Valores medios por habitante/año
juegos ONCE



Como el gasto real de las diferentes modalidades del Cupón, es estimativamente el 52% de las ventas o cantidades jugadas, ascendió a la cantidad de 1.195,66 millones de euros, ya que la devolución en premios viene a ser un 48% de lo jugado.

La distribución de lo jugado por Comunidades Autónomas y tipo de Cupón es la que se determina en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

**Gasto real en el año 2003 en los juegos de la O.N.C.E.
(Millones)**

	Lunes a Jueves	Viernes	Domingo	Extraordinario	TOTAL
ANDALUCÍA	142,02	101,93	26,19	7,4	277,53
ARAGÓN	8,94	8,12	2,17	0,8	20,04
ASTURIAS	15,67	13,6	3,74	0,89	33,91
BALEARES	20,77	15,91	4,55	1,3	42,54
CANARIAS	38,48	23,76	7,21	1,67	71,12
CANTABRIA	4,98	4,84	1,56	0,53	11,91
CASTILLA Y LEÓN	19,39	16,02	4,77	1,72	38,29
CASTILLA-LA MANCHA	17,44	15,12	4,4	1,33	41,9
CATALUÑA	89,04	77,67	17,6	5,47	189,76
EXTREMADURA	13,82	10,46	2,82	0,79	27,88
GALICIA	19,99	15	5,27	1,48	41,75
LA RIOJA	2,94	2,96	0,89	0,32	7,1
MADRID	58,52	47,01	11,43	4,12	121,08
MURCIA	27,11	20,92	5,72	1,54	55,3
NAVARRA	5,78	4,98	1,64	0,44	12,83
PAIS VASCO	16,55	17,3	5,02	1,44	40,3
VALENCIA	73,97	62,74	16,38	4,92	158,01
CEUTA	1,36	0,86	0,22	0,05	2,49
MELILLA	0,96	0,74	0,19	0,04	1,92
TOTAL	577,73	459,94	121,77	36,25	1.195,66

Fuente: Comisión Nacional del Juego

Sin embargo hay que hacer constar que, de conformidad con la memoria de 2003 presentada por la Once, el mayor descenso de los gastos de explotación en valor absoluto se produce en el apartado de "Premios", que han pasado de 1.128,47 millones de euros en el ejercicio 2002, a 1.099 en el año 2.003, con una disminución de 28,70 millones de euros, un 2,54%, como consecuencia principalmente del comportamiento de ventas del Cupón.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

A ello hay que añadir, que la excesiva emisión de series, que posteriormente no se venden, permite que se pueda ofrecer un premio más atractivo que, en algunos casos quedan desiertos, engrosando las arcas de la propia Once.

El gasto real, es decir descontados los premios, distribuidos por juegos y Comunidades Autónomas se señala en el siguiente cuadro:

Gasto real por habitante en el año 2003 en los juegos de la O.N.C.E.

	Lunes a Jueves	Viernes	Domingo	Extraordinario
ANDALUCÍA	18,66	13,39	3,44	0,97
ARAGÓN	7,27	6,6	1,76	0,65
ASTURIAS	14,51	12,6	3,47	0,83
BALEARES	21,87	16,75	4,79	1,37
CANARIAS	20,36	12,57	3,82	0,88
CANTABRIA	9,05	8,8	2,84	0,96
CASTILLA Y LEÓN	7,79	6,43	1,92	0,69
CASTILLA-LA MANCHA	9,58	8,31	2,42	0,73
CATALUÑA	13,29	11,59	2,63	0,82
EXTREMADURA	12,92	9,77	2,63	0,73
GALICIA	7,27	5,45	1,92	0,54
LA RIOJA	10,13	10,2	3,07	1,09
MADRID	10,23	8,22	2	0,72
MURCIA	21,35	16,48	4,5	1,21
NAVARRA	9,97	8,59	2,82	0,75
PAIS VASCO	7,84	8,2	2,38	0,68
VALENCIA	16,55	14,04	3,66	1,1
CEUTA	18,17	11,44	2,91	0,69
MELILLA	14,07	10,86	2,75	0,61
TOTAL	13,52	10,77	2,85	0,85

Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

El gasto efectivo por habitante y año en el Cupón de la Once ha sido de 27,99€, siendo Baleares y Murcia las que alcanzan la cifra mayor y Galicia y Aragón las de menor importe.

2.6.3.3. Red de ventas. Inversión publicitaria

Evolución de la plantilla de vendedores de la ONCE.

Durante el año 2.003 la plantilla media ha sido de 23.129 vendedores, incrementándose un 0,15% respecto al año anterior, y atendiendo a su tipo de discapacidad el 59,5% son ciegos y deficientes visuales y el resto 40,5% vendedores con otras discapacidades.

La distribución geográfica de los vendedores del Cupón, por Comunidades Autónomas y el porcentaje que el mismo representa, se señala en el siguiente cuadro:

	Total vendedores	%
ANDALUCÍA	5.814	25,1
ARAGÓN	389	1,7
ASTURIAS	664	2,9
BALEARES	668	2,9
CANARIAS	1.386	6,0
CANTABRIA	246	1,1
CASTILLA Y LEÓN	673	2,9
CASTILLA-LA MANCHA	850	3,7
CATALUÑA	3.453	14,9
EXTREMADURA	622	2,7
GALICIA	812	3,5
LA RIOJA	2.534	11,0
MADRID	1.080	4,7
MURCIA	208	0,9
NAVARRA	789	3,4
PAIS VASCO	135	0,6
VALENCIA	2.705	11,7
CEUTA	60	0,3
MELILLA	41	0,2
TOTAL	23.129	100,0

Fuente: ONCE

Inversión Publicitaria

La inversión publicitaria estimada de la ONCE, calculada a precio de tarifa, se situó en 40,3 y 42,6 millones de euros para los años 2002 y 2003.

Esta inversión, situó a la Once como la séptima mayor anunciante en medios en España.

Su objetivo, siguiendo el modelo de campañas anteriores, fue la de fomentarla participación del público en sus diversos juegos para conseguir aumento de ventas en los mismos.

2.7. La regulación del Juego Privado

2.7.1. Concepto de juego privado

Se consideran en esta tesis como juegos privados: los juegos de mesa de los casinos, los juegos de bingo, así como los juegos de máquinas recreativas tipo B y C.

Su explotación es a través de empresas que he agrupado en:

Empresas explotadoras de casinos: su actividad incluye tanto el juego en mesas como en máquinas tipo C.

Empresas explotadoras de salas de bingo: su actividad incluye tanto la venta de cartones como el juego en máquinas tipo B.

Empresas explotadoras de máquinas tipo B: se considera tanto las empresas explotadoras de máquinas ubicadas en

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

salones de juego, como en hostelería, restauración y otros lugares, excluyendo los bingos.

2.7.2. Análisis, competencias desde la perspectiva jurídico-administrativa.

Como ya se ha señalado, fue a través del Real Decreto-Ley 16/1977 de 25 de febrero y normas complementarias a través del Real Decreto-Ley 444/1977, de 11 de marzo (BOE números 56 y 71 de 7 y 24 de marzo) por el que se regula los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte, envite o azar y apuestas, y que atribuyó al Estado la competencia y titularidad de los juegos y su tributación para aquellas sociedades o empresas que desarrollen esa actividad.

El espíritu de esta norma, que desde su aprobación han transcurrido más de veinticinco años, queda reseñada en la Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 16/77, en la que además de la urgencia de su creación, se reflejaba una apertura de la sociedad española encaminada a un régimen democrático, significando una superación de los miedos y falsas moralidades, así como razones económicas

Dado el tiempo transcurrido, de su texto originario, nos encontramos derogados varios de sus preceptos:

-Por la Ley Orgánica 5/1983 en su aspecto penal, el artículo 2 en su totalidad.

-Por desarrollo del principio de legalidad sancionadora, que dio lugar a la Ley 34/1987 de 26 de diciembre. BOE núm. 312 de 30 de diciembre.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

-Por la Jurisprudencia, que ha limitado la intervención en la actividad económica en beneficio de la regulación general de la actividad empresarial, como es el de la regulación de las leyes de sociedades anónimas, que impiden que una norma reglamentaria pueda introducir limitaciones no contempladas en la ley general.

-Por la adhesión a la Unión Europea, que modificó profundamente el Régimen de las inversiones extranjeras.

-Por atribución a las Comunidades Autónomas de competencias exclusivas en materia de juego, en virtud de las transferencias que se han producido a lo largo de estos años, tanto en materia jurídico-administrativa que se estudia en el Apartado Cuarto de esta tesis, como en el aspecto fiscal, al haber sido transferida la tasa del juego con el sistema de financiación de las CCAA.

De lo que hay que concluir que del mismo sólo quedan competencias residuales y supletorias que corresponden al Estado en la materia del juego, al haber sido transferidas las competencias a las Comunidades Autónomas que han dictado su normativa propia tanto desde la perspectiva jurídico-administrativo, como fiscal.

Por lo que respecta al marco legal, las principales normas de ámbito estatal, aparte de las señaladas anteriormente, son:

- Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar. BOE núm. 248, de 16 de Octubre.
- Orden de 26 de febrero de 2001, por el que se actualiza el precio de la partida y los premios máximos en las

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

máquinas recreativas y se dictan las previsiones necesarias para su adaptación al euro. BOE núm.53 de 2 de marzo

- Orden de 9 de Enero de 1979 por la que se aprueba el reglamento del juego del Bingo. BOE núm. 21 de 24 de enero.
- Orden de 9 de Enero de 1979 del Ministerio del Interior, por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego. BOE núm. 20 de 23 de enero.
- Real Decreto 1067/1982, de 24 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Juego mediante Boletos. BOE núm. 137. de 9 de junio.
- Real Decreto 1398/1993, de 2 de agosto, de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar. BOE núm.189, de 9 de agosto.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Capítulo III: Análisis Competencial desde la perspectiva Jurídico-Administrativa

3.1. El juego, competencia de las Comunidades Autónomas.

El reconocimiento, que realizó la Constitución de 1978, del derecho a la autonomía de las distintas nacionalidades y regiones que integran España, trajo, como consecuencia, una nueva distribución de competencias entre Administraciones públicas. En particular, la competencia sobre los juegos de suerte, envite o azar, hasta ese momento exclusiva del Estado, pasó a ser compartida con las nuevas Administraciones autonómicas.

El marco competencial autonómico, quedó determinado por la Constitución Española y los correspondientes Estatutos de Autonomía de cada Comunidad, adquiriendo contenido en virtud de los Decretos de traspaso de la Administración del Estado y de la normativa autonómica en que se concretó su ejercicio. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional fijó, finalmente, sus límites, mediante la resolución de los distintos conflictos de competencias surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

3.1.1. La Constitución Española de 1978:

La Constitución no aludió al juego al enumerar las competencias de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1). Tampoco lo hizo al enumerar las competencias exclusivas del Estado (artículo 149.1), por lo que aquéllas lo incluyeron en sus Estatutos, dado que la propia Constitución disponía que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrían corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos (artículo 149.3).

Pero, aunque la Constitución no incluyó referencia alguna al juego al tratar de las competencias del Estado, sí reconoció a éste competencia exclusiva sobre otras materias relacionadas con aquél, como la relativa a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13), Hacienda General y deuda del Estado (artículo 149.1.14), o seguridad pública (artículo 149.1.29), lo que, a la postre, suponía que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas en materia de juego quedase limitada por el ejercicio de tales competencias por parte del Estado. Además, el reconocimiento, en exclusiva, al Estado de la potestad originaria para establecer tributos (artículo 133.1), o de libertades como la libertad de empresa (artículo 38) y la libertad de circulación de bienes (artículo 139.2), también se entendió, en algunos casos, como un límite a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de juego. Más adelante veremos cómo se resolvieron los conflictos surgidos al respecto.

Por otra parte, la Constitución también contiene disposiciones sobre cuestiones competenciales de carácter general, como la prevalencia, en caso de conflicto, de las normas del Estado

sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas, o la supletoriedad, en todo caso, del derecho estatal respecto del derecho de las Comunidades Autónomas (artículo 149.3).

3.1.2. Los Estatutos de Autonomía

La vía constitucional adoptada por cada Comunidad Autónoma para acceder al autogobierno determinó la forma en que fue asumida la competencia sobre el juego por cada una de ellas.

Las Comunidades que obtuvieron de entrada la llamada “autonomía plena”, bien por haber plebiscitado afirmativamente, en el pasado, proyectos de Estatuto (País Vasco, Cataluña y Galicia); bien por poseer derechos históricos de carácter foral (Navarra); bien por haber seguido la vía prevista en el artículo 151 CE, (Andalucía); o bien por haber recibido paralelamente a la aprobación del Estatuto, una ampliación del techo competencial del mismo mediante Ley Orgánica, al amparo del artículo 150.2 CE (Canarias y Valencia), no tenían limitadas sus competencias a las del artículo 148,1 de la Constitución, por lo que pudieron utilizar la habilitación del apartado 3 del artículo 149 para asumir competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.

Por el contrario, las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, no pudieron asumir, de manera inicial, competencia exclusiva en materia de juegos y apuestas dado que, como hemos visto, el artículo 148.1, no lo preveía. No obstante, los Estatutos de todas ellas, salvo el de la Comunidad de Madrid, hicieron referencia a esta materia. Unos para recogerla expresamente

(Balears), otros para asumir competencia en materia de ejecución de la legislación del Estado (Aragón) y, los más, para prever una futura asunción de competencias cuando se activasen los procedimientos que lo permitiesen (Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Castilla y León), lo cual, como luego veremos, no se produjo hasta el Pacto Autonómico de 28 de febrero de 1992, previo a la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

3.1.3. Los Decretos de traspaso.

A medida que las Comunidades Autónomas iban asumiendo competencia exclusiva en materia de juego, el Gobierno comenzó a traspasarles, mediante Decretos, las funciones y servicios en que se concretaba su ejercicio. Al igual que la competencia, las funciones y servicios se traspasaron de manera gradual, lo que configuró durante bastante tiempo un mapa funcional del juego de carácter asimétrico, donde coexistían territorios con distintos niveles de competencia.

Los primeros traspasos se produjeron por Real Decreto 2824/1982, de 10 de septiembre, para Cataluña y por Real Decreto 3257/1982, de 15 de octubre, para el País Vasco.

Las funciones transferidas a estas Comunidades fueron las siguientes:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Otorgamiento y revocación de los documentos profesionales precisos para el desempeño de funciones en establecimientos de juego instalados en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Autorización administrativa para:

La instalación, apertura y funcionamiento de casinos y juego.

La instalación, apertura, modificación y funcionamiento de salas de bingo, así como la renovación y, en su caso, caducidad de las mismas.

La instalación de salones para máquinas recreativas de los tipos "A" y "B".

La explotación de máquinas recreativas y de azar.

El juego mediante boletos en el ámbito de la Comunidad.

La constitución, modificación y extinción de empresas de servicios y de empresas operadoras de máquinas recreativas y de azar que desarrollen su actividad en el ámbito de la Comunidad Autónoma.

Control, inspección y, en su caso, sanción administrativa de las actividades de juego.

Estos Decretos no hacían referencia alguna a funciones y servicios que debieran permanecer en la Administración del Estado. Únicamente incluían normas en materia informativa, a efectos de coordinación entre Administraciones.

En este sentido, disponían que:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La Comisión Nacional de Juego informaría a la Comunidad Autónoma, a petición de ésta, de las previsiones de conjunto que para todo el territorio nacional existieran, en el momento de su otorgamiento, en cuanto a las autorizaciones administrativas que otorgase la Comunidad Autónoma para la instalación, apertura y funcionamiento de casinos y juego; y para la instalación, apertura, modificación y funcionamiento de salas de bingo, así como la renovación y, en su caso, caducidad de las mismas; y para la maquinas recreativas y de azar, tipos "B" y "C".

El Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma se informarían recíprocamente respecto de las infracciones administrativas que, en materia de juego, conocieran respectivamente.

El Ministerio del Interior informaría preceptivamente y con carácter vinculante respecto de todas las autorizaciones cuya competencia correspondiera a la Comunidad Autónoma, pero solamente respecto a cuestiones de orden público relacionadas con el juego y seguridad ciudadana.

El resto de Comunidades con autonomía plena recibieron las transferencias en materia de juego entre julio de 1984 y enero de 1986 (Andalucía: RD 1710/1984, de 18 de julio; Galicia: RD 228/1985, de 16 de febrero; Valencia: RD 1038/1985, de 25 de mayo; Canarias: RD 1116/1985, de 5 de junio; y Navarra: RD 226/1986, de 24 de enero).Cros.(1987).

Estos Decretos en nada diferían de los de Cataluña y el País Vasco en cuanto a las funciones transferidas, incluyendo también las mismas normas a efectos de coordinación entre Administraciones, con dos salvedades:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

No se hacía referencia, quizás por no ser ya necesario, a la información que la Comisión Nacional de Juego debería prestar a las Comunidades Autónomas sobre las previsiones de conjunto que para todo el territorio nacional existieran relativas a casinos, salas de bingo y máquinas recreativas y de azar.

El Decreto de traspaso correspondiente a Navarra incluía las citadas normas en materia informativa bajo el epígrafe “funciones concurrentes y compartidas entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Foral y formas institucionales de cooperación”.

La verdadera novedad de estos Decretos respecto de los de Cataluña y el País Vasco radicaba en que, a diferencia de aquellos, incluía una relación de funciones y servicios que permanecerían en el ámbito de la Administración del Estado.

Estos eran:

- La determinación de los juegos, elementos, condiciones y circunstancias en que son lícitos o ilícitos y sus diferentes sanciones (catálogo de juegos autorizados).
- La planificación general en el marco de lo establecido en el artículo 131 de la Constitución.
- La homologación e identificación del material de juego.
- La autorización e inscripción de Empresas de ámbito nacional.
- La Administración del Estado comunicaría estos actos a la Comunidad Autónoma.
- Las estadísticas para fines estatales.
- Las funciones policiales que, relacionadas directa o indirectamente con el juego, fueran competencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado dependientes de los respectivos Gobernadores civiles.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Por lo que se refiere a las Comunidades con autonomía gradual, las que siguieron el proceso autonómico previsto en el artículo 143 CE, y que no pudieron asumir en sus Estatutos mas competencias que las recogidas en el artículo 148.1 CE, una vez cumplidos los plazos mínimos previstos en la Constitución, procedieron a ampliar sus competencias, entre ellas la relativa al juego, como consecuencia de la firma del Pacto Autonómico entre los Partidos Socialista y Popular de fecha 28 de febrero de 1992.

La ampliación de competencias se realizó utilizando la vía prevista en el artículo 150.2 de la Constitución y en los propios Estatutos de Autonomía de las Comunidades, mediante Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

La fórmula utilizada para transferir la competencia en materia de juego fue la siguiente: “Se transfiere a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León la competencia exclusiva en las siguientes materias: Casinos, juegos y apuestas con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas” (artículo 2, b) LO 9/92).

En relación con el juego, la LO 9/92 añadía un artículo 7, en el que disponía que el ejercicio de la competencia sobre el juego se realizaría de conformidad con las disposiciones del Estado en materia de Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda general y Deuda del Estado, y Seguridad pública (números 13, 14 y 29 del apartado uno del artículo 149 de la Constitución). Especialmente, en relación con el artículo 149.1.13º de la Constitución, la

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

autorización de casinos y la homologación de máquinas recreativas.

Este artículo también reservaba expresamente al Estado la competencia en materia de Loterías Nacionales y juegos de ámbito estatal.

Finalmente el citado artículo 7 de la LO 9/92 disponía que la elaboración y aprobación de los principios a que hacen referencia los apartados anteriores y de los criterios de funcionamiento relacionados con actuaciones que tuvieran incidencia en todo el territorio se llevaría a cabo con la participación de las Comunidades Autónomas en una Conferencia Sectorial.

Entre mayo de 1994 y junio de 1996, el Gobierno procedió a traspasar a estas Comunidades las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de casinos, juegos y apuestas (RD 1055/1994, de 20 de mayo: Aragón; RD 1277/1994, de 10 de junio: Murcia; RD 1686/1994, de 22 de julio: Castilla y León; RD 2370/1994, de 9 de diciembre: Madrid; RD 2376/1994, de 9 de diciembre: La Rioja; RD 58/1995, de 24 de enero: Extremadura; RD 123/1995, de 27 de enero: Baleares; RD 377/1995, de 10 de marzo: Castilla – La Mancha; RD 847/1995, de 30 de mayo: Asturias; RD 1387/1996, de 7 de junio: Cantabria).

Una vez producida la transferencia, cada Comunidad ha ejercido su competencia, dentro de su ámbito territorial, dictando sus leyes sobre el juego y los reglamentos respectivos. En el siguiente cuadro, se señala el año de traspaso de competencias, leyes de juego y reglamentos específicos que desarrollan cada una de las leyes sobre Casinos, Bingos, Máquinas Recreativas y Salones de Juego.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Año de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y leyes del juego en cada Comunidad, 2004.

Comunidad Autónoma	Año Traspaso de competencias	Ley del juego	Reglamentos específicos			
			Casinos	Bingos	Máquinas	Salones
ANDALUCÍA	1984	Ley 2/86 de 19 de abril Ley 11/98 de 28 de diciembre Ley 10/02 de 21 de diciembre	*	*	*	*
ARAGÓN	1994	Ley 2/00 de 28 de junio Ley 4/03 de 24 de febrero	*	*	*	
ASTURIAS	1995	Ley 3/01 de 4 de mayo	*	*	*	
BALEARES	1995	-	*			
CANARIAS	1985	Ley 6/99 de 26 de marzo Ley 4/01 de 6 de julio	*	*	*	
CANTABRIA	1996	Ley 4/98 de 2 de marzo Ley 9/99 de 28 de abril	*	*	*	
CASTILLA-LA MANCHA	1995	Ley 4/99 de 31 de marzo Ley 13/99 de 15 de diciembre	*	*		
CASTILLA Y LEÓN	1994	Ley 4/98 de 24 de junio		*		
CATALUÑA	1982	Ley 15/84 de 20 de marzo	*	*	*	
EXTREMADURA	1995	Ley 6/98 de 18 de junio Ley 20/01 de 20 de diciembre	*			
GALICIA	1985	Ley 14/85 de 23 de octubre Ley 7/91 de 19 de junio Ley 3/02 de 29 de octubre		*	*	
LA RIOJA	1994	Ley 5/99 de 13 de abril Ley 7/99 de 20 de diciembre Ley 7/00 de 19 de diciembre Ley 10/02 de 17 de diciembre	*		*	
MADRID	1994	Ley 6/01 de 3 de julio		*	*	
MURCIA	1994	Ley 2/95 de 15 de marzo Ley 13/97 de 23 de diciembre Ley 9/99 de 27 de diciembre Ley 7/00 de 29 de diciembre	*	*	*	
NAVARRA	1986	Ley 11/89 de 27 de junio Ley 3/99 de 2 de marzo		*	*	*
PAIS VASCO	1982	Ley 4/91 de 8 de noviembre		*	*	*
VALENCIA	1985	Ley 4/88 de 3 de junio Ley 9/99 de 30 de diciembre Ley 9/01 de 27 de diciembre	*	*	*	*

Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Como luego veremos, en la fecha en que estos Decretos se producen el Tribunal Constitucional ya ha resuelto una serie de conflictos de competencia surgidos entre el Estado y algunas Comunidades Autónomas, lo que explica que, por una parte, entre las funciones que se traspasan, se incluyan, expresamente, algunas, como la aprobación de los respectivos catálogos autonómicos de juego, o la regulación de las características de fabricación y homologación de materiales e instrumentos de juego, que los anteriores Decretos de traspaso mantenían en el ámbito de la Administración del Estado, y por otra parte, que entre las que permanecen en la Administración del Estado, se recoja expresamente alguna como Loterías Nacionales y juegos de ámbito estatal.

3.1.4. Conflictos de competencias

a) La Ley del Juego de Cataluña.

La Comunidad Autónoma que primero legisló sobre la materia fue Cataluña, cuyo Parlamento aprobó la Ley 15/1984, de 20 de marzo, del Juego. En dicha Ley, entre otras disposiciones, se atribuía a la Generalidad de Cataluña la potestad para regular la fabricación y homologación de los materiales e instrumentos destinados al juego, que hubieran de ser utilizados con esta finalidad en Cataluña. También se incluían a la ONCE en el catálogo de juegos autorizados en Cataluña.

El 30 de junio de ese mismo año, el Gobierno promovió recurso de inconstitucionalidad contra esta ley, concretando la impugnación en los siguientes artículos:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- El artículo 7, que establecía la competencia de la Generalidad para determinar y homologar las características técnicas de los tipos o modelos de materiales de juego y de sus instrumentos autorizados en Cataluña.
- La Disposición final segunda, que disponía que en tanto la Generalidad no hubiera homologado el material de juego, serían válidas en Cataluña las homologaciones realizadas por la Administración del Estado.
- El artículo 2.1 b), que incluía en el ámbito de aplicación de la Ley, entre otras, a las empresas dedicadas a la fabricación de materiales de juego, en relación con el artículo 5.2 g), que, al regular la reglamentación de cada juego y apuesta incluido en el catálogo, indicaba la obligación de determinar el régimen de fabricación de los materiales que deben ser utilizados.
- La Disposición adicional primera, que incluía a la ONCE en el catálogo de juegos autorizados en Cataluña.

Por lo que se refiere a la fabricación y homologación de materiales e instrumentos destinados al juego, la impugnación se fundó en que su regulación afectaba a “los principios de unidad e igualdad y a la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional”, invadiendo competencias estatales como las relativas a “la regulación de 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” (artículo 149.1.1 CE), en relación con la libertad de empresa (artículo 38 CE).

En cuanto a la inclusión de la ONCE en la Disposición adicional primera de la Ley 15/84, la impugnación se basó en

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

que este organismo era “una Entidad de Derecho público que desarrolla su actividad en todo el territorio del Estado y bajo su protectorado”, por lo que el Parlamento de Cataluña era “totalmente incompetente, pues regula algo que no tiene naturaleza de casino, juego o apuesta y que cae por completo fuera del ámbito de los artículos 7.1, 10.1 y 9.24 del Estatuto de Cataluña”.

Frente a ello, el Tribunal Constitucional tras una extensa argumentación resolvió mediante Sentencia 52/1988, de 24 de marzo de 1988:

Estimar parcialmente el recurso, declarando inconstitucional la inclusión de la Organización Nacional de Ciegos en la Disposición adicional Primera, estimando que “la competencia sobre el juego no permite a la Generalidad incluir o excluir del Catálogo de Juegos autorizados aquellos que se determinen en función de sus características propias, sino únicamente por referencia a sus organizadores, en cuanto que la identidad de éstos no puede implicar forzosamente una atribución competencial a la Generalidad. En consecuencia, dado que la ONCE ha sido incluida en cuanto tal organización, su inserción dentro del Catálogo de Juegos excede de la competencia de la Comunidad catalana y es inconstitucional”.

Desestimar el recurso en todo lo demás, afirmando que “corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el artículo 9.32 de su Estatuto de Autonomía, la competencia para regular los casinos, juegos y apuestas, a excepción de las Mutuas Deportivo-Benéficas, y que esta competencia incluye la de regular las características de fabricación y homologación de los materiales e instrumentos de juego en la medida en que ello sea necesario para garantizar las condiciones de

regularidad y licitud en que han de desarrollarse aquellas actividades.”²⁰

b) El Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE)

Cerrado el bloque de transferencias correspondiente a las Comunidades con autonomía plena (a falta únicamente de Navarra), el Gobierno decidió crear un organismo con objeto de asumir las funciones del Servicio Nacional de Loterías e integrar al Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas.

Así, mediante Real Decreto 904/1985, de 11 de junio (hoy derogado), se constituyó el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado (ONLAE), en cuyo artículo 2, al referirse a sus funciones, disponía: “El Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado tendrá a su cargo la organización y gestión de las loterías, apuestas y juegos que sean competencia del Estado, asumiendo la competencia que actualmente tiene concedida el Servicio Nacional de Loterías en materia de celebración y autorización de sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas cuyo ámbito se extiende a todo el territorio nacional y las que actualmente le corresponden al Patronato de Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas en materia de organización y difusión en exclusiva de las quinielas sobre el fútbol y cualesquiera otros concursos de pronósticos que se realicen sobre resultados de eventos deportivos”.

²⁰ Sentencia 52/1988, de 24 de marzo de 1988, del Tribunal Constitucional.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

El día 2 de noviembre de 1985, el Gobierno catalán interpuso conflicto positivo de competencia ante el Tribunal Constitucional, al entender que el citado artículo 2 del RD 904/1985 invadía la competencia exclusiva de Cataluña en materia de casinos, juegos y apuestas.

En particular se cuestionaba la competencia del Estado para:

- Autorizar y celebrar sorteos, loterías, rifas, combinaciones aleatorias, juegos y apuestas cuyo ámbito se extendiese a todo el territorio nacional, incluyendo las modalidades de Lotería distintas de la denominada Nacional por la Instrucción de Loterías de 1956.

- Autorizar y celebrar Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas que no fuesen las Quinielas del fútbol.

Se alegaba que, ante el silencio que mantenía el artículo 149.1º de la Constitución, la asunción de competencias en materia de juego recogida en los distintos Estatutos de autonomía y, en particular, en el de Cataluña, implicaba el desapoderamiento del Estado en esta materia, a excepción de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas y de la Lotería Nacional.

El Tribunal Constitucional, por Sentencia 163/1994, de 26 de mayo de 1994, declaró que el artículo 2 del RD 904/1985, de 11 de junio, por el que se constituía el Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, no invadía la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, argumentando lo siguiente:

Tanto la gestión del monopolio de la Lotería Nacional, y con él la facultad de organizar loterías de ámbito nacional, como el

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

otorgamiento de las concesiones o autorizaciones administrativas para la celebración de sorteos, loterías, rifas, apuestas y combinaciones aleatorias cuando su ámbito se extienda a todo el territorio del Estado, esta reservada a la competencia del Estado, ex artículo 149. 1º. 14 CE, en razón de su naturaleza de fuente de la Hacienda estatal.

Las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas se excluyen, expresamente, de la competencia que en materia de juegos y apuestas atribuye a Cataluña el artículo 9.32 de su Estatuto de Autonomía. Por tanto, están residenciadas en el ámbito competencial del Estado, cuya gestión y administración correspondía al Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas, suprimido tras la constitución del ONLAE y cuyas funciones asumió este. Ciertamente es que dichas Apuestas inicialmente se extendieron sólo al fútbol, pero no lo es menos que la propia normativa que las establece preveía también su aplicación a otros deportes si se estimara conveniente, por lo que ni siquiera en su origen podía identificarse la denominación de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas con las llamadas quinielas de fútbol, ni reducir aquellas a las que solo son una modalidad o tipo de apuesta mutua que se realiza sobre un deporte determinado.

El Tribunal Constitucional resolvió en idéntico sentido, es decir reconociendo la competencia del Estado, los conflictos positivos de competencia que le fueron planteados por diferentes Comunidades Autónomas, en relación con disposiciones y actos que tenían por objeto la organización y puesta en explotación por el Estado, a través del ONLAE, de loterías de ámbito nacional (la Lotería Primitiva o de Números

y las modalidades de la misma denominadas “Bonoloto” y “El Gordo de la Primitiva”)²¹.

3.2. El Juego en la Unión Europea

La adhesión de España, en 1985, al Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, plantea nuevas cuestiones relacionadas con el juego y las apuestas. El ejercicio de derechos y libertades reconocidos en el ámbito de la Unión Europea puede, en algunos casos, propiciar la aparición de conflictos entre legislaciones nacionales y normas comunitarias. La legislación de los Estados miembros de la Unión Europea en materia de juego y apuestas no es homogénea. La regulación de una materia como ésta no puede sustraerse a consideraciones de orden moral, religioso o cultural, lo que determina marcos normativos distintos, cuando no claramente contrapuestos entre los diferentes Estados de la Unión.

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando estas consideraciones de orden moral, religioso o cultural, determinan marcos normativos nacionales que restringen, en materia de juego,

²¹ Sentencia 164/1994, de 26 de mayo, que resolvió los conflictos positivos de competencia acumulados números 1156/85, 682, 754 y 1227/88, promovidos, los dos primeros por el Gobierno de Cataluña, y, los otros dos, por los de Valencia y Canarias contra el RD 1360/1985, de 1 de agosto, por el que se autorizaba la explotación de la Lotería Primitiva o Lotería de Números; la Resolución de 20 de enero de 1988, de la Dirección General del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado, por la que se ampliaban las normas sobre el concurso de pronósticos de la Lotería Primitiva; y los sorteos de la Lotería Primitiva en la denominada modalidad de abono a cuatro concursos -Bonoloto-, celebrados los días 4 al 7 de abril de 1988 al amparo de la citada Resolución de 20 de enero de 1988. También Sentencia 216/1994, de 20 de julio, que resolvió el conflicto positivo de competencia número 151/94, promovido por el Gobierno de Cataluña, en relación con la Resolución del Organismo Nacional de Loterías y Apuestas del Estado de 27 de septiembre de 1993, por la que se añadía un nuevo Capítulo a las normas que regulaban la Lotería Primitiva, estableciendo un concurso extraordinario denominado “El Gordo de la Primitiva”.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

derechos y libertades reconocidos en el ámbito de la Unión Europea, tales como el derecho de establecimiento, la libre circulación de mercancías o la libre prestación de servicios?

La Unión Europea se abstiene de pronunciarse sobre la cuestión, dejando la regulación del juego y las apuestas en manos de cada Estado miembro. Sin embargo, el Tribunal de Justicia Europeo, a través de diversas sentencias, ha ido decantando una interesante Jurisprudencia, al resolver ciertas cuestiones prejudiciales en relación con posibles conflictos entre normas estatales y comunitarias.

De su estudio se derivan las siguientes conclusiones:

a) El juego es una actividad económica:

Como indica el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea (CE), la Comunidad tendrá por misión, entre otras, “promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad”.

La primera cuestión pues, es determinar si el juego, en su más amplio concepto, representa o no una actividad económica en el sentido del citado artículo 2 CE, y si por tanto queda situado o no en la órbita de actuación de la propia Comunidad.

Veamos ahora como ha ido concretando este extremo la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo.

El primer paso se dio en relación con el juego de la lotería, al cual el Tribunal de Justicia reconoció carácter de actividad económica. De la sentencia Schindler²² se deduce que para el Tribunal, el carácter de actividad económica se concreta en dos notas: la existencia de ánimo de lucro y de remuneración o pago como contraprestación. En este sentido la citada sentencia precisa que las actividades habituales de la lotería se resumen en “el pago de una suma por un apostante que espera recibir en contrapartida un premio” (apartado 33), añadiendo que no solo aporta a los jugadores una ganancia o una expectativa de ganancia, “sino que también procura un beneficio al organizador” (apartado 34). La aleatoriedad de las ganancias o el aspecto lúdico que pueda implicar su participación no privan a las loterías de su carácter económico. Tampoco lo hace el hecho de que los beneficios generados solo puedan, por lo general, afectarse a objetivos de interés general (apartado 35).

Posteriormente, las sentencias Läärä²³ y Zenatti²⁴ establecieron que “aunque la sentencia Schindler trata de la organización de

²² Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 24 de marzo de 1994. Asunto C-275/92. Her Majesty's Customs and Excise contra Gerhart Schindler y Joerg Schindler. Petición de decisión prejudicial: High Court of Justice, Queen's Bench División – Reino Unido. Analiza la legislación inglesa que prohíbe, salvo excepciones que ella misma establece, la celebración de loterías en su territorio impidiendo de manera absoluta que los organizadores de loterías de otros Estados promocionen sus loterías y vendan sus billetes.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 21 de septiembre de 1999. Asunto C-124/97. Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd y Oy Transatlantic Software Ltd contra Kihlakunnansyyttäjät (Jyväskylä) y Suomen valtio (Estado finlandés). Petición de decisión prejudicial: Basan hovioikeus – Finlandia. Examina la legislación finlandesa, que concede los derechos exclusivos de explotación de máquinas tragaperras a un solo organismo público.

²⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 21 de octubre de 1999. Asunto C-67/98. Questore di Verona contra Diego Zenatti. Petición de decisión prejudicial: Consiglio di Stato – Italia. Hace referencia a la legislación italiana que prohíbe, salvo

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

loterías, estas consideraciones también son válidas (...) para los demás juegos que presentan características comparables”. Es decir, extendieron el reconocimiento del carácter de actividad económica al resto de juegos con características comparables a la lotería (apartado 15 de la sentencia Läärä y, en términos semejantes, apartado 16 de la sentencia Zenatti).

En particular, con respecto a las máquinas tragaperras, el apartado 18 de la sentencia Läärä disponía: “los juegos consistentes en la utilización contra remuneración de máquinas tragaperras (...) deben considerarse juegos de azar comparables a las loterías mencionadas en la sentencia Schindler”. En cuanto a las apuestas sobre eventos deportivos, el apartado 18 de la sentencia Zenatti establecía: “las apuestas sobre las competiciones deportivas aunque no puedan considerarse juegos de azar puros, ofrecen, al igual que estos últimos, la esperanza de ganar una suma de dinero a cambio de una apuesta que sirve de pago”, por lo tanto “en estas circunstancias, las apuestas de que se trata en el asunto principal deben considerarse juegos comparables a las loterías contempladas en la sentencia Schindler “ (apartado 19 de la sentencia Zenatti).

Finalmente, la sentencia Anomar²⁵, en su apartado 47, acaba concluyendo que “es preciso (...) calificar el conjunto de juegos de suerte o azar como actividades económicas con arreglo al artículo 2 CE, puesto que cumplen los dos criterios establecidos por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia

excepción, la recogida de apuestas y reserva a ciertos organismos el derecho de organizar las que están autorizadas.

²⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 11 de septiembre de 2003. Asunto C-6/01. Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) y otros contra Estado portugués. Petición de decisión prejudicial: Tribunal Cível da Comarca de Lisboa – Portugal.

anterior, que son la prestación de un servicio determinado a cambio de una remuneración y el ánimo de lucro”. Por tanto podemos afirmar que los juegos de suerte, envite o azar, en sus distintas modalidades (loterías, máquinas tragaperras, apuestas sobre eventos deportivos, etc.), constituyen actividades económicas. Ni el carácter aleatorio de las ganancias, ni el carácter lúdico que pueda tener su participación en él, ni el hecho de que los beneficios generados solo puedan, por lo general, afectarse a objetivos de interés general, pueden privarle de su carácter de actividad económica.

b) El juego es una prestación de servicios:

Una vez resuelta, en sentido afirmativo, la cuestión de si el juego supone o no una actividad económica en el marco del Tratado de la Comunidad Europea, la segunda cuestión que se le plantea al Tribunal de Justicia Europeo es la de resolver si las actividades relativas al juego se concretan en prestaciones de servicios o, en la medida en que pueden suponer el envío y difusión de objetos materiales entre Estados miembros de la Comunidad, son actividades relativas a mercancías.

La respuesta determina el encuadramiento de dichas actividades en unas u otras disposiciones del Tratado. En el caso de tratarse de actividades relativas a mercancías, estarán comprendidas en el ámbito de aplicación de los artículos 28 y 29, que prohíben las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación entre los Estados miembros. Por el contrario, de tratarse de prestaciones de servicios, les será de aplicación el artículo 49.1 que prohíbe “las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Comunidad para los

nacionales de los Estados miembros establecidos en un país de la Comunidad que no sea el del destinatario de la prestación”.

En este punto también es pionera la sentencia Schindler. Se planteaba en ella, en relación con la lotería, “si la importación de material publicitario y de billetes de lotería en un Estado miembro, para que los habitantes de dicho Estado participen en una lotería organizada en otro Estado miembro, constituye una importación de mercancías (...) o si dicha actividad está vinculada a una prestación de servicios” (apartado 14).

El Tratado CE, en el párrafo primero de su artículo 50, define como servicios “las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas”.

Como indica la sentencia Schindler, en el caso de las loterías, “las prestaciones de que se trata son las que efectúa el organizador de la lotería haciendo participar a los compradores de billetes en un juego de azar que les ofrece una esperanza de ganancia y a dicho fin se dedican la recaudación de las apuestas, la organización de sorteos aleatorios, la determinación y el pago de los premios” (apartado 27). “Dichas prestaciones se efectúan normalmente contra remuneración consistente en el precio del billete de lotería” (apartado 28).

Así pues, el Tribunal, tras señalar que “la importación y la difusión de objetos no son fines en sí mismos, sino que están destinados solamente a permitir la participación en la lotería de los habitantes de los Estados miembros en los que dichos objetos se importan y difunden” (apartado 22), concluye que

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

“las actividades de lotería no son actividades relativas a mercancías” (apartado 24), sino que “al contrario, dichas loterías deben considerarse actividades de servicios, en el sentido del Tratado” (apartado 25).

Como hemos visto en el epígrafe anterior, tanto la sentencia Läära como la sentencia Zenatti, estimaron que las consideraciones de la sentencia Schindler, en relación con la lotería, también eran de aplicación a los demás juegos de características comparables, y en particular a las máquinas tragaperras y a las apuestas deportivas.

Así en relación con las máquinas tragaperras la sentencia Läära disponía que “se desprende que se trata de un juego de azar y que los aparatos de que se trata (...) ofrecen, mediante pago destinado específicamente a su utilización, una esperanza de premio en metálico” (apartado 17), por lo que “los juegos consistentes en la utilización contra remuneración de máquinas tragaperras (...) deben considerarse juegos de azar comparables a las loterías mencionadas en la sentencia Schindler” (apartado 18).

En el mismo sentido, la sentencia Zenatti señalaba que “las apuestas sobre las competiciones deportivas aunque no puedan considerarse juegos de azar puros, ofrecen, al igual que estos últimos, la esperanza de ganar una suma de dinero a cambio de una apuesta que sirve de pago” (apartado 18), por lo que también deben “considerarse juegos comparables a las loterías contempladas en la sentencia Schindler” (apartado 19).

Finalmente, la también citada sentencia “Anomar” confirma esta respuesta disponiendo que “la actividad de explotación de máquinas recreativas y de azar, sea o no separable de las

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

actividades relativas a la producción, importación y distribución de dichas máquinas, debe ser calificada de actividad de servicios, con arreglo al Tratado, y que, en consecuencia, no se le pueden aplicar los artículos 28 CE y 29 CE, relativos a la libre circulación de mercancías” (apartado 56).

c) Los monopolios nacionales de explotación del juego constituyen un obstáculo a la libre prestación de servicios en el ámbito de la Comunidad Europea.

Ahora bien, una vez determinado que las actividades relativas al juego son verdaderas actividades económicas consistentes en prestaciones de servicios, lo que debe resolver el Tribunal es si las legislaciones de Estados miembros de la Comunidad que prohíben o restringen estas actividades constituyen verdaderos obstáculos a la libertad de prestación de servicios reconocida por el Tratado.

En todos los casos, la respuesta es afirmativa. Así, según ha resuelto el Tribunal de Justicia Europeo, constituyen obstáculos a la libre prestación de servicios:

1. La legislación británica que prohíbe, salvo excepciones que ella misma establece, la celebración de loterías en el territorio de un Estado miembro impidiendo así, de manera absoluta que los organizadores de loterías de otros Estados miembros promocionen sus loterías y vendan sus billetes bien directamente, bien a través de agentes independientes, en el territorio del Estado miembro que adoptó dicha legislación (Sentencia Schindler).

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

2. La legislación finlandesa, que otorga a un único organismo público derechos exclusivos de explotación de máquinas tragaperras en el territorio nacional y que impide a los operadores de otros Estados, directa o indirectamente, poner ellos mismos máquinas tragaperras a disposición del público para su utilización contra remuneración (Sentencia Lara).

3. La legislación italiana, que reserva a ciertos organismos el derecho a recoger apuestas sobre acontecimientos deportivos y que impide de esta manera a los operadores de otros Estados miembros, directa o indirectamente, proceder ellos mismos a la recogida de apuestas (Sentencia Zenatti).

4. La legislación portuguesa, que solamente autoriza la explotación y práctica de los juegos de suerte o azar en determinados lugares, como las salas de los casinos, y se aplica indistintamente a los propios nacionales y a los nacionales de otros Estados miembros (Sentencia Anomar).

d) Lo dispuesto en el Tratado CE respecto a la libre prestación de servicios no se opone, necesariamente, a las restricciones que en materia de juego suponen los monopolios nacionales.

Una vez concluido que una determinada legislación nacional en materia de juego constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios en el ámbito de la Comunidad Europea, la cuestión es determinar, en cada caso, si el Estado miembro en cuestión está legitimado para hacerlo o no, con arreglo a lo dispuesto en el Tratado CE, y en caso afirmativo por qué razones.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En la sentencia Schindler el Tribunal de Justicia Europeo entendió que existían razones de política social y de prevención del fraude que justificaban la prohibición, salvo excepciones, del juego de la lotería practicado por la legislación británica.

En efecto, como indica el apartado 60 de la sentencia Schindler, “no puede prescindirse de las consideraciones de orden moral, religioso o cultural que rodean tanto a las loterías como a los demás juegos en todos los Estados miembros. Dichas consideraciones tienden, en general a limitar e incluso prohibir el juego y a evitar que sea una fuente de enriquecimiento individual”. El mismo apartado añade que “las loterías implican riesgos elevados de delito y de fraude. Además, constituyen una incitación al gasto que puede tener consecuencias individuales y sociales perjudiciales”.

Todo ello justifica, como indica el apartado 61 de la misma sentencia, “que las autoridades nacionales dispongan de una facultad de apreciación suficiente para determinar las exigencias que implican la protección de los jugadores y, mas en general, habida cuenta de las particularidades socioculturales de cada Estado miembro, la protección del orden social”.

En el mismo sentido, la sentencia Lara, refiriéndose a la legislación finlandesa, indica que “la legislación controvertida en el procedimiento principal responde al interés en limitar la explotación de la pasión de los seres humanos por el juego, en evitar los riesgos de delito y fraude que entrañan las correspondientes actividades y en autorizar éstas sólo para recaudar fondos destinados a obras de beneficencia o al sostenimiento de proyectos sin ánimo de lucro” (apartado 32). Concluyendo, por tanto, en su fallo, que “las disposiciones del

Tratado relativas a la libre prestación de servicios no se oponen a una legislación nacional, como la finlandesa, que concede a un solo organismo público derechos exclusivos de explotación de máquinas tragaperras, habida cuenta de los objetivos de interés general que la justifican”.

También la sentencia Zenatti resuelve en su fallo de manera similar en relación con la legislación italiana, “que reserva a ciertos organismos el derecho de recoger apuestas sobre los acontecimientos deportivos”, aunque condicionada a que dicha legislación se halle efectivamente justificada “por objetivos de política social dirigidos a limitar los efectos nocivos de dichas actividades y si las restricciones que impone no son desproporcionadas en relación con dichos objetivos”, ya que, como indica en su apartado 36 “una limitación de este tipo sólo es admisible si responde efectivamente al deseo de reducir verdaderamente las oportunidades de juego y si la financiación de actividades sociales mediante un gravamen sobre la recaudación procedente de los juegos autorizados sólo constituye un beneficio accesorio y no la justificación real de la política restrictiva establecida”.

Esta última consideración parece ser la determinante en la actualidad para el Tribunal de Justicia Europeo, que en la sentencia Gambelli y otros²⁶, tras recordar que “las restricciones deben responder en todo caso al deseo de reducir verdaderamente las oportunidades de juego, y la financiación de actividades sociales” (apartado 62), indica que, en todo caso, estas restricciones “deben estar justificadas por razones imperiosas de interés general, deben ser adecuadas para

²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 6 de noviembre de 2003. Asunto C-243/01. Procedimiento penal entablado contra Piergiorgio Gambelli y otros. Petición de decisión prejudicial: Tribunale di Ascoli Piceno – Italia.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

garantizar la realización del objetivo que persigan y no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo” (apartado 65).

Por ello, tras la constatación de que el Estado italiano “aplica en el ámbito nacional una política de fuerte expansión del juego y de las apuestas con el objeto de obtener fondos...” (apartado 68), el Tribunal añade que “en la medida en que las autoridades de un Estado miembro inducen e incitan a los consumidores a participar en loterías, juegos de azar y otros juegos de apuestas para que la Hacienda Pública obtenga beneficios económicos, las autoridades de dicho Estado no están legitimadas para invocar como razón de orden público social la necesidad de reducir las oportunidades de juego con el fin de justificar medidas como las litigiosas en el asunto principal” (apartado 69).

Así, en este punto, a diferencia de las sentencias examinadas anteriormente, la sentencia Gambelli concluye en su fallo que “corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si una normativa de este tipo, habida cuenta de sus modalidades concretas de aplicación, responde efectivamente a objetivos que puedan justificarla y si las restricciones que impone no resultan desproporcionadas en relación con dichos objetivos”.

Capítulo IV: La Tributación sobre el Juego en el Sistema Tributario Español

4.1. Introducción:

Para realizar las actividades que les son propias, el Estado y demás Administraciones públicas precisan disponer de recursos económicos. Estos recursos (ingresos), junto con el destino a que se aplican los mismos (gastos), son regulados por una serie de normas que constituyen una rama del Derecho denominada Derecho Financiero.

Desde esta perspectiva, los ingresos son susceptibles de clasificarse de diferentes formas. Para nuestros fines, utilizaremos la clasificación que distingue entre ingresos tributarios e ingresos no tributarios, diciendo que son tributarios los que derivan de los tributos, y que todos los demás son no tributarios.

La parte del Derecho Financiero que regula los tributos, constituye el Derecho Tributario, y el conjunto de tributos en vigor, en un momento dado, según el ordenamiento de un determinado país, constituye el llamado Sistema Tributario de ese país.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En el Estado español, la norma básica de su Derecho Tributario, es la Ley General Tributaria²⁷, en adelante LGT. Esta Ley define los tributos como “ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos” (artículo 2.1. LGT).

Así pues, hablaremos de “tributación sobre el juego”, cuando nos encontremos ante supuestos de hecho relacionados con la práctica de juegos de suerte, envite o azar, a los que la Ley vincule el deber, exigible por una Administración pública, de contribuir con una prestación pecuniaria.

La LGT clasifica los tributos en:

- a) **Tasas:** “tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado” (artículo 2.2.a. LGT).

- b) **Contribuciones especiales:** “tributos cuyo hecho imponible consiste en la obtención por el obligado tributario de un beneficio o de un aumento de valor

²⁷ Ley 58/2003, de 17 de diciembre.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos” (artículo 2.2.b. LGT).

- c) **Impuestos:** “tributos exigidos sin contraprestación cuyo hecho imponible está constituido por negocios, actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad económica del contribuyente” (artículo 2.2.c. LGT).

Queda para más adelante, la exposición de qué clases de tributos gravan el juego en España, con independencia de su denominación, y el debate sobre la verdadera naturaleza jurídica de los mismos.

4.2. Antecedentes Históricos

Puede considerarse que la imposición sobre el juego, propiamente dicha, comienza en España a partir del siglo XIX.

Las razones por la que se instaura esta tributación son fundamentalmente de tres tipos;

- a) Económicas: gravar la actividad comercial.
- b) De orden público: establecer un freno al juego.
- c) Asistenciales: atender a fines benéficos con el rendimiento obtenido como consecuencia del juego.

Los hechos más destacados, hasta la autorización del juego por Real Decreto Ley 16/1977 de 25 de febrero, distinguiendo por tipos de juego, son:

4.2.1. En materia de rifas

- Establecimiento, en 1817, de una lotería nacional no sujeta al pago de la contribución general²⁸.
- Aplicación, en 1835, de un gravamen del 25% del producto íntegro de las rifas, independientemente de que los rendimientos fueran dedicados a la beneficencia o no²⁹.
- Autorización, a partir de 1849, de la celebración de rifas a particulares, y el establecimiento, desde el año 1875, de un gravamen del 4% para rifas de beneficencia y utilidad pública, y del 25% para los particulares sobre el total de billetes en venta.
- Su autorización nuevamente, en 1896, tras un periodo de prohibición, siendo gravadas por el Impuesto del Timbre. Quedan exentos de dicho impuesto los billetes y participaciones de la Lotería Nacional, los billetes de tómbolas diocesanas de caridad y, con posterioridad a su creación, los Cupones de sorteos organizados por la ONCE y los Boletos del Patronato de Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.
- Finalmente, la aprobación de la Instrucción General de Loterías de 23 de Marzo de 1956³⁰, norma todavía vigente en la actualidad, donde se fija la extensión del monopolio del Estado sobre las loterías, las exenciones para los organismos señalados anteriormente (a los que hay que añadir los sorteos celebrados por la Cruz Roja), así como la competencia discrecional del

²⁸ Real Orden de 9 de diciembre de 1817.

²⁹ Real Orden de 10 de mayo de 1835.

³⁰ B.O.E. de 22 de abril de 1956.

Ministro de Hacienda para autorizar la celebración de Rifas, Tómbolas y Apuestas.

4.2.2. En materia de apuestas, naipes, casinos y círculos de recreo.

a) Apuestas:

- Imposición, en 1892, de un recargo del 3% del importe de las apuestas que se realizaran en espectáculos públicos.

- Distinción, en 1898, de las apuestas en frontones que siguieron con el 3% del resto de espectáculos que aumentaron al 6% su gravamen.

- Cesión a los ayuntamientos, en 1922, del impuesto que gravaba las apuestas sobre frontones (3%). A cambio, se debía aportar un 30% de lo recaudado a las respectivas Diputaciones para que fuera dirigido a acciones benéficas. Esta medida fue ampliada en 1931 a las apuestas en carreras de caballos, galgos y demás espectáculos públicos.

- Regulación de las apuestas en carreras de galgos, debiéndose aportar un 60% de la tarifa para la Junta de Protección de la Infancia como impuesto extraordinario³¹.

b) Naipes:

- Establecimiento, en 1893, de un impuesto sobre la fabricación y venta de naipes, de 30 céntimos de peseta por baraja

³¹ Reglamento definitivo aprobado por Orden de marzo de 1935, modificado parcialmente por otra Orden de 1 de febrero de 1961.

despachada. Impuesto que fue sustituido en 1895 por una cuota especial sumada a la contribución industrial.

c) Casinos y círculos de recreo:

- Establecimiento, en 1900, de un impuesto del 20% sobre el importe del alquiler del local o sobre el valor catastral si el local era propio.

- Cesión de este impuesto, en 1907, a los ayuntamientos de más de 30.000 habitantes y a los puertos de Cartagena, Gijón y Vigo. En 1911 se extendió la cesión de este impuesto a todos los municipios que suprimieran el impuesto de Consumos, hasta que en 1976 se suprimió definitivamente.

Finalmente, en 1964 la Ley 41/1964 de Reforma del Sistema tributario estableció una tasa sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias, en la que se determinaba quienes estaban exentos, dejando en manos del Ministerio de Hacienda la potestad de su autorización. Esta tasa se incorporó, posteriormente, al Texto Refundido de las Tasas Fiscales³², antecedente de la actual legislación sobre la tributación del juego en España.

4.3. La Tributación sobre el Juego

4.3.1. Características Generales

En el vigente sistema fiscal español, la tributación sobre el juego, propiamente dicha, se instaura mediante el Real Decreto-Ley 16/77, de 25 de febrero, que autoriza el juego en

³² Decreto 3059/1966 de 1 de diciembre.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

España, en cuyo artículo 3, que se estudiará con detalle más adelante, crea la figura de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar.

Las razones que llevaron a ello, las encontramos en la propia Exposición de Motivos del citado Real Decreto-Ley, en la que, después de justificar la legalización del juego en “finalidades de interés social y de defensa de los intereses fiscales”, añade que “constituye el objetivo del presente Real Decreto-Ley declarar formalmente la competencia que al Estado corresponde en nuestra Patria para llevar a cabo la regulación general de la materia; proceder a la despenalización de los juegos de azar que se desarrollen con arreglo a dicha regulación y establecer una instrumentación adecuada de fiscalidad complementaria, que se estima imprescindible”.

El Real Decreto-Ley optó por una modalidad de imposición indirecta (los empresarios del juego, aunque son los obligados a soportar el tributo, trasladan a los consumidores finales, en este caso los jugadores, el pago, en la medida que éstos no son especialmente sensibles a las variaciones de precios debidas a los impuestos), y de naturaleza real, ya que al igual que cualquier otro impuesto indirecto, no tienen en consideración las circunstancias personales del sujeto pasivo.

Tras la aprobación del Real Decreto-Ley 16/77, en la tributación sobre el juego en España, hay que distinguir dos figuras:

-La Tasa sobre Rifas, Tómbolas, Apuestas y Combinaciones Aleatorias.

-La Tasa Fiscal que grava la autorización de los juegos de suerte envite y azar.

4.3.2. Tasas sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.

Como hemos indicado anteriormente, esta figura se encuentra regulada en el Título II del texto Refundido de Tasas³³.

Las características esenciales de estas tasas, de conformidad con la vigente normativa son:

a) Hecho Imponible:

Se exigirán estas tasas por la autorización, celebración u organización de rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.

Su exacción corresponderá al Estado cuando, cualquiera que sea el medio manual, técnico, telemático o interactivo a través del cual se realicen las actividades gravadas, el ámbito territorial de participación sea nacional o superior al de alguna Comunidad Autónoma. Por el contrario, será competencia de esta última cuando el ámbito territorial de participación no exceda del suyo propio.

b) Sujetos pasivos y responsables

Son sujetos pasivos de las tasas los organizadores de rifas y tómbolas y las empresas cuyas actividades incluyan la

³³ Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre (BOE de 19-12-1966). Este Decreto, ha sido modificado por la Ley 24/2001 de 27 de diciembre y por la Ley 53/2002 de 30 de diciembre, que han dado una nueva redacción a los artículos 36 al 41 del Decreto 3059/1966.

celebración de apuestas o desarrollen combinaciones aleatorias con fines publicitarios.

En las apuestas serán responsables solidarios del pago de la tasa los dueños o empresarios de los locales donde se celebren

c) Bases y Tipos

1.- Rifas y Tómbolas:

Las rifas y tómbolas tributarán con, carácter general, al tipo del 15% del importe total de los boletos, billetes o medios de participación ofrecidos o, en defecto de soportes físicos, del importe total de los ingresos obtenidos.

Las declaradas de utilidad pública o benéfica tributarán al tipo del 5%, y las rifas benéficas de carácter tradicional tributarán al 1,5%.

2.- Apuestas.

Con carácter general el tipo será el 10% del importe total de los billetes, boletos o resguardos de participación vendidos, sea cual fuere el medio a través del cual se han realizado.

Las apuestas gananciosas de las denominadas “traviesas”, celebradas en el interior de los frontones y hechas con la intervención de corredor, satisfarán el 1,5%.

3.- Combinaciones aleatorias.

El tipo será el 10% del valor de los premios ofrecidos.

4.- Determinación de las bases.

Para la determinación de las bases podrán utilizarse los regímenes de estimación directa o estimación objetiva o convenio.

Quedan exentos del pago de estas tasas: los sorteos de la Once, las Quinielas, los sorteos de la Cruz Roja y las Tómbolas Diocesanas en las condiciones que reglamentariamente se establezcan.

Conforme a lo previsto en el artículo 13, seis, de la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de Medidas Fiscales Complementarias³⁴, estas tasas han sido transferidas a las CCAA, y por tanto, dentro de su ámbito geográfico, tendrán competencia para determinar las bases, tipos de gravamen, devengo, exenciones y bonificaciones tributarias así como la competencia en los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de las mismas.

4.3.3. La Tasa Fiscal sobre el Juego de Suerte, Envite y Azar.

Como ya hemos indicado, la Tasa Fiscal que grava la autorización o la organización de los juegos de suerte, envite y azar, se estableció a través del Real Decreto-Ley 16/1977, como si se tratará de una nueva modalidad de la antigua tasa fiscal, exigida por la concesión de las autorizaciones necesarias para la organización de rifas y tómbolas, la celebración de apuestas y combinaciones aleatorias con fines publicitarios.

³⁴ Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Sin embargo, el mencionado Decreto-Ley abrió la posibilidad de celebrar diversas modalidades de juego (casinos, bingos, máquinas recreativas), cada una con características peculiares a las que la normativa fiscal tuvo que ir adaptándose con la finalidad de lograr un tratamiento equitativo que evitará las distorsiones que se hubieran podido producir en el caso de que algunos juegos tuviesen un régimen fiscal más favorable que otros. Todo ello motivó que se dictarían sucesivas normas, siendo necesario recopilarlas y modificarlas en los aspectos necesarios, cosa que se hizo mediante el Real Decreto 2221/1984, de 12 de diciembre, por el que se regula la tasa fiscal que grava la autorización de los juegos de suerte, envite o azar³⁵.

4.3.3.1. El artículo tercero del Real Decreto Ley 16/77, de 25 de febrero.

El mandato legal contenido en el artículo tercero del citado Decreto-Ley, pese a que ha tenido importantes modificaciones desde su publicación, sigue siendo la norma básica que regula los tributos sobre juegos de azar.

Buena prueba de ello es que, de conformidad con el artículo 62 de la actual Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2004³⁶, “se mantienen para el año 2004 los tipos y cuantías fijas establecidas en el apartado 4 del artículo 3 del Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los aspectos penales, administrativos y fiscales de los juegos de suerte envite y azar en el importe exigible durante el año 2003,

³⁵ BOE de 20 de diciembre de 1984.

³⁶ Ley 61/2003, de 30 de diciembre.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

de acuerdo con lo establecido en el artículo 62, tres, de la Ley 52/2002”.

Dada su importancia, transcribimos íntegro el texto de esta disposición, que dice:

“Con independencia de los tributos estatales y locales a que estén sometidas, con arreglo a la legislación vigente, las sociedades o empresas que desarrollan las actividades a que se refiere el presente Real Decreto-Ley, los casinos y demás locales, instalaciones o recintos autorizados para el juego, quedarán sujetos a la tasa fiscal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, en la siguientes condiciones.

1º.- Hecho Imponible: constituirá el hecho imponible la autorización, celebración u organización de los juegos de suerte, envite o azar.

2º.- Sujeto pasivo: serán sujetos pasivos de la tasa los organizadores y las empresas cuyas actividades incluyan la celebración de juegos de suerte envite o azar.

Serán responsables solidarios de la tasa los dueños y empresarios de los locales donde se celebren.

3º.- Base imponible: será la base imponible de la tasa, los ingresos brutos que los casinos obtengan procedentes del juego o las cantidades que los jugadores dediquen a su participación en los juegos que tengan lugar en los distintos locales, instalaciones o recintos donde se celebren juegos de suerte envite o azar.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La base imponible se determinará en régimen de estimación directa u objetiva.

En el primer caso, el sujeto pasivo quedará obligado a realizar la liquidación tributaria en la forma y casos que reglamentariamente se determinen.

4º.- Tipos tributarios y cuotas fijas.

Uno. Tipos tributarios:

- a) El tipo tributario general será del 20%
- b) En los casinos de juego se aplicará la siguiente tarifa.

Porción base imponible comprendida €	Tipo aplicable/Porcentaje
Entre o y 1.322.226,63	20
Entre 1.322.226,64 y 2.187.684,06	35
Entre 2.187.684,07 y 4.363.347,88	45
Más de 4.363.347,88	55

Dos. Cuotas fijas:

En los casos de explotación de máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de los juegos, la cuota se determinará en función de la clasificación de la máquina realizada por el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por el Real Decreto 2110/1998 de 2 de octubre, según las normas siguientes:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

A. Máquinas tipo B o recreativa con premio:

a.- Cuota anual: 2845,80 euros.

b.- Cuando se trate de máquinas o aparatos automáticos tipo B en los que pueda intervenir dos o más jugadores de forma simultánea y siempre que el juego de cada uno de ellos sea independiente del realizado por otros jugadores, serán de aplicación las siguientes cuotas.

- Máquinas o aparatos de dos jugadores: Dos cuotas con arreglo a lo previsto en la letra a) anterior.

- Máquinas o aparatos de tres o más jugadores: 5.797,57 euros, más el resultado de multiplicar por 2.235 el producto del número de jugadores por el precio máximo autorizado para la partida.

B. Máquinas tipo C o de azar:

Cuota anual: 4.020,77 euros.

Tres. Los tipos tributarios y cuotas fijas podrán ser modificadas en las Leyes de Presupuestos.

Cuatro. En caso de modificación del precio máximo de 20 céntimos de euro autorizado para la partida en máquinas de tipo B o recreativas con premio, la cuota tributaria de 2.845,80 euros en la tasa fiscal sobre juegos de suerte envite o azar, se incrementará en 65,45 euros por cada cuatro céntimos de euro en que el nuevo precio máximo autorizado exceda de 20 céntimos de euro.”

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

El apartado Cinco se refiere al devengo de las tasas de los diverso juegos, y el Seis al régimen sancionador.

Por último, el apartado Siete del mencionado artículo 3, indica que, conforme a lo previsto en el artículo 13. Seis de la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, las bases, tipos tributarios, cuotas fijas, devengo, exenciones y bonificaciones tributarias serán las aprobadas en la Comunidad Autónoma respectiva, siendo de aplicación en defecto de norma dictada.

Pues bien, esta tasa sobre los juegos de suerte, envite y azar establecida en 1977, sigue entre las disposiciones vigentes hoy, pese a las numerosas modificaciones de régimen jurídico que sobre la misma se han producido desde su establecimiento y a la sentencias dictadas en las distintas instancias jurisdiccionales, sobre todo del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo. Unas y otras no han impedido que su estructura siga siendo la misma.

En efecto, primero fue la aprobación de la Constitución Española; después se produjo la incorporación de España a la Unión Europea y simultáneamente la cesión de competencias y tributos sobre el juego a las Comunidades Autónomas, lo que ha dado lugar a que los Tribunales de distintas instancias hayan enjuiciado la adecuación de estas normas a las Leyes, a la Constitución y al Derecho Comunitario.

De ahí que sea necesario dada la litigiosidad que ha habido durante estos años sobre la Tasa sobre el Juego, estudiar que ha sucedido en relación con:

La Constitución Española
El Derecho Comunitario de la Unión Europea

La Potestad Normativa de las Comunidades Autónomas.

4.3.3.2. La adecuación de la tasa a la Constitución Española

Mucho se ha discutido sobre la configuración y la naturaleza de tasa de este tributo, así como de su cuantificación especialmente la que afecta a las máquinas recreativas y de azar.

Por parte de las empresas afectadas, asociaciones y profesores como Juan Zornoza Perez(1998) y Orón Moratal(2000), estiman que el R.D.Ley 16/77, apartándose de sus más inmediatos antecedentes, incorporó en su regulación de la tasa sobre el juego elementos propios de la tasa y del impuesto. Estructurando un gravamen que no responde plenamente a ninguna de ambas categorías tributarias.

Que no se trata de una tasa, a su juicio, es que se prescinde de la consideración de su hecho imponible formal y si se examinan sus elementos estructurales o configuradores, en particular sus elementos de cuantificación son más propios del impuesto. Pero de un impuesto que, sin embargo, se vincula a la autorización del juego, que no tiene los elementos esenciales de los tributos como son los índices de capacidad económica suficientes para justificar un gravamen de esta naturaleza y cuantía.

Por otra parte, órganos como el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, señala que la denominación de tasa,

responde con toda probabilidad a razones históricas y no a la verdadera naturaleza del tributo³⁷.

No obstante, dejando al margen las razones de orden histórico que hayan podido influir en la denominación de la figura tributaria es preciso determinar su verdadera naturaleza jurídica, ya que de conformidad con lo preceptuado en la Ley General Tributaria, la diferencia esencial entre las tasas y los impuestos radica en que estos últimos son totalmente ajenos a la idea de la contraprestación y su hecho imponible está constituido por negocios actos o hechos que ponen de manifiesto la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, en tanto que el concepto resulta imprescindible en las tasas, ya que su hecho imponible consiste en la utilización de dominio público o en la prestación de un servicio público u otra actividad por parte de la Administración que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo.

Además, como efecto de ese valor de contraprestación que tienen las tasas, su cuantificación atiende en esencia al coste de la actividad desempeñada por la Administración, de manera que la única capacidad contributiva que se pone de manifiesto es la que resulta de la recepción del presupuesto de hecho, el uso del servicio público o la recepción de la actividad administrativa.

En cambio, la cuantificación de la deuda tributaria en los impuestos resulta totalmente ajena a coste particularizado alguno de la actividad administrativa y responde a la distinta gradación de la capacidad económica puesta de manifiesto por

³⁷ El Decreto-Ley 16/1977 lo denominó "tasa" siguiendo el error en el que igualmente había incurrido la Ley de 11 de junio 1964 (Artículo 222) y, posteriormente, el Texto Refundido de Tasas Fiscales aprobado por Decreto 3059/1966, de 1 de diciembre.

el sujeto pasivo o a la distinta intensidad con que manifieste el hecho imponible.

Tales antecedentes han motivado, que desde que el real Decreto-Ley creará la denominada “tasa fiscal”, no ha habido disposición posterior reguladora de dicho tributo que no haya sido objeto de múltiples procesos ante las distintas instancias jurisdiccionales, incluidas el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, que finalmente resolvieron el problema planteado³⁸.

Así, el fundamento jurídico número 8 de la Sentencia 126/87 del Tribunal Constitucional señala: “La tasa tal como se configura en el Real Decreto-Ley 16/77, el hecho imponible de la misma no está constituido exclusivamente por la actividad autorizatoria de la Administración sino también por la celebración u organización de juegos de suerte, envite o azar. Por otra parte, en dicho Decreto-Ley la cuota se determinaba en función de las cantidades jugadas y, aunque posteriormente se convirtió en fija, han estado, sin embargo, presentes como elemento determinante de su cuantía, los rendimientos obtenidos, es decir, en definitiva, la capacidad económica derivada del funcionamiento de tales máquinas o aparatos”.

Añadiendo en el fundamento jurídico número 12 que “dadas las características que concurren en la configuración de este tributo, que más bien se trata de un hecho imponible de duración prolongada y del que, por consiguiente, constituye un elemento integrante su dimensión temporal. El hecho imponible de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite, y azar no se agota en el acto de autorización, sino que comprende

³⁸ A tal efecto son esclarecedoras, entre otras, las Sentencias 126/1987, de 16 de julio; 296/1994 de 10 de noviembre y 173/1996, de 31 de octubre del Tribunal Constitucional.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

también el mantenimiento de la autorización a lo largo del tiempo con la posibilidad de explotación de las máquinas o aparatos durante el mismo. Ello explica que en el caso de estas máquinas o aparatos automáticos las cuotas sean exigibles por años naturales, o que en el Art. 6 del mencionado Real Decreto se prevea como sanción, en el caso de falta de pago de la tasa o de ocultación total o parcial de la base imponible, la “suspensión de la autorización administrativa durante un plazo de seis meses”. Cabe entender, pues, que la referida tasa fiscal es un tributo periódico, cuyo hecho imponible no es instantáneo, sino duradero.

Por su parte, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se encuentran sentencias en las que se afirma que “el talante permanente y continuo del tributo, sin la equivalente y simétrica prestación de un servicio o la realización de una actividad por la Administración, le separa del concepto estricto de la tasa como contraprestación para aproximarlo a una exacción más parecida a un impuesto -artículo 26 de la Ley General Tributaria”-³⁹

Interpretación ratificada en la Sentencia. del Tribunal Constitucional. Número 296/94 de 10 de noviembre, en cuyos fundamentos jurídicos 3 y 4 señala:

“Resulta evidente que el régimen jurídico de la figura impositiva, establecido en el Real Decreto-Ley 16/1977 y completado por disposiciones posteriores, se estructura como un impuesto estatal.

³⁹ Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 8, 22 y 23 de febrero de 1990, 1205 y 1985 de 26 de Mayo de 1990 o la de 26 de enero de 1991.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En efecto la naturaleza impositiva de esta figura fiscal, que si bien incluye, al lado de la organización y celebración del juego, la autorización administrativa, son aquellas dos actividades de los particulares las que determina el sujeto pasivo los organizadores y las empresas cuyas actividades incluyan la celebración u organización de los juegos de suerte, envite o azar y es el producto de la actividad de juego lo que constituye la base del tributo. Todo ello nos conduce a la conclusión de que el tributo sobre el juego creado por el artículo 3 del Decreto-Ley 16/1977 es una figura fiscal distinta a la categoría de tasa, puesto que con ello no se pretende la contraprestación proporcional, más o menos aproximada, del coste de un servicio o la realización de actividades en régimen de Derecho Público, sino que constituye un auténtico impuesto que grava los rendimientos obtenidos por actividades de empresarios privados de manera virtualmente idéntica a los impuestos que gravan la adquisición de renta por actividades de capacidad económica.

De lo que se deduce, que aunque el tributo sigue calificándose como tasa, no es tal, sino un impuesto, tal como han señalado las sentencias anteriores, lo que permitió, tal como veremos en el punto tercero, mantener la constitucionalidad de la cesión a las Comunidades Autónomas y la existencia de recargos.”

En segundo lugar, el Tribunal Supremo en sentencias de 14 de marzo y 18 de noviembre de 1998 ha confirmado la improcedencia de actualizar el importe del tributo con el coeficiente previsto para las tasas en general, recordando su configuración especial, no asimilable a las mismas.

En tercer lugar cabe citar las sorprendentes consecuencias de la instauración de los Gravámenes Complementarios, (Rodríguez,

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

E. (2001). Así, en la Sentencia 173/1996, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio, que creó para 1990 el gravamen complementario a la tasa sobre juegos de suerte, envite o azar que grava las máquinas recreativas, inconstitucionalidad que sin embargo no se había declarado para un supuesto similar en la sentencia 126/1987 sobre otro gravamen complementario a la misma establecida en la Disposición adicional sexta 3 de la Ley 5/1983, de 29 de junio, sentencia esta última que llevó a muchos Tribunales Superiores de Justicia a no plantear nuevamente cuestiones de inconstitucionalidad de la ley 5/1990.

El Tribunal Constitucional llegó a la conclusión que la Disposición Adicional sexta de la Ley 5/83, se acomodaba a la Constitución porque concurrían las circunstancias de transitoriedad, su aplicación se limitaba al ejercicio en que se aprobaba, no podía calificarse de imprevisible y respondía a la finalidad, constitucionalmente respaldada, de una mayor justicia tributaria.

En cambio, a juicio del Tribunal Constitucional, en el artículo 38-2 de la Ley 5/90, no concurren las dos últimas circunstancias, manifestando lo siguiente:

“Cuando se introdujo el gravamen complementario de la Ley 5/83 de 29 de junio, el legislador se enfrentaba a un fenómeno reciente, como era la tributación de las máquinas recreativas, cuyo adecuado régimen tributario, según se desprende de la Exposición de Motivos, suscitaba problemas desde el punto de vista del justo reparto de la carga tributaria. En ese contexto resulta razonable que el legislador reaccionase con prontitud ante las desigualdades que se detectaban en la aplicación de la

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

tasa sobre las máquinas automáticas, llegando incluso a sacrificar parcialmente el principio de seguridad jurídica en aras a conseguir una mayor justicia tributaria en la fiscalidad del juego.

Sin embargo cuando se introduce el gravamen complementario previsto en la Ley 5/90 de 29 de junio, las circunstancias han experimentado una profunda transformación y si la aplicación de la normativa vigente continuaba ocasionando desigualdad tributaria entre las máquinas y los restantes juegos, el legislador dispuso de suficiente margen de tiempo para remediar tal discriminación con la adopción de medidas respetuosas con la seguridad jurídica.

Lo anteriormente expuesto obliga a concluir que la norma cuestionada ha llevado a cabo, retroactivamente, un aumento de la deuda tributaria que puede calificarse de no previsible y carente de la suficiente justificación, lo que conduce a estimar que este caso se ha producido una vulneración del principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución⁴⁰.

Es decir, las diferentes circunstancias concurrentes en ambos supuestos enjuiciados llevaron a la diversidad de fallos del Tribunal Constitucional, que en mi opinión son razonables y coherentes con el fin verdadero que se perseguía, y obligó a aprobar la Ley 9/2002, de 24 de abril⁴¹, sobre concesión de un crédito extraordinario por importe de 26.087.101,17 euros, para el pago de sentencias derivadas de la responsabilidad

⁴⁰ Fundamento jurídico 3 C de la sentencia 173/96 de 31 de octubre.

⁴¹ BOE núm. 99, de 25 de abril de 2002.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

patrimonial del Estado, legislador del gravamen complementario de la tasa del juego, establecido en 1990.

De todas formas, el sector de máquinas recreativas seguirá en su empeño de demostrar, que la tasa fiscal sobre las mismas vulnera el principio constitucional de “capacidad económica”, ya que a su juicio existen mecanismos técnicos en las máquinas recreativas que permiten conocer las cantidades jugadas, lo que permitiría establecer una base imponible susceptible de ser determinada por estimación directa, método absolutamente respetuoso con la capacidad económica que es lo que debe ser tenido en cuenta para contribuir al sostenimiento del gasto público

4.3.3.3. La potestad normativa de las Comunidades Autónomas.

El artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, lo que convierte a España en un Estado autonómico.

Este Estado autonómico comenzó con la creación de unos nuevos entes territoriales de carácter político, las Comunidades Autónomas (CCAA.) a las que se les atribuyó una serie de competencias que, con el paso del tiempo, se han ido aumentando, dentro del marco establecido por la Constitución.

El ejercicio de esas competencias por parte de las Comunidades Autónomas, exige que el Estado les dote, también, de recursos para poder hacer frente a su financiación. Surgen así, en España, (Rodríguez B 1985) dos sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas.

Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Foral

La Constitución española en su disposición adicional primera ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales y en base a ello se mantiene un régimen fiscal peculiar para dichos territorios que se regula a través del sistema tradicional de Concierto o Convenio Económico, según se trate del País Vasco o de la Comunidad Foral de Navarra, pactado entre el Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma.

Este sistema consiste, en que el Estado y la Comunidad Autónoma acuerdan la realización por esta última de la exacción, gestión, liquidación, recaudación e inspección de la mayoría de los impuestos estatales, entre los que se incluye la tasa por el juego.

Por otro lado, la Comunidad Autónoma contribuye a las cargas generales del Estado a través de una cantidad denominada cupo, en el País Vasco, o aportación en Navarra.

El índice de imputación de cada una de las comunidades de régimen foral viene determinado, básicamente, en función de la renta relativa de cada uno de dichos territorios.

Los recursos necesarios para el País Vasco, son aportados por las Diputaciones Forales de Álava, Guipuzcua y Vizcaya, que de acuerdo con el Concierto Económico la potestad tributaria corresponde a las diputaciones forales, no en Navarra que al ser uniprovincial le corresponde a la propia Comunidad.

Financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común

En la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común pueden distinguirse diversos periodos, definidos por los diferentes acuerdos de financiación establecidos entre el Estado y las CCAA⁴²:

En este apartado sólo nos referiremos al último Acuerdo alcanzado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su reunión de 27 de Julio de 2001, que aprueba por unanimidad un nuevo sistema de financiación válido a partir del 1 de enero de 2002, haciendo referencia a los Tributos de Juego.

El marco legal, vigente, al que deben ajustarse estas Comunidades Autónomas es el siguiente:

- Constitución Española de 6 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre, de Financiación de CCAA.⁴³
- Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.
- Leyes 17/2002 a 31/2002, de 1 de julio, específicas de Cesión de Tributos Estatales a cada CCAA.

⁴² hasta 1986; 1987-1991; 1991-1996; 1997-2001 y desde 2002.

⁴³ Última modificación por Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- Real Decreto 2451/1998, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral de Resolución de conflictos

De acuerdo con el marco legal expuesto, podemos establecer el siguiente cuadro de ingresos ordinarios de las Comunidades Autónomas de régimen general:

- a) Patrimonio.
- b) Operaciones de Tesorería.
- c) Tributos
- d) Crédito público
- e) Régimen sancionador
- f) Transferencias en garantía de un nivel mínimo de servicios públicos.
- g) Distribuciones del fondo de compensación interterritorial

Dentro de los recursos de naturaleza tributaria propios de las CCAA se pueden distinguir:

- Propios:

- Impuestos
- Recargos sobre impuestos estatales
- Tasas
- Contribuciones Especiales

- Estatales

- Cedidos total o parcialmente
- Participación en los ingresos del Estado

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Entre los tributos estatales cedidos total o parcialmente a las CCAA, podemos distinguir:

- a) Gestionados por las CCAA:
- Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos jurídicos Documentados.
 - Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.
 - Impuesto sobre el Patrimonio.
 - Tributos sobre el Juego.
 - Impuesto Especial sobre determinados medios de Transporte y sobre las ventas de determinados Hidrocarburos.

Estos tributos se han ido cediendo paulatinamente a las CCAA según el calendario que figura en el cuadro adjunto:

C. Autónoma	Tasa sobre Juego
ANDALUCÍA	1.984
ARAGÓN	1.986
ASTURIAS	1.986
BALEARES	1.999
CANARIAS	1.984
CANTABRIA	2.002
CASTILLA Y LEÓN	1.985
CASTILLA-LA MANCHA	1.985
CATALUÑA	1.982
EXTREMADURA	1.984
GALICIA	1.984
LA RIOJA	1.986
MADRID	2.002
MURCIA	1.986
VALENCIA	1.984

Fuente: Elaboración propia

b) Gestionados por el Estado:

- Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
- Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Impuestos Especiales (Alcohol, Tabaco, Hidrocarburos).
- Impuesto sobre la Electricidad.

Con respecto a las competencias normativas y gestoras de las CCAA en materia de tributos cedidos, hemos de hacer referencia al artículo 19.2 de la LOFCA, que establece que las CCAA ejercerán sus competencias normativas con arreglo a los siguientes principios:

- Solidaridad entre los españoles.
- No discriminación por lugar de ubicación de bienes, procedencia de rentas, realización del gasto, prestación del servicio y celebración del negocio.
- Presión fiscal efectiva equivalente.
- Supletoriedad de la normativa estatal.

En este apartado sólo analizaremos las referidas a las CCAA en relación con los Tributos de Juego.

a) Competencias Normativas:

Tienen competencia para la determinación de exenciones, base imponible, tipos y cuotas fijas, bonificaciones, devengo y regulación de los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección.

b) Competencias en la Gestión:

Les corresponde a las CCAA, por delegación del Estado, la gestión, liquidación, inspección, recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Los criterios de distribución de rendimiento de los tributos de juego, así como la competencia para su gestión serán a favor de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se produce el hecho imponible o la que autorice su celebración o sea competente para autorizar

El giro que se produce en cuanto a la concepción de tributos cedidos no puede ser más radical, pues además de atribuirse a las CCAA el rendimiento de ellos derivados, podrán regular la mayor parte de los elementos esenciales de dichos tributos sobre el juego y su gestión, liquidación e inspección.

De este modo, como los restantes tributos cedidos, los tributos sobre el juego pasan a configurarse como tributos cuya regulación incumbe de forma conjunta al Estado y a las CCAA, en el entendimiento de que si una Comunidad no hiciera uso de sus competencias normativas “se aplicará en su defecto la normativa del Estado” (artículo 13 de la LOFCA).

De lo anteriormente señalado, se puede deducir que esta nueva concepción de lo que significan los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, se aproxima notablemente al esquema de los tributos compartidos o, en los términos de Ramallo Mansanet (1995), a los impuestos de normación compartida por cesión parcial.

También hay que señalar que entre los tributos sobre el juego que pueden cederse a las CCAA se encuentra la tasa estatal sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias.

Sin embargo, la inclusión de la tasa citada en el párrafo anterior, en esta categoría, no deja de suscitar ciertas

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

dificultades. En este supuesto nos encontramos ante tasas previstas en la Ley de Tasas, cuya cesión a las CCAA solamente se produce si van afectas a servicios traspasados. De ahí que en el artículo 41 de la mencionada Ley señale: “Conforme a lo previsto en el artículo 13, seis, de la Ley de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas Fiscales Complementarias, las bases, tipos de gravamen, devengos, exenciones y bonificaciones tributarias distintas de las señaladas en el artículo 39 y los aspectos de gestión, liquidación, recaudación e inspección, serán las aprobadas para su ámbito territorial por la Comunidad Autónoma, siendo de aplicación la normativa estatal en defecto de norma autonómica”.

La Constitución Española prevé que las CCAA puedan establecer tributos propios y la Ley Orgánica de Financiación de Comunidades Autónomas (LOFCA) regula las condiciones en que pueden ejercer dicha actividad, estableciendo impuestos propios o bien recargos sobre tributos del Estado.

Sin embargo, la potestad tributaria real de las CCAA está significativamente limitada, como consecuencia de la prohibición recogida en la LOFCA de que las CCAA puedan establecer impuestos sobre hechos imposables gravados por el Estado. Sí pueden las CCAA establecer recargos, bajo determinadas condiciones, De la Hucha(1990) sobre ciertos tributos del Estado. Esta capacidad normativa sobre los tributos cedidos se ha ido ampliando a lo largo de los años de vigencia de los diferentes modelos de financiación.

En el siguiente cuadro figuran los tributos propios y los recargos estatales que las CCAA han establecido hasta 1998.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Impuesto Autónomico-Tasa fiscal-Beneficio empresarial-premios.

	IMPUESTO		TASA FISCAL	EMPRESARIO	PREMIOS
	S/CARTONES	S/PREMIOS			
ESTADO	NO HAY		20	13,5	66,5
ANDALUCÍA		7	20	13	67
ARAGÓN	NO HAY		20	13	67
ASTURIAS		10	20	12	68
BALEARES	NO HAY		31	12	57
CANARIAS	NO HAY		20	13,5	66,5
CANTABRIA	NO HAY		27	13	60
CASTILLA Y LEÓN	NO HAY		20	13,5	66,5
CASTILLA-LA MANCHA	NO HAY		26,8	13	60,20
CATALUÑA	NO HAY		28	14	58
EXTREMADURA	NO HAY		20	11	69
GALICIA	5		20	12	65
LA RIOJA	NO HAY		20	12	68
MADRID		6 ó 7	20	13-14	67-66
MURCIA		6	20	12	68
NAVARRA		7	20	12	68
PAIS VASCO	4		20	12-13	64-63
VALENCIA	3,57		25	12,5	58,93

Fuente: Bleda Asesoría

Tasas Máquinas "B" y "C" en Euros por máquina.

	MÁQUINAS "B"	MÁQUINAS "C"
ESTADO	2.845,80	4.020,77
ANDALUCÍA	3.272,67	4.623,89
ARAGÓN	3.650,00	5.354,00
ASTURIAS	3.524,00	5.164,00
BALEARES	3.167,33	4.646,41
CANARIAS	3.402,29	4.207,08
CANTABRIA	3.500,00	5.500,00
CASTILLA Y LEÓN	3.600,00	5.265,00
CASTILLA-LA MANCHA	3.698,50	5.227,00
CATALUÑA	3.549,00	5.110,00
CEUTA	2.845,80	4.020,77
EXTREMADURA	3.143,00	4.350,00
GALICIA	3.380,00	4.932,00
LA RIOJA	3.412,00	5.500,00
MADRID	3.600,00	5.400,00
MELILLA	2.845,80	4.020,77
MURCIA	3.488,00	5.112,00
NAVARRA	2.845,80	4.020,77
PAIS VASCO	3.069,49	4.503,26
VALENCIA	3.832,86	5.950,50

Fuente: Elaboración propia

De lo que se deduce que no tienen Recargo Autonómico: Aragón, Canarias, Castilla León, Extremadura, Rioja y Navarra, si bien en el Ayuntamiento de Pamplona tiene un Impuesto sobre Gastos Suntuarios sobre el juego del Bingo de un 7% desde 31 de diciembre 2003.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Han refundido Tasa e Impuesto Autonómico, desapareciendo éste, en Cataluña (28%) Baleares (31%) Cantabria (27%), Castilla-la-Mancha (26,8%).

La Comunidad Valenciana ha incrementado la tasa y mantenido el impuesto autonómico (Tasa Fiscal 25%, salvo casinos).

Por lo que respecta a las Tasas sobre las máquinas recreativas tipos "B" y "C" todas las Comunidades Autónomas han incrementado las tasas respecto a las previstas por el Estado, salvo Ceuta, Melilla y Navarra.

Hechas las anteriores precisiones, se han planteado conflictos sobre la posibilidad de establecer recargos sobre los tributos cedidos y en concreto sobre los tributos de juego.

El primer conflicto fue planteado por la Sección cuarta de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña respecto a la Ley 2/1987, de 5 de enero, del Parlamento de Cataluña, de recargo sobre la tasa de juego que gravaba ciertas máquinas recreativas y de azar, y la posible infracción de los artículos 131.1 y 2 y 157.1 de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, por sentencia número 296/1994, de 10 de noviembre, entre otras cosas señaló que "resulta evidente que el régimen jurídico de la figura impositiva.-tasa sobre el juego- se estructura como un impuesto estatal y en tal condición ha sido cedido a la Comunidad Autónoma de Cataluña y en general al resto de las Comunidades..., sobre la cual la Comunidad de Cataluña, en ejercicio legítimo del poder tributario que le confieren los arts. 133.2 y 157.1.a) de la Constitución, 44.6 de su Estatuto de Autonomía y arts. 11 y

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

12.1 de la LOFCA, pueden imponer el recargo fiscal aquí cuestionado, que pasa a integrar la Hacienda autonómica como recurso tributario propio plenamente constitucional” (fundamento jurídico cuarto).

De lo que se puede concluir que tras esta sentencia y otras que se han dictado en el mismo sentido, pocas dudas puede plantear la consideración como impuesto estatal cedido a las CCAA del gravamen sobre los juegos de suerte envite y azar, cuyo rendimiento se considera producido en el territorio de la Comunidad en el que se realice su hecho imponible, resultando aplicable la normativa que dicha Comunidad haya podido dictar en ejercicio de las facultades que le conceden las Leyes 7 y 21 de 2001 de Cesión de Tributos Estatales a las Comunidades Autónomas.

De lo señalado anteriormente, se puede concluir, que las únicas decisiones que se reserva el Estado son las relativas a la existencia misma del tributo de que se trata, a la configuración de sus hechos imponibles y a la determinación de los sujetos pasivos, lo que puede llevar a dudar si nos encontramos ante verdaderos tributos cedidos o, por el contrario, esa pretendida cesión encubre en la práctica un abandono por el Estado de la correspondiente materia imponible, Orón (2000) que, sin embargo, no llega a consumarse en todos sus extremos por temor al impacto que ello pudiera producir en la articulación del sistema de tributación del juego.

A todo ello hay que añadir lo previsto LOFCA, en virtud de lo cual “las competencias que se atribuyan a las CCAA en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a la normativa sobre armonización fiscal de la Unión Europea”, lo

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

que significa que con el nuevo régimen de financiación el Estado sólo podría adoptar una medida de este tipo por exigencias comunitarias, y en caso de no concurrir estas exigencias deberá negociar con las Comunidades Autónomas.

Con tales pronunciamientos, las conclusiones que se pueden extraer de lo señalado anteriormente son:

- Que la naturaleza jurídica del tributo sobre el juego es un impuesto y no una tasa.
- Que su cesión a las Comunidades Autónomas es constitucional.
- Que los recargos autonómico sobre la cuota estatal del impuesto cedido del juego es constitucional, de conformidad con el sistema de financiación de las CCAA.
- Que los incrementos lineales a través de las Leyes de Presupuestos de los ejercicios 1992-1996 sobre las tasas de juego son nulos.
- Que el gravamen complementario de 1983 fue constitucional y que el de 1990 no lo fue.

En el siguiente cuadro queda reflejada la normativa fiscal de los casinos, bingos, máquinas recreativas tipos “B” y “C”, rifas-tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias, que aplica el Estado y cada una de las CC.AA, en el año 2004, ver www.eniac.es/pguzman/juego

Los tributos sobre el juego y las apuestas en las distintas Administraciones

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

	TIPO GENERAL	MÁQUINAS "B"	MÁQUINAS "C"	OTRAS	CASINOS	RECARGO	BINGO	RECARGO	RIFAS-TÓMB.	COMB. ALEAT.	APUESTAS
ESTADO	20	2.845,80	4.020,77		20-35-45-55		20		35-15	10	7-3-1,5
ANDALUCÍA	20	3.272,67	4.623,89		22-38,5-49,5-60,5	10	20	7	20-10	12	10-7
ARAGÓN		3.650,00	5.354,00		20-35-45-55				35-10	12	7-3-1,5
ASTURIAS	20	3.524,00	5.164,00		20-35-45-55		20	10			
BALEARES	21	3.167,33	4.646,41	120,20	22-40-50-61		31				3
CANARIAS		3.402,29	4.207,08		20-35-45-55						
CANTABRIA	27	3.500,00	5.500,00		24-38-49-60		22	5			
CASTILLA Y LEÓN	20	3.600,00	5.265,00	1.000	20-35-45-55						
CASTILLA-LA MANCHA		3.698,50	5.227,00		20-35-45-55	30	20	10			
CATALUÑA	28	3.549,00	5.110,00	625	20-35-45-55		20				
CEUTA	20	2.845,80	4.020,77		20-35-45-55		20				
EXTREMADURA		3.143,00	4.350,00		20-35-45-57	160	20				
GALICIA	20	3.380,00	4.932,00	500	22-38-49-60		5		42-18	12	8,5
LA RIOJA	20	3.412,00	5.500,00	650,56	20-35-45-55		20				
MADRID	20	3.600,00	5.400,00	500	22-40-52-63	13,50	8,5	6-7-8,5	45-19	13	13-1,5
MELILLA	20	2.845,80	4.020,77		20-35-45-55		20				
MURCIA	25	3.488,00	5.112,00	300	25-42-55		20	6			
NAVARRA		2.845,80	4.020,77		20-35-45-55						
PAIS VASCO		3.069,49	4.503,26		20-35-45-55		20	4			
VALENCIA	20	3.832,86	5.950,50		20-35-45-55	3	20	5			

4.3.3.4. La tasa fiscal sobre el juego. coexistencia con el IVA

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha tenido que dictar diversas sentencias, ante peticiones dirigidas al mismo, con arreglo al artículo 177 del Tratado de la CE, solicitadas por Tribunales nacionales, destinadas a obtener, en litigios pendientes ante dichos órganos jurisdiccionales, decisiones prejudiciales en este caso sobre la interpretación del artículo 33 de la Sexta Directiva⁴⁴.

La cuestión se plantea, porque a tenor del artículo 2 de la Sexta Directiva:

“Estarán sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido:

1-Las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas a título oneroso en el interior del país por un sujeto pasivo que actúe como tal.

Con arreglo a la letra a) del apartado 1 de la parte A del artículo 11, la base imponible en las entregas de bienes y prestaciones de servicios estará constituida, en principio, por la totalidad de la contraprestación que quien realice la entrega o preste el servicio obtenga o vaya a obtener, con cargo a estas operaciones, del comprador de los bienes, del destinatario de la prestación o de un tercero, incluidas las subvenciones directamente vinculadas al precio de estas operaciones.

La parte B del artículo 13 prevé:

“Sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones comunitarias, Los Estados miembros eximirán, en las

⁴⁴ Directiva 77/388/ del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios-Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

condiciones por ellos fijadas y a fin de asegurar la aplicación correcta y simple de las exenciones previstas a continuación y de evitar todo posible fraude, evasión o abusos.

- a) Las apuestas, loterías y otros juegos de azar o dinero, a reserva de las condiciones y límites determinados por cada Estado miembro”.

A la vista de lo señalado anteriormente se plantea la cuestión de si la Tasa Fiscal sobre el juego es o no un impuesto sobre el volumen de negocios y por tanto resulta o no compatible con el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Para dar respuesta a esta cuestión es necesario el estudio de la doctrina que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha ido construyendo a propósito del artículo 33 de la Sexta Directiva y las características de un impuesto sobre el volumen de negocios, para posteriormente verificar si esas características se dan en la Tasa sobre el Juego.

En efecto, el artículo 33 prohíbe el establecimiento de impuestos que tengan el carácter de impuesto sobre el volumen de negocios, contemplando expresamente que puedan haber otros siempre que no concurra en ellos dicho carácter.

El TJCE ha venido entendiendo que este artículo pretende evitar que un Estado establezca un tributo que grave la circulación de bienes y servicios de modo similar a como lo hace el IVA, comprometiendo el funcionamiento del sistema común de este impuesto, por lo que aquellos impuestos que no tengan las mismas características que el IVA serán compatibles con él, características que a juicio del Tribunal son: tener

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

carácter general; proporcional al precio; multifásico; y aplicarse sobre el valor añadido en cada fase.

Como ya ha señalado el Abogado General Sr. Jacobs en sus conclusiones en el asunto Glawe⁴⁵, por regla general, las operaciones referentes a juegos de azar son poco aptas para que se les aplique el IVA.

El Abogado General entiende que en la Sexta Directiva se han tenido en cuenta las dificultades de orden práctico en la aplicación del IVA a los juegos de azar, que no tienen como primer objetivo el consumo (final) de bienes o servicios a título oneroso, en los que se basa el IVA, sino el pago de un premio que esta en relación con la contraprestación del jugador a través, de un elemento de azar, que es la posibilidad de ganar, a lo que se une el hecho de la incongruencia que existe entre la naturaleza del juego de azar, que es la posibilidad de ganar, y los conceptos clásicos de intercambio de prestaciones en los que se basa el IVA.

El Tribunal Europeo está dictando una serie de pronunciamientos que, como regla general, se inclinan por mantener la subsistencia de cuantos impuestos nacionales, en el conjunto de los diferentes Estados, suscitaban alguna duda sobre su adecuación con lo dispuesto en el artículo 33 de la Sexta Directiva.

En el marco de esta doctrina general sobre el significado del artículo 33 elaborada por el TJCE, debe examinarse la Sentencia de 26 de Junio de 1997 relativa a la Tasa Fiscal

⁴⁵ Sentencia de 5 de mayo de 1994 (C-38/93, Rec I-1679) y recientemente también el Tribunal de Justicia Sentencia de 29 de mayo de 2001. Freemans, (C-86/99).

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

sobre los juegos de suerte envite y azar, establecido en el Art. 3 de Real Decreto-ley 16/77, de 25 de febrero.

La sentencia se dicta a raíz de dos cuestiones prejudiciales planteadas por la Audiencia Nacional, suscitadas en el marco de un litigio entre la empresa Careda S.A. y la Administración General del Estado (Ministerio de Economía y Hacienda), con motivo de las liquidaciones practicadas por el concepto tributario de gravamen complementario de la tasa fiscal sobre los juegos de suerte envite y azar, prevista en el artículo 38.2.2 de la Ley 5/1990, de 29 de junio y la Orden complementaria de 6 de Septiembre de 1990.

Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente, plantea si el artículo 33 de la Sexta Directiva debe interpretarse en el sentido de que, para que un tributo tenga carácter de impuesto sobre el volumen de negocios, la legislación nacional que le es aplicable debe prever expresamente que dicho tributo pueda repercutirse sobre los consumidores.

La segunda cuestión planteada ante el Tribunal es si para que un tributo tenga el carácter de impuesto sobre el volumen de negocios, es necesario que su repercusión sobre los consumidores conste en una factura o en un documento equivalente.

A la primera cuestión el Tribunal contestó que “para que un tributo tenga carácter de impuesto sobre el volumen de negocios, no es necesario que la legislación nacional que le es aplicable prevea expresamente que dicho tributo pueda repercutirse sobre los consumidores.” A la segunda que “para que un tributo tenga carácter de impuesto sobre el volumen de

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

negocios, no es necesario que su repercusión sobre los consumidores conste en una factura o en documento equivalente”.

Y sobre todo añadió, además el Tribunal, que “en todo caso, para aplicar el artículo 33 de la referida Directiva 77/388/CEE, corresponde al Juez Nacional comprobar si el tributo controvertido puede gravar la circulación de bienes y servicios de manera comparable al IVA, y para ello deberá examinar si dicho tributo tiene características esenciales de este último. Tal será el caso si tiene carácter general, si es proporcional al precio de los servicios, si se percibe en cada fase del proceso de producción y distribución y si se aplica al valor añadido de los servicios.”

El Tribunal español no tuvo que emitir la valoración pendiente tras esa sentencia, porque mientras tanto se había declarado la inconstitucionalidad del gravamen complementario, como ya hemos señalado anteriormente.

No obstante es difícil que el Tribunal Supremo admita tal incompatibilidad, pues parece que lo más probable en un hipotético recurso de casación en interés de ley, sea mantener el criterio que ya sostuvo en la sentencia dictada en recurso de casación ordinaria de 28 de diciembre de 1998, donde precisamente tomando también como punto de referencia la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 de Junio de 1997. admite la compatibilidad entre la “tasa” y la Sexta Directiva.

Concretamente, en su Fundamento Jurídico 5º dice textualmente “La conclusión es, pues, que La Tasa sobre el Juego (que el Tribunal Constitucional y esta Sección y la Sala

del TS han venido conceptuando, en realidad, como un impuesto, indirecto, pero especial o atípico, denominado, modernamente, de un modo más genérico, como tributo sobre el juego) no es incompatible con lo dispuesto en el artículo 33 de la Sexta Directiva”.

Por lo establecido en reiteradas sentencias de esta Sala y en la parte dispositiva de la sentencia del TCEE de 26 de junio de 1997: no se dan en la Tasa o Impuesto sobre el Juego los requisitos indicados en la citada sentencia de TCEE para poder reputar que se está ante la presencia de un impuesto sobre el volumen de negocios de una manera comparable o equivalente al IVA. Tesis confirmada en la sentencia de esta Sala de 10 de abril de 1997, que señala: ”que el Impuesto (o la sedicente tasa) sobre el Juego no es incompatible con el IVA (se decrete o no la exención del mismo) ni, desde un punto de vista normativo, con el artículo 33 de la Sexta Directiva.”.

No es necesario, por tanto, de acuerdo con lo que resulta de la jurisprudencia del Tribunal Europeo, analizar las otras características que ha de reunir un impuesto sobre el volumen de negocios, para afirmar que la Tasa Fiscal sobre los juegos de suerte, envite y azar no es un impuesto de esta clase y, por ello, es compatible con el IVA, al no vulnerar la prohibición del artículo 33 de la Sexta Directiva.

4.4. Valoración económica de la imposición sobre el Juego

4.4.1. Características generales

La imposición sobre el juego se caracteriza por presentar una gran sencillez de aplicación y gestión y por aportar una notable

recaudación (ver cuadro) a las administraciones públicas, en especial a las Comunidades Autónomas.

Tanto desde el punto de vista de la eficiencia impositiva como del de la recaudación, si el comportamiento de los jugadores es el descrito anteriormente, es decir, son muy poco sensibles a las variaciones de los precios, resulta más eficiente gravar este tipo de productos en relación a otros que generando el mismo nivel de recaudación ocasionen mayores alteraciones en las decisiones de los consumidores (Espasa M-Sorribas P 1999)

En cuanto a la capacidad de los impuestos sobre el juego de paliar las posibles consecuencias negativas que la práctica del juego puede generar. En España, salvo el caso de la Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de Catalunya que sus ingresos van destinados a programas de vejez, disminuidos e infancia, no existe ningún tipo de afectación de la recaudación obtenida a través de dichos impuestos al gasto vinculado a las patologías (tratamientos médicos, investigación, apoyo a las familias, etc), sino como ingresos ordinarios de los presupuestos de las Administraciones competentes.

Uno de los principales inconvenientes de la tributación sobre el juego puede ser el derivado de su falta de equidad. Sin embargo, en la práctica resulta arriesgado pronunciarse sobre este criterio ya que dependerá de la relación existente entre el consumo de productos de juego y la renta. Es decir, si a medida que aumenta la renta el consumo en dichos bienes aumenta más que proporcionalmente esta imposición será progresiva y viceversa, si al aumentar la renta el consumo en dicho tipo de productos aumenta menos que proporcionalmente la imposición tendrá un carácter regresivo.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Por último, no existe un único mercado de juego, sino que cada tipo de juego tiene su propio mercado con una características y comportamientos respecto a la renta distintos, no existiendo en España estudios fehacientes al respecto..

4.4.2. Cifras de recaudación

A continuación se señalan, las cifras de recaudación por tasas de juego del periodo comprendido desde el año 1990 a 2003, de las distintas CCAA, tanto las de régimen foral como del común, así como las recaudadas por la Administración Central durante esos años.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

RECAUDACIÓN TASAS SOBRE EL JUEGO

Territorio	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Andalucía	163.343	209.897	200.792	193.766	206.069	201.375	199.957	194.301	195.473	192.751	188.568	221.632	219.308
Melilla	1.148	1.256	1.298	1.382	1.448	1.424	1.599	1.593	1.563	1.436	1.307	1.735	1.290
Ceuta	3.792	4.177	3.955	3.570	4.093	4.399	4.538	4.910	4.844	5.914	5.399	5.102	4.947
Aragón	43.982	51.693	50.185	47.931	49.475	49.728	51.723	52.763	54.860	54.770	47.708	66.949	72.345
Madrid	240.543	275.047	268.556	264.674	275.348	261.488	255.857	256.650	251.500	244.840	261.400	265.367	3.874
Murcia	20.717	22.995	22.376	21.342	21.931	24.257	26.877	28.788	31.355	36.217	42.389	53.368	53.905
Navarra		14.707	15.320	15.494	15.560	15.644	15.200	15.410	15.398	12.964	15.482	14.781	13.441
Pais Vasco	51.332	81.449	72.698	64.374	55.059	55.143	58.551	59.548	63.509	66.742	66.448	67.384	72.355
Rioja (La)	8.126	8.649	8.228	8.246	8.727	8.162	8.823	8.432	9.646	10.488	10.175	11.730	12.238
Asturias	25.850	38.405	30.742	26.991	26.439	29.311	20.104	36.692	30.441	29.654	29.600	36.401	14.738
Galicia	62.283	75.565	69.345	63.323	60.480	58.328	61.544	63.431	59.043	55.233	56.808	66.629	68.159
Extremadura	17.718	21.438	20.356	20.206	21.065	21.516	21.865	23.013	24.696	25.916	24.046	22.613	17.360
Comunidad Valenciana	148.264	171.445	171.132	160.098	164.719	165.501	172.196	173.025	188.225	205.240	205.624	201.707	215.659
Cataluña	185.905	216.629	210.799	188.634	215.054	212.975	205.035	164.076	199.079	214.694	280.631	289.848	308.811
Castilla - La Mancha	27.767	32.821	27.496	26.997	26.697	27.845	29.744	30.982	31.259	30.237	28.770	35.269	
Castilla y León	62.692	76.304	69.405	68.690	66.718	68.702	87.225	72.386	73.372	61.514	74.646	91.361	105.861
Cantabria													42.591
Canarias	63.689	77.867	71.779	66.929	71.905	73.768	74.712	75.908	85.548	86.335	92.856	104.196	91.137
Baleares (Illes)										43.189	51.717	56.592	45.228
España	316.223	334.289	322.834	316.733	332.438	321.409	314.672	319.793	313.102	270.134	290.971	297.301	12.327
Total	1.443.374	1.714.633	1.637.296	1.559.380	1.623.225	1.600.975	1.610.222	1.581.701	1.632.913	1.648.268	1.774.545	1.909.965	1.375.574

Fuente: AEAT y elaboración propia (mill. €)

La previsión de Recaudación de Tasas sobre el Juego en el año 2003 asciende a 1.501,05 mill. de €.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Tras el análisis económico realizado, podemos concluir que la utilización de estos impuestos permiten obtener un importante volumen de ingresos con un coste de gestión y administración reducidos.

Son impuestos muy poco perceptibles por los jugadores ya que la carga fiscal se confunde con el precio final de venta. Esta característica, a pesar de suponer un inconveniente desde el punto de vista económico, tiene un gran atractivo para los gobernantes ya que les permite recaudar impuestos sin apenas coste político.

Sin embargo, creo que sería necesario la afectación de una parte de la recaudación de estos tributos a los costes sociales que el consumo abusivo de los productos de juego puede generar, al fin de evitar o paliar las consecuencias negativas tanto personales, familiares y sociales que tales conductas acarrearán.

Y en segundo lugar, habría que realizar un diseño alternativo de estos tributos, gravando directamente el consumo de juego de manera similar a los actuales impuestos especiales, diferenciando claramente el coste fiscal del precio

Capítulo V: Análisis de los mercados de Juego Privado en España

5.1. Introducción.

El juego privado en España empieza su actividad en el año 1977, momento en el que se liberaliza, siendo un mercado fuertemente intervenido.

Inicialmente, el sector fue regulado mediante normativa estatal, si bien en la actualidad, como consecuencia de la asunción por parte de todas las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de juego, recogidas en sus respectivos Estatutos, ha pasado a ser un sector cuya regulación corresponde en exclusiva a las mismas, estando las exigencias propias de cada tipo de juego privado en las diferentes normativas autonómicas.

Vamos a estudiar en este Capítulo, los datos referidos a los juegos de mesa de Casinos, los juegos de Bingo, así como los juegos de Máquinas Recreativas tipo B y C.

Otros juegos de carácter minoritario como las Apuestas Hípicas, las practicadas en Canódromos, o en Frontones no se incluyen en esta tesis, por no contar con información suficiente, por su dispersión geográfica, por sus características heterogéneas, ya que por lo general son de ámbito muy

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

restringido, y porque su montante económico es muy limitado en comparación con los juegos objeto del estudio.

Los CASINOS, son gestionados mediante concesiones sacadas a concurso por las correspondientes Comunidades Autónomas. Igual sucede con respecto a las empresas gestoras de casinos. Cuando una empresa quiere concursar para ser concesionaria de un casino debe cumplir determinados requisitos, entre otros: la necesidad de constituir una sociedad a efectos únicamente de la explotación de dicho casino, y desembolsar un mínimo de capital social o prestar importantes fianzas. Una vez adjudicada la concesión a favor de un operador, la explotación suele durar de 10 a 15 años, renovables.

Como características específicas tenemos una variedad de juegos como la ruleta francesa, ruleta americana, boule, punto y banca, black-jack, etc. y el tecnicismo y la solemnidad de su mecánica y desarrollo, que exige del jugador un determinado nivel de conocimientos previos indispensables.

El precio de las fichas y los porcentajes de premios están también regulados por la correspondiente administración, dejando cierto margen a los operadores en relación con el precio de las entradas, o servicios accesorios como los de restauración.

En cuanto a las máquinas tipo "C", el único lugar donde se pueden explotar es en los casinos, también requiere su explotación una autorización específica para cada una de ellas, siendo las cantidades a apostar y los premios variables.

Con respecto al mercado del juego del BINGO, hay que señalar que para su práctica no es necesario ningún tipo de habilidad por parte del jugador, al depender el resultado del juego exclusivamente del azar.

Al igual que la de los operadores de máquinas y casinos, esta actividad está muy regulada, ya que los titulares de las salas de bingo deben estar inscritos en los correspondientes registros

autónomos, cosa que comporta, entre otras circunstancias, la necesidad de depositar fianzas.

La explotación de las salas también se encuentra regulada, en cuanto al número máximo de bingos, distancias mínimas entre salas, precio máximo de los cartones, o al porcentaje máximo del premio. Se limita igualmente el número de máquinas B ubicadas en la entrada de las salas, en función de su aforo.

Por último, en relación con el mercado de las MÁQUINAS RECREATIVAS “B”, hay que señalar que las empresas explotadoras de las mismas, además de adoptar sus máquinas a los altos estándares técnicos y de calidad exigidos, deben disponer de una autorización específica para cada una de dichas máquinas (Placa de identificación, Guía de Circulación, Pago de la tasa, etc). Todo ello, en un entorno en el que cada Comunidad Autónoma establece un contingente, ya sea fijando un número máximo de máquinas para el total del territorio, o estableciendo un número máximo por establecimiento o área geográfica.

En cuanto al tamaño de los mercados de estos juegos, vamos a realizar un análisis individual de cada uno de ellos, desde el punto de vista de la oferta, de la demanda, del empleo, y de las cantidades jugadas y gasto efectivo respectivamente, por lo que se considera conveniente definir este último concepto.

Análisis de las cantidades jugadas:

Antes de pasar a desarrollar los distintos juegos, es conveniente aclarar por lo que respecta a las cifras de juego en España, los conceptos de gasto efectivo, y de cantidad jugada, que se presentarán desglosadas, en el apartado correspondiente a cada tipo de juego.

Lo efectivo o realmente gastado, es el resultado de detraer a lo jugado, aquellas cantidades que en diferente proporción, le son devueltas a los jugadores en forma de premios.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Esta diferencia, es equivalente al volumen de ingresos brutos de los gestores públicos o privados, del que estos últimos, para obtener el resultado neto de su actividad, deberán restar los impuestos y demás gastos de explotación.

De esta forma, la cantidad jugada en 2003, asciende a 26.727,48 millones de euros, lo que da idea del indicador sociológico del aspecto lúdico o de adicción al juego de la población española, mientras que el gasto real de los jugadores es de 8.587,65 millones de euros, equivalente a los ingresos brutos de las empresas gestoras de los juegos y que porcentualmente significan aproximadamente el 32,15 % de lo jugado, ya que de la cantidad total jugada les son devueltas a los jugadores en forma de premios algo menos del 68% según el siguiente cuadro:

JUEGOS	% SOBRE CANTIDADES JUGADAS	PONDERACIÓN DE CADA JUEGO SOBRE EL GASTO REAL TOTAL (%)
CASINOS JUEGO	22,53	5,05
BINGO	34,82	15,92
MÁQUINAS TIPO "B"	25	29,94
SUBTOTAL SECTOR PRIVADO	27,12	50,91
L. NACIONALES	30	16,57
L. PRIMITIVAS	45	12,58
BONO-LOTO	45	3,21
QUINIELA	45	2,81
SUBTOTAL LAE	36,45	35,17
SUBTOTAL ONCE	52	13,92
TOTAL JUEGOS	32,15	100

Fuente: Comisión Nacional del Juego

CASINOS. El 22,53 % resultante se ha calculado extrayendo la proporción existente entre el gasto real efectuado en juegos propios de estos establecimientos, más la propinas, entradas y recaudaciones de máquinas C.

BINGOS. EL 34,82% gastado procede del 21,46% de la Tasa Fiscal, el 1,60 de los recargos autonómicos, siendo el 11,76% restante el beneficio bruto obtenido por las empresas de servicios.

MÁQUINAS “B”: el 25% aplicado, está basado en la norma reglamentaria estatal del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado mediante R.D. 2110/98, de 2 de octubre que es aplicado por las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a LAE y ONCE, hay que indicar que los porcentajes son aplicados según sus propias normas.

5.2 Casinos

5.2.1. Estructura de la Oferta

La oferta de Casinos autorizados en territorio español es de 42 contando los abiertos y los pendientes de abrir, a la espera de su adjudicación. Estando distribuidos por Comunidades Autónomas, de conformidad con el siguiente cuadro:
Distribución geográfica de los casinos por CCAA:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Comunidad Autónoma	Provincia	Casino	
ANDALUCÍA	Cádiz	Casino Nuevo San Roque	
	Cádiz	Casino Bahía de Cádiz	
	Málaga	Casino Marbella	
	Málaga	Casino de Juego Torrequebrada	
ARAGÓN	Zaragoza	Casino Montesblancos (7)	
	Huesca	Casino de Panticosa (2)	
	Huesca	Casino de Badaguas	
ASTURIAS	Asturias	Casino Bahía de Gijón (1)	
BALEARES	Baleares	Casino de Ibiza	
	Baleares	Casino de Mallorca	
	Baleares	Casino Maritim	
CANARIAS	Tenerife	Casino Taoro	
		Casino Playas de las Américas	
		Casino Santa Cruz	
		Casino Gran Canaria	
		Oasis Gran Casino	
		Casino Las Palmas	
		Casino Tamarindos	
		S. Bartolomé (8)	
	Las Palmas	Gran Casino del Sardinero	
	CANTABRIA	Cantabria	Gran Casino del Sardinero
CASTILLA Y LEÓN		Valladolid	Casino Castilla-León
		Salamanca	Casino de Tormes
León	Casino Conde Luna		
CASTILLA-LA MANCHA	Ciudad Real	Quijote de la Mancha (1)	
CATALUÑA	Barcelona	Casino Barcelona	
	Gerona	Casino de Lloret (5)	
	Gerona	Casino Castell de Peralada	
EXTREMADURA	Badajoz	Gran Casino (1)	
GALICIA	La Coruña	Casino del Atlántico	
	Pontevedra	Casino La Toja	
LA RIOJA	Logroño	Ciudad de Logroño	
MADRID	Madrid	Casino de Juego Gran Madrid	
		Casino R. Aranjuez (1,6)	
MURCIA	Murcia	Gran Casino Murcia Rincón de Pepe	
		Casino Costa Cálida	
NAVARRA			
PAIS VASCO	Vizcaya	Gran Casino Nervión	
	Guipúzcoa	Nuevo Gran Casino Kursaal	
C. VALENCIANA	Valencia	Gran Casino Monte Picayo	
		Casino Gandia (9)	
	Alicante	Casino Mediterráneo	
		Casino Torrevieja (10)	
CEUTA	Ceuta	Gran Casino de Ceuta	
MELILLA	Melilla	Gran Casino de Melilla	

Fuente: Bleda Asesoría y Elaboración propia.

Observaciones:

- (1) Pendiente de abrir
- (2) Casino Temporal
- (3) (4) (7) Convocados concursos para casinos
- (4) Autorizado su traslado a Tarragona
- (5) Casino Aranjuez: apertura junio 2005
- (6) Traslado a la ciudad de Zaragoza
- (9) Filial del de Montepicayo Valencia
- (10) Filial del de Villajoyosa. Alicante

A partir del año 2003, el número de casinos ha experimentado un fuerte incremento, si tenemos en cuenta los pendientes de adjudicar y los planificados por las distintas CCAA, siendo el ejemplo más claro el de Canarias que disponiendo de 6 casinos en la actualidad piensa abrir otros 5, que quizás sature en ese territorio la oferta de este juego.

En cuanto a su localización geográfica, se ubican preferentemente en zonas costeras, turísticas, y en los centros urbanos de las ciudades.

Las Comunidades con mayor número de Casinos son Canarias y Andalucía, en cambio Asturias, Castilla la Mancha, Extremadura y La Rioja están pendientes de abrir un casino en cada una de esas Comunidades, siendo Navarra la única que todavía no cuenta con ningún casino en explotación.

El sector de casinos emplea alrededor de 4.600 trabajadores, el computo es aproximado y contabiliza al personal administrativo (directivos, oficinistas etc.) personal de juego (crupiers, jefes o inspectores de mesa, encargados etc) servicios (limpieza, seguridad, guarda coches) y hostelería y

restauración (camareros, cocineros), que da una media de 144 empleados por casino.

Este número es muy superior en los casinos de Barcelona y Madrid, los cuales emplean a unas 1.200 personas.

Distribución del número de casinos por tamaño de la plantilla.

CASINOS

Empleados	Empresas		Empleados	
	Número	%	Número	%
Menos de 100	13	40,6	730	15,9
De 100 a 149	9	28,1	1.050	22,8
De 150 a 200	6	18,8	1.000	21,7
Más de 200	4	12,5	1.820	39,6
TOTAL	32	100	4.600	100

Fuente: DBK

La estructura empresarial del mercado de juego de casinos, presenta una tendencia hacia la concentración de grandes grupos explotadores, ya que en la actualidad alrededor del 75% se integran en algún grupo empresarial

Casinos explotados por las principales empresas de juego privado, 2003.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

España

Empresa	Casino	Localización	Extranjero
Casino Castilla-Leon	Casino Castilla-León	Valladolid	
Casino de Ibiza	Casino de Ibiza	Baleares	
Casino de Juego Torrequebrada	Casino de Juego Torrequebrada	Málaga	
Casino de Mallorca	Casino de Mallorca	Baleares	
Casino Gran Canaria	Casino Gran Canaria	Las Palmas	
Casino Gran Madrid	Casino de Juego Gran Madrid	Madrid	
	Gran Casino de Ceuta	Ceuta	
	Casino Costa Cálida	Murcia	
Casino Nuevo San Roque	Casino Nuevo San Roque	Cádiz	
Gran Casino Nervión	Gran Casino Nervión	Vizcaya	
Grupo Acrismatic	Casino Mediterráneo	Alicante	
Gupo Cabildo Tenerife	Casino Taoro	Tenerife	
	Casino Playas de las Américas	Tenerife	
	Casino Santa Cruz	Tenerife	
Grupo Cirsra	Casino La Toja	Pontevedra	
	Casino Las Palmas	Las Palmas	Perú:6
	Casino Marbella	Málaga	Rep. Dominicana:3
	Gran casino Monte Picayo	Valencia	Argentina:1
			Surinam:1
			Venezuela:1
			Panamá:1
GrupoComar	Casino Bahía de Cádiz	Cádiz	
	Casino Conde Luna	León	Rep. Dominicana:5
	Casino de Zaragoza	Zaragoza	Venezuela:1
	Casino del Atlántico	A Coruña	Rep. Checa:1
	Casino de Tormes	Salamanca	
	Casino Marítimo	Baleares	
	Gran Casino de Melilla	Melilla	
	Gran Casino del Sardinero	Cantabria	
Grupo Orenes	Gran Casino Murcia Rincón de Pepe	Murcia	Croacia:4
	Centro de Ocio Casino Lanzarote	Las Palmas	
Grupo Peralada	Casino Barcelona	Barcelona	
	Casino de Lloret	Gerona	
	Casino Castell de Peralada	Gerona	
Nuevo Gran Casino Kursaal	Nuevo Gran Casino Kursaal	Guipúzcoa	

Fuente: DBK

5.2.2. Estructura de la Demanda

Como cifra para determinar las cantidades jugadas en las mesas de juego de los casinos se toma el importe del DROP, que equivale al total del dinero cambiado por fichas en las cajas y mesas habilitadas.

A este importe se le agrega la teóricamente jugada en las máquinas "C", instaladas en estos establecimientos, resultante del cálculo establecido reglamentariamente que considera que estas máquinas deben devolver en premios un porcentaje no inferior al 80% de las apuestas efectuadas durante la serie estadística de partidas que resulte de la totalidad de las combinaciones posibles⁴⁶, siendo de distintas características de las máquinas B, instaladas en locales de hostelería y salones de juego.

La evolución, en millones de euros de las cantidades jugadas durante los últimos cuatro años, es la que se recoge en el siguiente cuadro:

AÑOS	2000	VAR	2001	VAR	2002	VAR	2003	VAR
DROP	1.205,58	11,45	1.261,79	4,66	1.317,72	4,43	1.404,37	2,04
MAQ "C"	375,06	25,22	425,38	13,42	481,35	13,17	509,75	5,90
TOTAL	1.580,64	14,44	1.687,17	6,74	1.799,07	6,63	1.914,12	3,27

Fuente: Comisión Nacional del Juego

Teniendo en cuenta que el gasto real es el 22,53% sobre cantidades jugadas en juegos propios de casinos, más el 20% de lo jugado en máquinas C, más las propinas y entradas, el

⁴⁶ Artículo 10.1 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por R.D. 2110/1998, de 2 de octubre.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

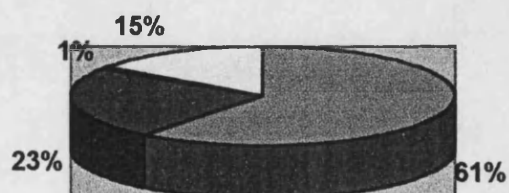
siguiente cuadro muestra las variaciones interanuales desde el año 2000, ofreciendo una panorámica temporal de la evolución de la facturación de las empresas explotadoras de casinos por conceptos.

AÑOS	2000	VAR	2001	VAR	2002	VAR	2003	VAR
JUEGO	218,41	11,20	234,99	7,90	257,80	9,71	262,80	1,94
MAQ "C"	75,01	25,20	85,07	13,40	96,27	13,17	101,95	5,90
PROPINAS	64,29	7,40	65,96	2,60	65,81	-0,23	66,24	0,65
ENTRADAS	3,91	4,10	3,42	-12,40	3,27	-4,39	2,87	-12,23
TOTAL	361,62	13,00	389,44	7,80	423,15	8,66	433,86	2,53

Fuente: Comisión Nacional del Juego

El siguiente Gráfico, muestra en porcentaje los valores de cada uno de los ingresos de los casinos

2003



■ JUEGO ■ MAQ "C" □ ENTRADAS □ PROPINAS

Los porcentajes de variación interanual, reflejan un incremento global de 2,53%, inferior al 8,66% de 2002, debido principalmente a los descensos relativos de las recaudaciones por juego y máquinas "C".

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Tales hechos se motivaron porque comenzaron a funcionar dos nuevos establecimientos y por la reducción del número de máquinas de 1.905 a 1.712 en 2003.

Las propinas mejoran un 0,65%, mientras la recaudación por entradas se reduce por tercer año consecutivo.

El número de casinos y de máquinas tipo "C", así como sus ingresos distribuidos por CCAA, se especifican en el siguiente cuadro:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Casinos	Ingreso por juego	Maquina "C"	Recaudación "C"
ANDALUCÍA	4	39,85	237	15,37
ARAGÓN	1	6,67	34	0,92
ASTURIAS				
BALEARES	3	13,51	131	6,35
CANARIAS	6	20,16	320	14,41
CANTABRIA	1	2,28	41	5,71
CASTILLA Y LEÓN	3	8,21	58	1,96
CASTILLA-LA MANCHA				
CATALUÑA	3	52,59	378	31,83
EXTREMADURA				
GALICIA	2	6,05	59	2,42
LA RIOJA				
MADRID	1	56,71	175	11,5
MURCIA	2	14,56	77	1,33
NAVARRA				
PAIS VASCO	2	10,97	69	5,3
VALENCIA	2	29,5	108	4,7
CEUTA	1	0,71	15	0,14
MELILLA	1	1,03	10	0,01
TOTAL	32	262,8	1.712	101,95

Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Respecto a los ingresos de juego, Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia representan más de las dos terceras parte (68%) con sólo 10 casinos de un total de 33, quedando el resto a gran distancia, incluida Canarias, en la que radican 6 casinos.

En cuanto a las variaciones con respecto a 2002, destacan los incrementos producidos en Andalucía, Madrid, Murcia y Melilla. Al contrario las que más pierden son Aragón, Cantabria y Galicia.

Ingresos por Propinas y Entradas.

Los ingresos por propinas ascienden a 66,24 millones de euros, siguiendo la tendencia descendente si la relacionamos con la devolución de premios, al representar un 6,16% de los 1075 devueltos en premios, pese al incremento del 0,65% respecto al año anterior.

La de ingresos por entradas, es una partida escasamente significativa dentro de los ingresos que generan los casinos, suponen el 0,67% de ellos, al haber disminuido el 12,23% respecto al año anterior.

Visitantes a los Casinos.

Más que de visitantes, debería hablarse de visitas a los Casinos, ya que existen numerosas personas, como los jugadores habituales, que acuden con asiduidad a estos establecimientos. Su evolución debería estar ligada a los ingresos por entradas, pero queda desvirtuada por razones comerciales: entradas gratuitas, promociones, abonos de temporada etc.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La evolución del número de visitantes a los casinos y distribución por Comunidades Autónomas, en el periodo 1990-2003, se señala en el siguiente cuadro.



Los importantes descensos acumulados en estos dos últimos años, han hecho retroceder la cifra de visitantes a cifras similares a las de 1992, cuando el número de casinos era de 22, atribuyéndose como una de las posibles causas la proliferación de otros tipos y modalidades de juego.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Registro de Prohibidos de Casinos

Existe un Registro en la Comisión Nacional del Juego, que incluye una serie de nombres a los que les está prohibido el acceso a los casinos, y que no incluye aquellos prohibidos registrados por las respectivas Comunidades Autónomas, que afectan exclusivamente a su ámbito territorial.

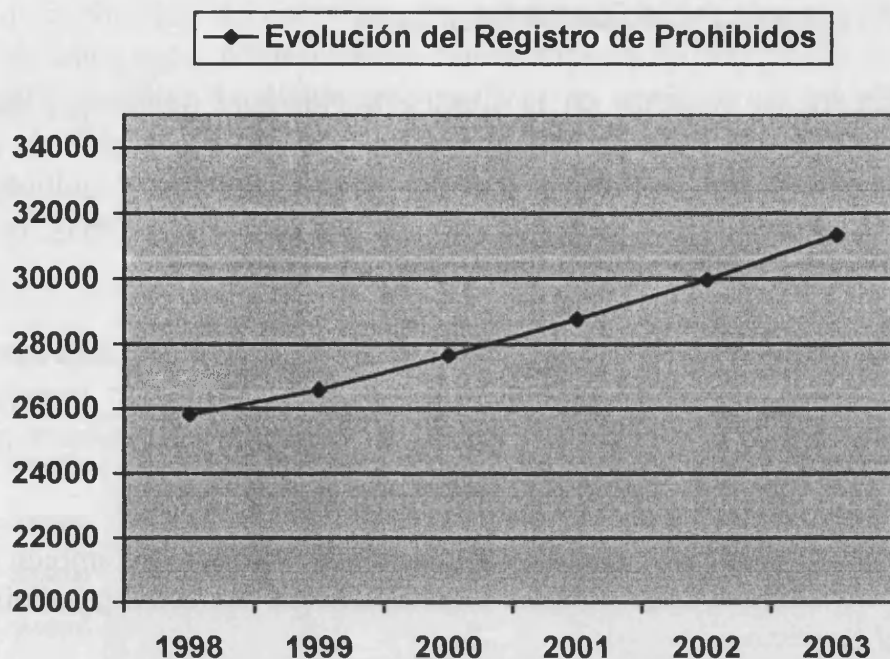
La inclusión o exclusión, puede estar originada por diferentes motivos, recogidos normativamente. Entre otros: no respetar las normas de juego, robo, estafa, faltas al personal, talones sin fondos, documentación falsa, etc.

La más frecuente de todas, es a petición propia, y también a petición familiar, siempre y cuando exista una decisión judicial al respecto.

Evolución del Registro de Prohibidos de Casinos

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Años precedentes	24.862	25.831	26.592	27.657	28.747	29.971
Inclusiones	1.487	1.504	1.725	1.712	1.808	1.968
Exclusiones	518	743	660	622	584	606
Total	25.831	26.592	27.657	28.747	29.971	31.333

Fuente: Comisión Nacional del Juego



Fuente: Comisión Nacional del Juego

Gasto medio total por visitante

Para calcular el gasto medio por habitante en casinos, se han tenido en cuenta además de los ingresos por juego, otras fuentes de ingresos: entradas, propinas y máquinas "C".

No se contemplan otros gastos indirectos que generan los visitantes, como los de cafetería, restaurante, espectáculos etc, por ser difícil su cuantificación, tanto bruta como del margen de beneficios.

Su distribución por CCAA de visitantes y su gasto medio en euros se señala en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Casinos	Visitantes	Porcentaje	Gasto medio Total	Desviación S/media
ANDALUCÍA	4	336.329	11,4	193,70	32,4
ARAGÓN	1	72.190	2,4	135,06	-7,6
ASTURIAS					
BALEARES	3	148.291	5	152,53	4,3
CANARIAS	6	486.393	16,4	83,18	-43,2
CANTABRIA	1	68.229	2,3	125,02	-14,5
CASTILLA Y LEÓN	3	102.135	3,4	112,20	-23,3
CASTILLA-LA MANCHA					
CATALUÑA	3	705.936	23,8	147,39	0,8
EXTREMADURA					
GALICIA	2	64.722	2,2	144,92	-0,9
LA RIOJA					
MADRID	1	486.060	16,4	171,66	17,3
MURCIA	2	103.284	3,5	175,14	19,7
NAVARRA					
PAIS VASCO	2	99.012	3,3	194,62	33
VALENCIA	2	271.986	9,2	145,63	-0,4
CEUTA	1	12.976	0,4	73,21	-49,9
MELILLA	1	8.621	0,3	127,59	-12,8
TOTAL	32	2.966.164	100	146,26	

Fuente: Comisión Nacional del Juego

El gasto medio total es de 146,26€, supera en 8,92€ el de 2002, y en porcentaje equivale a un aumento del 6,49%.

Por Comunidades Autónomas destacan aspectos ya comentados sobre la distribución del gasto, donde Andalucía Madrid, Murcia y el País Vasco superan la media, mientras algunas como Canarias, Castilla León se alejan de ella.

5.2.3. Principales empresas gestoras de Casinos por su volumen de facturación.

Como ya hemos señalado con anterioridad, la estructura de las empresas de juegos de casinos presenta una tendencia hacia la concentración de grandes grupos explotadores, como se demuestra en el siguiente cuadro⁴⁷.

Cuotas del mercado en el segmento de casinos de las principales empresas del sector de casinos.

Empresa	Mill. Euros	%
Grupo Peralada	115,5	26,62
Casino Gran Madrid	84,4	19,45
Cirsa Casino Corporation	72,7	16,76
Grupo Comar	46,3	10,67
Grupo Acrismatic	25	5,76
Grupo Cabildo Tenerife	22	5,07
Grupo Orenes	16,78	3,87
Otros	51,18	11,80
Total	433,86	100

Fuente: DBK y Elaboración propia

En el segmento de casinos destaca el Grupo Peralada, con sus tres casinos, que concentra más del 25% de la facturación total de las empresas explotadoras de casinos.

A continuación están las empresas Casino Gran Madrid con casi el 20%, Cirsa con un 17% y el Grupo Comar con un 11%.

⁴⁷ Elaborado en base al Estudio "Juegos de Azar" publicado por la Consultora DBK en marzo de 2004, basándose en el volumen de facturación de cada una de ellas, expresado en millones de euros

5.3. Bingos

5.3.1. Estructura de la Oferta

La asunción de competencias exclusivas en materia de juego por las Comunidades Autónomas, ha significado que cada Gobierno autonómico aplique en el desarrollo de este juego sus propios criterios y normativa.

La explotación de las salas de bingo, pueden ser realizada, tanto por entidades deportivas, culturales y benéficas sin ánimo de lucro, como por entidades mercantiles cuyo objeto social sea el desarrollo del mismo.

El número de salas en funcionamiento desde 1992 hasta el año 2003 ha evolucionado según muestra el siguiente cuadro:

Año	Núm. de salas	Variación	Porcentaje s/1992
1992	604	-18	-2,9
1993	589	-15	-2,5
1994	562	-27	-7,0
1995	555	-7	-8,1
1996	539	-16	-10,8
1997	539		-10,8
1998	532	-7	-11,9
1999	513	-19	-15,1
2000	492	-21	-18,5
2001	489	-3	-19,0
2002	483	-6	-20,0
2003	468	-15	-22,5

Fuente: Comisión Nacional del Juego

La distribución del número de salas de bingo por Comunidades Autónomas durante 2003, su variación sobre el año 2002 y el porcentaje sobre la totalidad, se expone en el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

BINGOS

Comunidad Autónoma	Núm.de Salas	Variación	Porcentaje s/total
ANDALUCÍA	65		13,89
ARAGÓN	24		5,13
ASTURIAS	6		1,28
BALEARES	15		3,20
CANARIAS	33		7,05
CANTABRIA	6		1,28
CASTILLA Y LEÓN	22	-1	4,70
CASTILLA-LA MANCHA	9	-1	1,92
CATALUÑA	71	-1	15,17
EXTREMADURA	8		1,71
GALICIA	16	-1	3,42
LA RIOJA	4		0,86
MADRID	77	-1	16,45
MURCIA	5	-2	1,07
NAVARRA	3	-1	0,64
PAIS VASCO	21		4,49
VALENCIA	78	-7	16,66
CEUTA	4		0,86
MELILLA	1		0,22
TOTAL	468	-15	100,00

Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Como se deduce de los gráficos, el número de bingos, ha mostrado una tendencia negativa en la última década ante la pérdida de rentabilidad.

Así, durante el periodo 1992-2003 se ha registrado una disminución media anual superior al 2%, pasando de 604 a 468 salas en funcionamiento.

Las disminuciones más destacadas son la de la Comunidad Valenciana, que pierde 7 salas y la de Murcia que pierde 2.

El mayor número de salas se concentran fundamentalmente, en la Comunidad Valenciana, Madrid, Cataluña y Andalucía, que representan de forma conjunta más del 60% de la oferta total en España.

El empleo generado por los bingos se eleva a unos 12.000 trabajadores, siendo la media de 25 empleados por sala, (directivos, jefes de sala, locutores-vendedores, encargados etc), sin contar los empleos indirectos que esta actividad conlleva, que pueden aproximarse a unos 6.000 trabajadores, en los que se incluiría servicios como limpieza, seguridad, guarda coches y hostelería y restauración.

La distribución del número de bingos por tamaño de la plantilla en 2003, se distribuye según el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Empleados	Empresas		Empleados	
	Número	%	Número	%
Menos de 20	200	41,7	3.500	29,2
De 20 a 40	230	47,9	6.000	50,0
Más de 40	50	10,4	2.500	20,8
<i>TOTAL</i>	480	100,0	12.000	100,0

Fuente: DBK

La estructura empresarial:

Desde la autorización del juego a partir de 1977, se ha producido una evolución. Al principio, la mayoría de bingos estaba en manos de pequeños y medianos empresarios, de los cuales, principalmente era su única actividad, para ir, con el tiempo, hacía una concentración, para ser propiedad de los grandes grupos empresariales de juego, abarcando, actualmente, un 15% del total.

En el siguiente cuadro se señalan las empresas de bingo, el número de bingos y su localización tanto en España como en el extranjero:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Principales Empresas explotadoras de Bingos

Empresa	España		Extranjero
	Número de Bingos	Localización	
Bingo Altamira	1	Valencia	
Bingo Plaza	1	Valencia	
Bingo Torrevieja	1	Valencia	
Bingo Vinalopó	1	Valencia	
Grupo Cirsá	15	Madrid	Italia:6
	15	Cataluña	Panamá:5
	11	Andalucía	Perú:2
	6	Canarias	
	4	Aragón	
	2	Castilla La Mancha	
	1	Cantabria	
	1	Pais Vasco	
	1	Valencia	
Grupo Codere	2	Madrid	Mejico:20 Argentina:14 Italia:4
	3	Galicia	Brasil:1
	1	Castilla León	Rep. Checa:1 Rep. Eslovaca:1
Grupo Egasa	1	Galicia	
Grupo Orenes	3	Valencia	
	3	Murcia	
	2	Canarias	
	2	Andalucía	
	1	Baleares	

Fuente: DBK

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

5.3.2. Estructura de la demanda y la facturación.

El volumen del juego del bingo por venta de cartones ha ascendido a 3.929,58 millones de €, incrementándose en un 5,74%, rompiendo la serie de sucesivos descensos de los años anteriores, pese a contar con 15 salas menos que en el año anterior.

En el siguiente cuadro, se presentan las cantidades jugadas en cada una de las CCAA, su porcentaje sobre el total jugado y su variación respecto al año 2002.

Cantidades jugadas del Bingo

	Importe cartones	Porcentaje	Variación % S/2002
ANDALUCÍA	520,73	13,25	3,02
ARAGÓN	188,36	4,79	0,13
ASTURIAS	57,53	1,46	2,46
BALEARES	69,67	1,77	-29,70
CANARIAS	321,59	8,17	16,63
CANTABRIA	43,89	1,12	10,86
CASTILLA Y LEÓN	183,67	4,67	-2,63
CASTILLA-LA MANCHA	52,24	1,38	-4,91
CATALUÑA	580,96	14,77	7,16
EXTREMADURA	62,07	1,58	0,60
GALICIA	135,56	3,45	0,53
LA RIOJA	5,68	0,14	-1,56
MADRID	831,89	21,17	11,51
MURCIA	78,71	2,00	6,14
NAVARRA	35,70	0,90	-3,20
PAIS VASCO	151,36	3,85	7,16
VALENCIA	583,76	14,86	7,74
CEUTA	23,44	0,60	11,41
MELILLA	2,77	0,07	-7,05
TOTAL	3.929,58	100,00	5,74

Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En relación con el año anterior destacan las disminuciones registradas en Baleares (-29,7) y Melilla (-7,05).

Las subidas más importantes se registran en Canarias (16,63%), Madrid (11,51%) y Ceuta (11,41%).

Distribución de los ingresos.

Tal como se ha señalado anteriormente, el porcentaje de gasto efectivo o real de los jugadores, en el Bingo, es del 34,82% de lo jugado en cartones, ya que el 21,46% procede de la Tasa Fiscal (todas comunidades aplican el 20% excepto Baleares, que aplica el 31%, Cataluña el 28% y Cantabria el 27%), el 1,60% de los Recargos autonómicos o municipales, siendo el 11,76% restante el beneficio bruto obtenido por las empresas de servicios.

En el siguiente cuadro se desglosan las mencionadas cifras y el gasto real e ingresos de los gestores.

	2002	2003
Importe cartones vendidos	3.667	3.930
Variación anual	-2	6
A deducir		
Tasa Fiscal	789,69 (21,54%)	843,17 (21,46%)
Otros recargos	71,12 (1,94%)	62,13 (1,58%)
Empresas	444,11 (12,12%)	462,85 (11,78%)
GASTO JUGADORES	1304,92 (35,58%)	1368,15 (34,82%)
DEVOLUCIÓN PREMIOS	2362,01 (64,42%)	2561,43 (65,18%)
TOTAL	3666,93 (100%)	3929,58 (100%)

Fuente: Comisión Nacional del Juego

Visitantes de los Bingos

Al contrario que en los casinos, y pese a tener todos los bingos un Registro de Entrada, en el que es necesario identificarse, no se ofrecen estadísticas de los visitantes a los mismos, y por tanto no se puede ofrecer la serie estadística y su evolución a lo largo de los últimos años, como hemos hecho en casinos.

Lo que existe es un Registro de Prohibidos a las Salas de Bingo, de similares características al de Casinos.

El Registro de la Comisión Nacional de Juego, no incluye aquellos prohibidos registrados por las Comunidades Autónomas y que afectan exclusivamente a su ámbito territorial.

La inclusión o exclusión, puede estar originada por diversas causas, recogidas normativamente, entre las que destacan: no respetar las normas del juego, robo o estafa, faltas al personal, talones sin fondo, documentación falsa etc.

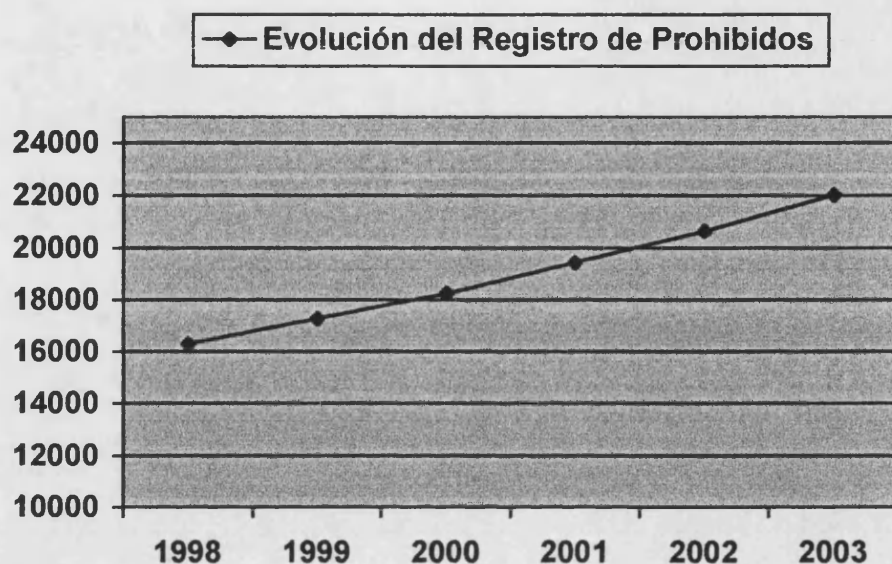
La más frecuente de todas, es a petición propia y también a petición familiar, siempre y cuando en esta última conste una decisión judicial al respecto.

La evolución del Registro de Prohibidos en Bingos se señala en los siguientes cuadros:

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Años precedentes	15.237	16.305	17.280	18.253	19.455	20.654
Inclusiones	2.150	2.258	2.298	2.298	2.261	2.410
Exclusiones	1.082	1.283	1.325	1.096	1.062	1.022
Total	16.305	17.280	18.253	19.455	20.654	22.042

Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO



Fuente: Comisión Nacional del Juego

Gasto medio por visitante.

El gasto real de los visitantes o jugadores del bingo, durante el año 2003, ascendió a 1.368,27 millones de euros, según lo señalado anteriormente, y su distribución del gasto por Comunidades Autónomas y el habitante/año, según se especifica en el siguiente cuadro.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Bingos

	Gasto Real	Valor medio por habitante/año
ANDALUCÍA	181,32	23,83
ARAGÓN	65,59	53,32
ASTURIAS	20,03	18,55
BALEARES	24,26	25,54
CANARIAS	111,98	59,25
CANTABRIA	15,28	27,79
CASTILLA Y LEÓN	63,95	25,68
CASTILLA-LA MANCHA	18,19	9,99
CATALUÑA	202,29	30,19
EXTREMADURA	21,61	20,20
GALICIA	47,20	17,16
LA RIOJA	1,98	6,82
MADRID	289,66	50,64
MURCIA	27,41	21,58
NAVARRA	12,43	21,43
PAIS VASCO	52,70	24,98
VALENCIA	203,27	45,47
CEUTA	8,16	108,82
MELILLA	0,96	14,18
TOTAL	1.368,27	32,03

Fuente: Comisión Nacional del Juego

En relación con el año anterior, destacan las subidas en Canarias, Madrid y Ceuta, produciéndose un incremento medio del 5,74, con lo que se reinicia una moderada tendencia alcista.

Canon de explotación

Es la cantidad concertada previamente, que las Empresas de Servicios que gestionan las Salas de Bingo, deben abonar a las Entidades Titulares de la licencia de explotación.

Su coste, por regla general, está en el intervalo del 2 al 5% del beneficio bruto. Equivalente al 0,2-0,5 del total de ventas de cartones, si bien existen numerosas empresas que abonan porcentajes muy superiores e incluso inferiores al indicado.

Este intervalo, traducido a cifras absolutas, se situaría en el año 2003, entre 0,160 y 0,315 millones de euros por sala como importe teórico o estimado.

Máquinas de tipo “B” en Bingos.

Las salas de bingo tienen permitido instalar en sus salas de recepción de visitantes un número determinado de Máquinas “B”, siempre que no sobrepasen la proporción de una por cada 5º plazas de juego ofertadas, según el Reglamento de Bingos aprobado por Orden de 9 de enero de 1979, sin perjuicio de las normas específicas dictadas por cada Comunidad.

La gran disparidad de aforos, la escasez de datos y la disminución del número de salas en perjuicio de las más pequeñas, lleva a ser cauteloso respecto al número de máquinas tipo “B” instaladas en los bingos, pero se entiende que la media de 5 máquinas por sala se obtendría una cifra aproximada de 2.400.

Teniendo en cuenta , el ingreso medio de cada máquina, como después se explicará cuando se hable delas máquinas tipo

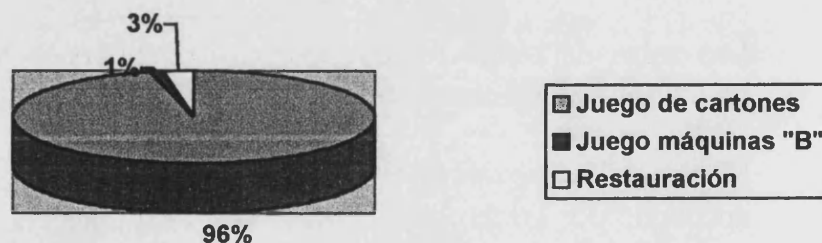
ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

“B” situadas en locales de hostelería y salones recreativos, su volumen de juego sería de unos 38 millones de euros, con una recaudación neta de unos 9,5 millones de euros, al devolver en premios aproximadamente el 75% de lo jugado.

Otros ingresos de difícil cuantificación, importantes no sólo por el montante económico, sino como prestador de servicios como el de cafetería, restaurante, venta de tabaco, loterías etc. que tendrían una facturación de unos 117 millones de euros.

En el siguiente Gráfico, se señala a través de porcentajes de los distintos ingresos de las empresas de bingo:

Facturación de las empresas de Bingos por conceptos.



Fuente: Comisión Nacional del Juego y DBK

5.3.3. Principales empresas gestoras de Bingos por su volumen de facturación.

Como se ha señalado anteriormente, la estructura empresarial del sector del bingo está más atomizada, y aunque tiende a la concentración, es muy inferior a la de casinos, ya que las

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

grandes empresas apenas representan en 15% tal como se expresa en el siguiente cuadro:

Empresa	Mill. Euros	%
Global Bingo Corporation	450,00	11,45
Grupo Orenes	116,94	2,98
Grupo Codere	66,00	1,68
Bingo Torrevieja	26,50	0,67
Grupo Comar	25,00	0,64
Bingo Plaza	25,00	0,64
Bingo Altamira	21,50	0,55
Grupo Egasa	18,33	0,47
Bingo Vinalopó	15,50	0,39
Otros	3.164,81	80,54
Total	3.929,58	100,00

Fuente: Comisión Nacional del Juego y DBK

Tal como se deduce del mencionado cuadro, los cuatro principales grupos tienen una cuota de un 15% del total.

5.4. Máquinas recreativas y de azar

De conformidad con el RD 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, existen tres tipos de máquinas, las A, B y C.

De las máquinas tipo "C", ya hemos hablado de ellas y de sus características cuando hemos analizado el sector de casinos,

lugares en los que únicamente se pueden explotar las mismas, por tanto quedan por definirlas máquinas tipo “A” y “B”.

5.4.1. Máquinas recreativas del tipo “A”.

Concepto:

Estas máquinas de mero pasatiempo o recreo, se limiten a conceder al usuario un tiempo de juego determinado a cambio del precio de la partida, sin que pueda conceder ningún tipo de premio en metálico, en especie o en forma de puntos canjeables por objetos o dinero según lo estipulado en el Art. 4º.5 del Real Decreto 2110/1998 de 2 de octubre que aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, introduciendo las de realidad virtual, simulación análogas, siempre que el usuario intervenga en el desarrollo de los juegos y prohíbe aquellas que transmitan mensajes racistas, sexistas, pornográficos, o contrarios a la Constitución.

Estructura de la oferta

La explotación de estas máquinas, es a través de empresas operadoras, que tienen que estar legalmente constituidas, e inscritas en los correspondientes Registros.

La ubicación para su uso, se encuentra fundamentalmente en locales de hostelería y bares y en menor medida en salones recreativos, que son locales donde únicamente pueden usarse máquinas tipo A, futbolines, y cualquier otro juego susceptible de ser usado por menores.

Existían en explotación a finales del año 2003 en España, 130.912 máquinas tipo “A” y 1.741 salones recreativos, distribuidos por Comunidades Autónomas según el siguiente cuadro:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

	Máquinas tipo "A"	Salones recreativos
ANDALUCÍA	27.356	503
ARAGÓN	4.009	19
ASTURIAS	3.018	47
BALEARES	5.846	55
CANARIAS	7.706	10
CANTABRIA	1.885	12
CASTILLA Y LEÓN	11.120	109
CASTILLA-LA MANCHA	10.465	101
CATALUÑA	8.983	136
EXTREMADURA	6.233	57
GALICIA	6.664	84
LA RIOJA	1.865	41
MADRID	6.926	76
MURCIA	997	122
NAVARRA	3.943	49
PAIS VASCO	10.397	120
VALENCIA	13.454	199
CEUTA	5	1
MELILLA	40	
TOTAL	130.912	1.741

Fuente: Comisión Nacional del Jue

De lo datos anteriores, hay que destacar en cuanto al número de máquinas y salones recreativos, las Comunidades de Andalucía, Valencia , las dos Castillas y el País Vasco.

Estimación del rendimiento Medio de las Máquinas "A"

Al no existir contadores oficiales que controlen las cifras de recaudación de estas máquinas, el rendimiento ha sido

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

estimado en base a la información facilitada por la Comunidades Autónomas de Asturias, Navarra, Valencia y Baleares, que con un parque de 33.230 (23,4% del total), obtuvieron una recaudación media por máquina de 1.166,8 euros.

El muestreo llevado a cabo a través de la “ficha estadística normalizada” que comprendía 1.728 máquinas, arrojó una media de recaudación de 1.350,33€, por máquina.

Consolidando ambos resultados, el rendimiento medio obtenido a través de 34.958 máquinas (24,7% del parque) y una recaudación de 41,11 millones de euros, sitúan la media en 1.175,86€, de lo que puede concluirse que su rendimiento medios oscila entre 1.100-1.200€/máquina.

5.4.2. Máquinas recreativas del tipo “B”

Concepto:

Son máquinas de este tipo aquellas que, a cambio del precio de la partida, conceden al usuario un tiempo de juego y, eventualmente, de acuerdo con el programa de juego, un premio en metálico, de conformidad con el artículo. 5 del Real Decreto 2.110/1998 de 2 de octubre.

5.4.2.1. Estructura de la oferta.

La explotación de estas máquinas es a través de empresas operadoras, propietarias de las mismas, y que constituyen la oferta del sector.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

A finales del año 2.003 había 241.907 máquinas tipo B en España, 3.417 menos que en el año 2002.

De las cuales de un 85%-90% se localizan en unos 250.000 establecimientos de restauración y hostelería y el resto entre un 10%-15% en Salones de Juego.

La distribución territorial por CCAA, de las máquinas tipo B y salones recreativos se especifica en el siguiente cuadro:

	Máquinas tipo "B"	Salones de juego
ANDALUCÍA	35.796	467
ARAGÓN	8.369	86
ASTURIAS	6.855	18
BALEARES	6.057	137
CANARIAS	11.592	314
CANTABRIA	3.771	20
CASTILLA-LA MANCHA	17.007	19
CASTILLA Y LEÓN	9.172	42
CATALUÑA	38.756	21
EXTREMADURA	5.388	6
GALICIA	12.340	58
LA RIOJA	1.902	13
MADRID	30.196	174
MURCIA	9.865	135
NAVARRA	2.062	20
PAIS VASCO	12.600	48
VALENCIA	29.643	21
CEUTA	212	2
MELILLA	324	9
TOTAL	241.907	1.610

Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Los Salones de Juego, son locales específicos, con reglamentación propia, donde se puede jugar con máquinas “B” que pueden estar interconexiónadas, aparte de otros servicios como hostelería etc.

Si embargo, a juicio de las empresas del sector, que gestionan salones de juego, la legislación sobre los mismos está obsoleta y ello repercute en la oferta que se hace al público, ya que las máquinas B que se ofrecen deben proporcionar unas características diferentes a las de los bares, no ofreciendo máquinas duras,(Arcones 2003) sino de fomentar una oferta lúdica y participativa, ofreciendo nuevos productos, diferente a la competencia desleal que puede suponer los cibercafés.

5.4.2.2. Estructura de la demanda. Volumen de juego.

Al no existir contadores oficiales que contabilicen todas las cantidades jugadas para el cálculo, se parte de la recaudación total, que como se especifica posteriormente, ascendió a 2.573,11 millones de euros.

Como la devolución en premios de estas máquinas, según el artículo 6.4 del Real Decreto 2210/1998 de 2 de octubre (BOE núm. 248, de 16 de octubre) que aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar es del 75% de las cantidades jugadas en ciclos de veinte mil partidas. Resulta entonces que el volumen de juego será el de multiplicar por cuatro la cifra anterior, obteniéndose la cantidad de 10.292,42 millones de euros.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La distribución de las cantidades jugadas por Comunidades Autónomas, y el valor medio por habitante/año de lo jugado, se especifica en el siguiente cuadro.

	Cantidades Jugadas	Valor medio Habitante/año
ANDALUCÍA	1.386,53	182,20
ARAGÓN	381,26	309,97
ASTURIAS	341,91	316,58
BALEARES	159,14	167,52
CANARIAS	510,18	269,94
CANTABRIA	138,22	251,31
CASTILLA Y LEÓN	737,53	296,20
CASTILLA-LA MANCHA	394,36	216,68
CATALUÑA	1.651,95	246,56
EXTREMADURA	234,24	218,92
GALICIA	473,03	172,01
LA RIOJA	80,08	276,14
MADRID	1.358,81	237,55
MURCIA	439,68	346,20
NAVARRA	94,62	163,14
PAIS VASCO	539,28	255,58
VALENCIA	1.350,85	302,20
CEUTA	8,47	112,93
MELILLA	12,28	180,59
TOTAL	10.292,42	240,91

Fuente: Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Como se deduce de estos datos las Comunidades de Murcia, Asturias, Aragón y Valencia son las que más juegan, y Ceuta Melilla y Navarra las que menos.

Facturación

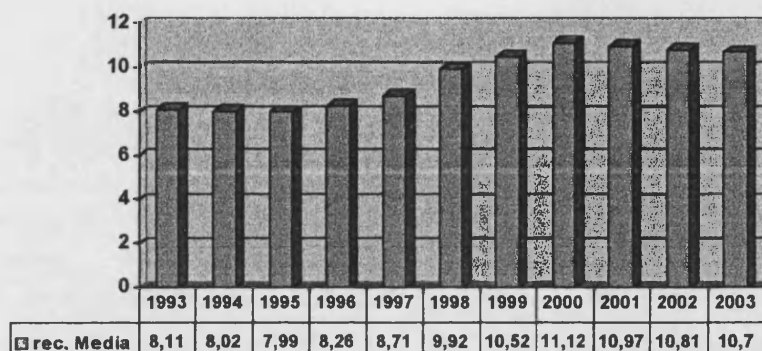
Para el cálculo de la recaudación total se toma el número de máquinas instaladas a principios de año, pues generalmente las altas y bajas se suelen producir en mayor medida durante el último trimestre, por el pago de la tasa.

Con posterioridad se produce el análisis de los datos suministrados a través de la revisión de las Fichas Estadísticas enviadas por las empresas operadoras (14.660 máquinas) de conformidad con el artículo 58.2d. del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar y las estimaciones de recaudación por máquina facilitadas por Andalucía (9.769€) Asturias (12.000€), Baleares (9.477€), Cantabria (9.168€), Galicia (8.000€), Navarra (11.687) y Valencia(11.400€), da como resultado que el 41,52% de las máquinas instaladas a 1 de enero de 2003, recauden por termino medio 10.700€ por máquina B.

Se intenta de este modo conseguir que cada Comunidad refleje en sus datos la realidad de sus cifras, recurriendo, cada vez menos, a utilizar estimaciones que desvirtúan su ponderación en el conjunto.

La secuencia de las recaudaciones medias por máquina de los últimos años, se recoge en el siguiente cuadro:

Recaudación media en máquinas "B" 1993/2003



Fuente: Comisión Nacional del Juego

Como se puede deducir de los datos ofrecidos, la recaudación media de las máquinas tipo se fue incrementando hasta el año 2000, fecha a partir de la cual se produjo un ligero descenso, la última de 0,73% respecto a 2002, que refleja cierta consolidación de las recaudaciones, después de las incertidumbres generadas desde la adaptación al euro y el incremento del precio de la partida.

Por tanto, el gasto efectuado en Máquinas "B", representa aproximadamente el 25% de lo que se juega, lo que supone 2.573,11 millones de euros, equivalentes a los beneficios brutos obtenidos por la empresas operadoras de este tipo de juego de gestión privada.

La distribución del gasto efectuado en 2003/2002, por CCAA se expone en el siguiente cuadro:

Gasto real máquinas tipo "B"

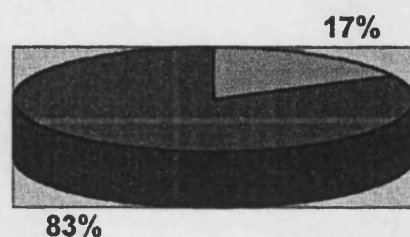
	2003	2002	Var. %
ANDALUCÍA	346,63	334,69	3,57
ARAGÓN	95,32	96,51	-1,24
ASTURIAS	85,48	87,71	-2,55
BALEARES	39,79	75,04	-46,98
CANARIAS	127,55	154,03	-17,19
CANTABRIA	34,56	35,60	-2,94
CASTILLA Y LEÓN	184,38	181,00	1,87
CASTILLA-LA MANCHA	98,59	101,40	-2,77
CATALUÑA	412,99	419,06	-1,45
EXTREMADURA	58,56	59,70	-1,91
GALICIA	118,26	136,56	-13,40
LA RIOJA	20,02	20,47	-2,20
MADRID	339,70	324,92	4,55
MURCIA	109,92	114,68	-4,15
NAVARRA	23,66	22,27	6,22
PAIS VASCO	134,82	124,10	8,64
VALENCIA	337,71	299,55	12,74
CEUTA	2,12	1,14	85,75
MELILLA	3,07	3,54	-13,28
TOTAL	2.573,13	2.591,97	-0,73

Fuente: Comisión Nacional del Juego

La explotación de estas máquinas, que como ya se ha señalado sólo se pueden realizar en locales de restauración y hostelería y Salones de Juego, estimándose que estos últimos recaudan 480 millones de euros y el resto 2.093,13 en hostelería y bares, que se expresa en el siguiente Gráfico:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Facturación de las empresas explotadoras de máquinas "B" por tipo de ubicación



■ Salones de juego ■ Hostelería y otros

Fuente: Comisión Nacional del Juego y DBK

Principales Empresas explotadoras de Salones de Máquinas tipo "B"

Empresa	Número de Salones	España	
		Localización	Extranjero
Grupo Comar	9	Galicia	
	4	Castilla León	
	1	Asturias	
Grupo Egasa	12	Madrid	
	10	Galicia	
	7	Andalucía	
	5	Castilla León	
	1	Valencia	
Grupo Orenes	20	Murcia	Italia:2
	18	Valencia	
	14	Andalucía	
	2	Castilla La Mancha	
	1	Baleares	

Fuente: DBK

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

El empleo que genera el sector de salones de juego, según fuentes del sector, podría ascender aproximadamente a unas 20.000 personas, en hostelería el empleo es de carácter indirecto y de muy difícil consideración estadística, no contemplándose en ningún estudio.

Registros

En la actualidad en algunas Comunidades Autónomas no han creado sus propios registros de empresas de juego, motivo por el cual se mantienen registros de ámbito nacional referidos a modelos y empresas de juego.

Registro de Modelos

La Comisión Nacional de Juego tiene convenios de colaboración con diversas CCAA. y durante el año 2003 se han emitido los siguientes informes previos de Homologación de Máquinas:

Tipo "A"	2929
Tipo "B"	1953
Tipo "C"	32

Modificaciones técnicas máquinas A, B, y C 174

Registros de empresas de juego: Operadoras

Durante el año 2003 se han dado de alta 13 empresas operadoras y bajas 62, lo que determina que su número a 31 de diciembre ascienda a 136 empresas.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Asimismo, se registraron 13 altas y 10 bajas en empresas fabricantes.

Guías de Circulación

Este documento recoge la autorización de explotación de cada máquina. El número de guías emitidos, según la Comisión Nacional de Juego durante el año 2003 fueron 1.417 de tipo "A", 22.404 de tipo "B" y 107 de tipo "C".

5.4.2.3. Principales empresas gestoras de máquinas tipo B por su volumen de facturación.

De conformidad con el Informe elaborado por la consultora DBK, "Juegos de Azar" 2004, el volumen de facturación expresado en millones de euros en el segmento de las máquinas B, es el siguiente:

Empresa	Mill. Euros	%
Opesa	450,00	17,49
Cirsa Solot Corporation	420,00	16,32
Grupo Codere	164,00	6,37
Grupo Egasa	104,62	4,07
Grupo Orenes	100,00	3,89
Grupo Acrismatic	35,50	1,38
Grupo Comar	2,10	0,08
Otros	1.296,89	50,40
Total	2.573,11	100,00

Fuente: DBK y Comisión Nacional del Juego

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Del mismo se desprende que las principales empresas del sector son: el Grupo Cirsa (Opesa-Cirsa Slot C), concentra alrededor del 35% del total del mercado, y las empresas en las que participa Recreativos Franco (Grupo Orenes y Grupo Codere) tiene una cuota de alrededor de un 11%.

5.5. Principales empresas del Juego en el Sector Privado.

Como ya hemos señalado, la mayor parte de las empresas del sector del juego se caracteriza por presentar una nula diversificación y centrar su explotación en un casino, sala de bingo o un parque de máquinas tipo “B”.

No obstante, los principales grupos de empresas que operan en el sector presentan un alto grado de diversificación, habiéndose utilizado como criterio de selección, su facturación derivada de la explotación de casinos, bingos y máquinas tipo “B”, tanto en España como en el extranjero, así como determinadas actividades complementarias ajenas al juego como la explotación de hoteles etc., por orden alfabético

Casino Gran Madrid:

Integrado por el casino de juego Gran Madrid y sus dos casinos filiales Casino de Ceuta y Casino Costa Cálida.
Cuenta con una plantilla de trabajadores de casi 700 personas.

Grupo Acrismatic

Integrado por la empresa gestora de Casino Mediterráneo y Torrevieja y por Acrismatic, SL, dedicada a la explotación de máquinas tipo “B”.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Trabajan en ambos sectores aproximadamente 400 trabajadores.

Grupo Cabildo Tenerife

Gestiona los casinos de Playas de América, Santa Cruz y casino Taoro.

Grupo Cirsa

Integrado en el Grupo Manuel Lao, consta de seis divisiones de negocio, participadas todas al 100% por Cirsa Business Corporation, excepto Global Bingo Corporation, en la que la empresa Lottomatica, perteneciente al Grupo Agostini, cuenta con el 50%.

Las divisiones son las siguientes.

Global Bingo Corporation: formada por 56 bingos en España y 13 en el extranjero.

Cirsa Casino corporation: que gestiona 4 casinos en España y 14 en el extranjero, además de 25 casinos electrónicos.

Cirsa Slot Corporation: que centra su actividad en la explotación de máquinas tipo "B" en establecimientos de hostelería, bares y salones recreativos tanto en el extranjero como en España.

Cirsa Amusement Corporation, que se dedica a la explotación de máquinas tipo "A" tanto en España como en el extranjero.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Cirsa Manufacturing Corporation, dedicada a la fabricación y venta de máquinas recreativa tipo "B". Cuenta con fábricas en España, Inglaterra y Brasil.

Cirsa Interactive Corporation encargada de desarrollar sistemas de control on line y aplicaciones telemáticas orientadas al sector del juego.

Durante 2003 el grupo compró la participación del 4,98 que Olivetti-Rap S.A. poseía en Cirsa Business Corporation y se pospuso su salida a Bolsa.

Cuenta con una plantilla de aproximadamente 6.500 personas, y 12.000 a escala internacional..

Grupo Codere

Cuenta en España con participación en cerca de 30 empresas explotadoras de máquinas tipo A y B, y en diversos bingos.

Empresas distribuidoras de máquinas recreativas integradas en Codere Distribuciones SL, con asistencia técnica postventa, desarrollo de aplicaciones informáticas etc.

En el extranjero se centra en la explotación de máquinas y bingos, sobre todo en América del Sur.

Prestan servicios para el grupo en todo su ámbito de actuación aproximadamente 7.000 trabajadores.

Grupo Comar

Dedicada a la explotación de casinos, bingos y maquinas en España, América del Sur y algunos países del Este de Europa.

Además presta servicios de asistencia técnica y gestiona el Palacio de Congresos de La Coruña y la explotación del hotel President , ubicado en Praga.(Rep. Checa)

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

El grupo tiene alrededor de 2.200 empleados a escala internacional, de los que 1.100 trabajan en casinos del grupo.

Grupo Egasa.

Cuenta con 39 salones de juego y máquinas de tipo B, en hostelería, además de con bingos

Ofrece asistencia técnica postventa, y tiene participaciones en empresas inmobiliarias y de viajes.

Grupo Opesa

Pertenece a la familia Lao (Cirsa) dedicada fundamentalmente a la explotación de máquinas recreativas.

Grupo Orenes

Integrado por dos casinos, 11 bingos, 55 salones de juego. Además explota un parque de casi 8.000 máquinas a través de empresas integradas en Automáticos Orenes SL, Recreativos Orenes SL, Pronto Games SRL, y Play Orenes S.L.

En el extranjero cuenta con casinos y bingos fundamentalmente.

Cuenta con una plantilla de 850 trabajadores, distribuidos 232 en casinos, 338 en bingos y 280 en salas.

Grupo Peralada

Integrado por la sociedad Inverama y los casinos de Peralada, Lloret y Barcelona.

El grupo cuenta con actividad en el sector del ocio, hostelería y la restauración a través de las empresas Termes La Garriga,

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Finca Mas Solers, Golf y Festival de Peralada, así como en el sector del automoción La Hispano Suiza entre otros sectores.

Por lo que se refiere a la titularidad del capital, la mayor parte de las empresas del sector son de accionistas privados españoles, aunque existen excepciones como la participación del grupo francés Partouche en el casino Nuevo San Roque y la Compagnie du casino du Libane con una participación en Casino Gran Madrid.

Al respecto, hay que señalar que los accionistas españoles, tienen un marcado carácter familiar y con gran tradición en el sector del juego, como son los casos de la familia Lao, propietaria del Grupo Cirsa y Opea y de la familia Franco propietaria de Recreativos Franco, que cuenta con una participación importante en el Grupo Orenes y en el Grupo Codere⁴⁸.

Cuotas y Resultados

Es necesario precisar que la estructura de costes difiere de manera importante entre las empresas explotadoras de casinos, bingos y máquinas recreativas debido a la diferente forma de contabilizar los ingresos por juego, netos o no del pago de premios.

De conformidad con la opinión del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) los ingresos de los bingos deben contabilizarse por el importe bruto, es decir, antes del pago de los premios, en lugar de computar ingresos netos del pago de premios, que es como se realiza en casinos.

⁴⁸ Toda la información ha sido extraída del Informe de DBK "Juegos de Azar" 2004 y de las páginas web de las mencionadas empresas.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Por lo que respecta a las empresas explotadoras de máquinas recreativas ingresan la recaudación total de las máquinas, neta de premios, y contabilizan como gasto el pago efectuado en concepto de alquiler a las empresas de restauración y hostelería en las que se ubican las máquinas. El pago del alquiler suele representar el 40% de la recaudación total de la máquina.

De conformidad con el Informe sobre Juegos de Azar, elaborado por la auditora DBK en marzo de 2004, la facturación y cuotas de mercado de las principales empresas del juego privado, se expresa gráficamente en el siguiente cuadro:

Empresa	Mill. Euros	%
Grupo Cirsa	717,70	10,71
* Global Bingo Corp.	450,00	6,71
* Cirsa Eslot Corp.	420,00	6,27
* Cirsa Casino Corp.	72,70	1,08
Opesa	450,00	6,71
Grupo Orenes	233,72	3,49
Grupo Codere	230,00	3,43
Grupo Egasa	122,95	1,83
Grupo Peralada	115,50	1,72
Casino Gran Madrid	84,70	1,26
Cgrupo Comar	73,40	1,10
Grupo Acrismatic	60,50	0,90
Otros	3.670,83	54,77
Total	6.702,00	100,00

Fuente: DBK

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

De lo señalado anteriormente, el Grupo Cirsa se configura como el líder del sector privado, con una cuota superior al 10%, seguido de Opesa con una cuota cercana al 7%

La posición de estas dos empresas da a la familia Lao, una participación del 17,4% sobre la facturación total del juego privado en España.

El Grupo Orenes y el Grupo Codere, ambos participados por la familia Franco se sitúan como tercer y cuarto operador con unas cuotas en torno al 3,5%

Estos cuatro operadores junto al Grupo Egasa, que se sitúa como quinta empresa con mayor facturación en juego privado, reúnen más del 25% del total del sector.

5.6. La publicidad del Juego Privado en España

La Ley General de Publicidad⁴⁹, tan solo se refiere al juego para señalar que su publicidad queda excluida de la normativa general y que será regulada por la legislación específica de esta actividad.

En concreto el Art. 8 señala que “cuando se trate de publicidad sobre juegos de suerte, envite o azar, podrá ser regulada por sus normas especiales o sometida al régimen de autorización administrativa previa”.

Sin embargo, tal previsión de establecimiento de una regulación específica para la publicidad de las actividades de juego, no ha sido desarrollada, y es necesario por tanto acudir a

⁴⁹ Ley 34/1988, de 11 de noviembre.

la regulación de cada modalidad de juego, para determinar el régimen a que queda sometido su publicidad.

No obstante, el legislador siendo consciente de los riesgos de esta actividad, en el Art. 30 de la Ley ,anteriormente citada, señala que “cuando se trate de publicidad sobre juegos de suerte envite o azar y así lo instase el órgano administrativo competente, el Juez podrá ordenar la cesación provisional dentro de las veinticuatro horas siguientes a la presentación de la demanda”.

La legislación específica general sobre la publicidad en el juego viene recogida en el Art. 2 de la Ley reguladora de la potestad sancionadora de la Administración Pública en materia de juegos de suerte, envite o azar⁵⁰, que tipifica como infracción muy grave “efectuar publicidad de los juegos de azar o de los establecimientos en que estos se practiquen sin la debida autorización, o al margen de los límites fijados en la misma. De esta infracción será responsable el titular de la autorización y solidariamente la entidad o particular anunciante y la agencia que gestione o lleve a efecto la publicidad”.

Además el artículo 3 considera infracción grave “realizar promociones de ventas no autorizadas mediante actividades análogas a los juegos permitidos, reguladas en la vigente normativa”.

De una interpretación a sensu contrario se deduce, que la publicidad en el juego se encuentra permitida, si bien sometida a unos estrechos márgenes, que son los definidos en la autorización correspondiente así como al régimen a que ésta quede sometida.

⁵⁰ Ley 34/1987 de 26 de diciembre

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Llegado a este punto, la regulación sobre publicidad se encuentra recogida de forma dispersa en cada uno de los reglamentos de cada uno de los juegos, teniendo en cuenta además que al tener asumidas sus competencias las Comunidades Autónomas, hay que acudir a su legislación.

La publicidad en Máquinas Recreativas

El Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar⁵¹, considera en su artículo 60 como infracción grave “la publicidad de las actividades reguladas por este Reglamento, no autorizada previamente por la Comisión Nacional de Juego” y en la Disposición Adicional segunda “se prohíbe la publicidad del juego mediante máquinas, con excepción de la realizada en publicaciones específicas del sector”.

Por tanto, en relación con las máquinas recreativas, sólo se permite la publicidad en revistas especializadas, y con un estrecho control por parte de la Comisión Nacional del Juego. Las distintas Comunidades Autónomas que han dictado normas sobre la materia, mantienen idénticos planteamientos y hacen depender de la autorización administrativa cualquier actuación en materia de juego.

La publicidad de las salas de Bingo y de los Casinos

El Reglamento de este juego⁵², señala en su artículo 32 que “cualquier tipo de publicidad de las salas de bingo deberá ser previamente autorizado por la Comisión Nacional del Juego”.

⁵¹ Real Decreto 2110/98 de 2 de octubre.

⁵² Orden del Ministerio del Interior de fecha 9 de enero de 1979

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Las Comunidades Autónomas regulan de forma dispar la materia y, mientras que la mayoría reproducen las normas estatales y sus principios, hay otras como Andalucía que ha dictado una norma específica sobre estos establecimientos a través de la Orden de la Consejería de Gobernación de 17 de Julio de 1990.

De esta normativa, merece destacarse que hay actividades de promoción que se entienden incluidas en la autorización, tales como, instalación de rótulos en la fachada, folletos informativos en los hoteles, obsequios de escaso valor para los clientes etc.

Así mismo la norma prohíbe la publicidad en la radio, televisión, prensa diaria , salvo la informativa de actos inaugurales, reportajes, o en un contexto de una oferta turística global o en publicaciones especializadas en temas de juego.

Por su parte, el reglamento de casinos no contiene ninguna previsión al respecto por lo que ha de entenderse de aplicación lo dispuesto en el régimen general antes comentado, en cuyo caso se requerirá la autorización de la Comisión Nacional de Juego, sin perjuicio de lo que al respecto determinen las diferentes Comunidades Autónomas cuyas normas, en líneas generales, hacen depender de la autorización previa cualquier actuación relativa a actividades publicitarias.

Desde los sectores afectados, no niegan que la publicidad en el juego debe de estar intervenida administrativamente y regulada, para evitar que con su anómala utilización se pueda conducir o condicionar el uso del juego hacia objetivos patológicos no deseados, pero que su regulación debe abordarse desde la perspectiva global, en la que se deben

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

incluir todos los juegos, los privados, los públicos (Lae) y semipúblicos (Once).

La situación de asimetría es total entre los juegos públicos que pueden desarrollar todo tipo de campañas y los privados muy intervenidos.(Maestre,J.2004).

A juicio de los sectores afectados, resulta hoy injustificado, que puedan existir con absoluta libertad inserciones publicitarias de los juegos públicos en medios de comunicación escritos y audiovisuales, sin posibilidad de filtro y se prohíba a una actividad del juego, intervenida administrativamente y contribuyente al erario público.

Por lo que solicitan que debe elaborarse una regulación adecuada a la realidad de una sociedad hipercomunicada y globalizada, en la que la oferta del ocio en general e incluso el juego en particular esté mucho menos intervenida y fiscalizada que en la actualidad, valorando muy positivamente la vía iniciada por la Junta de Andalucía, sobre la publicidad de las salas de bingo.

5.7. La Conferencia Sectorial de Juego

Es un órgano de cooperación entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, previsto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas⁵³.

Está constituida por el Ministro del Interior, que la preside y por un representante de cada una de las Comunidades y ciudades autónomas, recayendo dicha representación en el

⁵³ Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

miembro del Consejo de Gobierno que tenga a su cargo las competencias en materia de juego.

Dentro del respeto a las competencias de cada una de las Administraciones Públicas, le corresponde una serie de funciones destinadas fundamentalmente a servir de cauce, colaboración, comunicación e información entre las Administraciones públicas en materia de juego (política del sector, programas conjuntos, participación en asuntos comunitarios, documentación, grupos de trabajo, etc.).

Como órgano de trabajo de la misma, está constituida la Comisión Sectorial del Juego, que preside el Secretario General Técnico del Ministerio del Interior y a la que asisten los Directores Generales responsables de juego en las Comunidades Autónomas.

Como consecuencia de los acuerdos realizados en la Comisión Sectorial, se han constituidos diversos grupos de trabajo que realizaron diversas reuniones en los años 2002 y 2003 que entre puntos trataron.

Elaboración de un protocolo común de ensayo de la máquina tipo "B".

Fijación de los criterios necesarios para el reconocimiento de laboratorios de ensayo.

Condiciones necesarias para el desarrollo del juego por Internet.

Sin embargo, los últimos acontecimientos después, de la denominada "Declaración de Barcelona", su operatividad es

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

más que dudosa, debido a una serie de acontecimientos a raíz de la puesta en marcha de la lotería presorteada.

Los hechos se remontan al pasado día 7 de Julio de 2004, fecha en la que hubo una declaración conjunta muy crítica de los representantes, en materia de juego, de la Generalitat de Cataluña, la Junta de Andalucía y el Gobierno Vasco, contra la Administración Central con motivo de la implantación de la mencionada lotería, (hechos señalados con anterioridad) y por el funcionamiento de la Conferencia como de la Comisión Sectorial del Juego.

Respecto a la Conferencia Sectorial del Juego, señalan su nula eficacia, ya que sólo se ha reunido una vez en 1999, con el fin de regular la conversión de las máquinas recreativas al euro.

A su juicio, la Comisión Sectorial del Juego no ha tenido mejor fortuna, ya que sus reuniones han sido escasas, breves y de una operatividad casi nula.

Después de asumir cierta autocrítica por no haber podido frenar la expansión de la LAE, tanto competencial como en la creación de nuevos juegos, pese a los recursos presentados; ni haber sabido dar respuesta a las modalidades de juego no regulado basado en las llamadas “nuevas tecnologías”, hacen un llamamiento para crear un foro permanente de dialogo, sin personalidad jurídica denominado “Foro Autonómico de Juego”.

Dicho foro tendrá como misión, respetando las competencias de cada una, el intercambio de ideas y experiencias, debates internos y reflexión en cuanto a la regulación, control organización y gestión de las políticas de juego.

Por último, las Comunidades firmantes hacen un llamamiento al resto de Comunidades y a la Administración Central, para que se unan al mencionado Foro y se refunda la Comisión Sectorial del Juego.

5.8. La actividad preventiva y la Ludopatía

La actividad preventiva tiene como objeto garantizar el respeto a los derechos e intereses de los jugadores, haciendo cumplir la normativa vigente, plasmada en los correspondientes reglamentos de desarrollo de cada tipo de juego.

Esta actividad se encuentra unida con la de vigilancia y control del cumplimiento de la legislación vigente, con el fin de evitar posibles modificaciones o manipulaciones fraudulentas de las condiciones en que los diferentes juegos gestionados por entes privados, fueron autorizados para su explotación.

A través de los Decretos de Transferencias de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, estas asumen, entre otras, las de Control, Inspección y, en su caso, las sanciones administrativas de las actividades ilegales del juego. Permanecen en el Estado las funciones policiales que, relacionadas directa o indirectamente con el juego, sean competencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, dependientes de los Delegados del Gobierno.

No obstante, a efectos de coordinación, a medida que se han producido las transferencias de juego, las CC.AA., se han suscrito los correspondientes Convenios de Colaboración entre el Ministerio de Interior y doce Comunidades Autónomas.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La Memoria de la Comisión Nacional de Juego recoge las actuaciones realizadas en el año 2003 por el Servicio de Control y de los Grupos Periféricos de Juego de Azar, dependiente de la Comisaría General de Policía Judicial de la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior, no incluyendo las realizadas por cada una de las Policías Autonómicas.

Por otra parte, la pasión por el juego de azar siempre ha estado presente en nuestra cultura, (Gabriel y Galán (1991) revistiendo en muchos casos concretos carácter de verdadera patología que desencadena diferentes trastornos sociales. Aunque los poderes públicos, como hemos visto en los antecedentes históricos, han regulado restrictivamente los juegos de azar, en los tiempos más recientes, de hecho, los han promovido directa o indirectamente con una mayor ampliación y difusión de su oferta, afectando el juego a sectores cada vez más amplios, repercutiendo el aumento de esta patología cada vez más a personas de distintos estratos sociales, y comenzando a edades muy tempranas entre los jóvenes, haciéndose sentir no sólo entre los afectados, sino también en su entorno personal y familiar.

Esta pasión desmesurada por el juego se le denomina Ludopatía o juego patológico. Se trata de una enfermedad que crea dependencia y adicción crónica, con la subsiguiente necesidad imperante de jugar. Se estima⁵⁴ que en España más de 500.000 personas sufren serios problemas con el juego y casi 800.000 presentan algunos de los síntomas característicos de los ludópatas.

⁵⁴ Revista *Consumer*, Nº 73; enero 2004.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La ludopatía no tiene un única causa desencadenante, sino que responde a una etiología multifactorial cuya incidencia se verá favorecida por una serie de variables psicológicas y sociales, entre las que destacan la baja autoestima, sentimientos de inferioridad, miedos y fobias, complejos y falta de responsabilidad, la soledad y búsqueda de interacciones sociales, el fracaso escolar y laboral, así como la búsqueda de una situación que le permita a la persona evadirse de la realidad problemas sociales no superados, que motivan a los sujetos a iniciarse en el juego y a mantener dicha conducta a lo largo del tiempo.

Según los especialistas, los principales indicadores que descubren un problema de adicción al juego, entre otros, son:

- La necesidad de jugar cantidades crecientes para conseguir un grado de excitación similar.
- Fracaso repetido de los esfuerzos por controlar o detener el juego.
- Inquietud e irritabilidad.
- Engañar a la familia y amigos.
- Cometer actos ilegales como falsificaciones, fraude, robos etc. Poner en riesgo relaciones interpersonales significativas, o de trabajo u otras oportunidades por causa del juego etc.

Existen divergencias entre diferentes estudios epidemiológicos sobre la incidencia de la ludopatía. Por ejemplo, la Consejería

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

de la Diputación General de Aragón presentó un informe⁵⁵ que identificaba dos tipos de perfiles predominantes entre los ludópatas: (1) varones de 20 a 25 años con problemas de estudio o trabajo y (2) mujeres, amas de casa que se ven abocadas al juego por problemas de autoestima o soledad.

En dicho informe se destaca que el 46,65% de los ludópata y el 51% de los llamados jugadores problema, tienen menos de 30 años y cada vez su inicio es en edades más tempranas. Entre la juventud son el acceso a las nuevas tecnologías, los videojuegos, los juegos en red etc.

Los juegos más frecuentados por los ludópata son las máquinas recreativas sobre todo las de tipo “B”, bingos, loterías y videojuegos.

Lo específico de este tiempo no está por tanto en el hecho en sí, sino en los contextos y maneras en que dicha conducta ancestral y cotidiana está teniendo lugar.

La imagen del que juega hoy no se identifica ni en los denominados juegos de cada territorio, como las apuestas en frontones etc, ni se con aquel escritor ruso que, para poder hacer frente a sus deudas en la ruleta del Casino, escribió en tres semanas una novela como “El jugador”.

En la actualidad en España, se juega como vulgarmente se dice, a todos los palos, hay apuestas de forma múltiple y para todos los gustos. Ante estos hechos la prevención para evitar la adicción, es el mejor remedio sobre todo a través de programas educativos, divulgativos etc , junto a reconocer los hechos, ya

⁵⁵ <http://www.diariomedico.com/edicion/noticia/0,2458,191243,00.html> (Recuperado el 22 de diciembre de 2004).

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

que sólo es reconocida por un tercio de las personas que la sufren. Incluso, el Centro de Tratamiento de Adicciones Sociales de Barcelona ha propuesto la implantación de una “ludotasa” que propone que parte de los ingresos producidos por el juego se dediquen a la rehabilitación y recuperación de las ludopatía.

La magnitud de los problemas sociales causados por el juego adictivo exigen que cuando existen indicios racionales o aparece sintomatología específica se acuda a profesionales especializados y también a asociaciones de autoayuda, junto con la familia que debe acompañar y ayudar al paciente en el proceso de deshabitación.

Por último, tal como vimos cuando hablamos de los Casinos y Bingos, existen Registros de Prohibidos que les impiden el acceso a los mismos, a las personas incluidas, y en las que se incluyen no sólo por causas administrativas, sino también a instancias de los afectados o de sus familiares.

Sin embargo hay que señalar que la prevención en temas de salud pública constituye uno de los retos más importantes de nuestros estados del bienestar occidentales. Contar con unos mínimos planes sociales para los distintos problemas, afrontar de una manera integral las necesidades de colectivos y de grupos forma parte de los objetivos de toda Administración Pública moderna que se precie. Pertenece a una cultura de bienestar que ve reducidos cada vez más sus recursos, al mismo tiempo que aumentan los requerimientos de atención programada y de intervención planificada en múltiples campos de los servicios sociales, y uno de ellos es la ludopatía, que salvo casos excepcionales no se le ha prestado la atención y consideración que requiere dados los potenciales efectos

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

desestructurantes del juego sobre la personalidad del jugador y de los grupos familiares.

Capítulo VI: El desarrollo de juegos a través de Internet

6.1. Introducción

En los últimos años, Internet ha supuesto uno de los acontecimientos más importantes en el avance de la sociedad moderna, solo comparable con la aparición de la imprenta. Este medio abre grandes posibilidades de actuación al ser humano, actuaciones que, por si fuera poco, escapan en gran medida, a las categorías fácticas y jurídicas actuales,(Estefanía (2000)) tales como el principio de territorialidad que quiebra radicalmente, en su tradicional configuración, cuando se analiza desde cualquier perspectiva la red de redes.

Su nacimiento se produce durante el período de la guerra fría, a finales de 1960, fruto de la búsqueda, por parte de EE.UU., de una vía segura de comunicación entre los centros neurálgicos de su defensa. Así se crea la Agencia Arpa y el sistema de comunicaciones Arpanet, como vehículo de comunicaciones de índole académica, científica y militar. Esta situación dura hasta finales de los años 80, fecha en la cual el Departamento de Defensa de los EE.UU. considera concluida la experiencia Arpanet y permite que Internet se comercialice.

A partir de esa fecha, el uso de Internet crece de manera exponencial, lanzándose a una carrera desenfrenada.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Globalmente, el número de personas que han accedido a Internet vía PC desde el hogar, pasó de 563 millones en el tercer trimestre de 2002, a 580 millones en el cuarto trimestre del mismo año, distribuidas según el siguiente cuadro:

	Número de personas con acceso a Internet(en millones)	% sobre la población Internauta a nivel mundial
EE.UU.	168,1	29
Europa	135,3	23
Asia& Pacífico	75,5	13
Latinoamérica	14,3	2
Resto del mundo	186,8	33
Total	580	100

Fuente Informa Media Group

Por otro lado Internet ha dado un salto cualitativo, pasando de ser un vehículo de transmisión de ficheros de texto y bases de datos a convertirse en motor de importantes cambios culturales, sociales y económicos, que está teniendo un profundo impacto en las personas y en la organizaciones (Castells, M. 1997).

A lo dicho anteriormente hay que señalar, que nos estamos refiriendo al uso de Internet por ordenador, y que estas cifras están quedando desfasadas, si tenemos en cuenta que la evolución de las tecnologías es continua, y hoy existen nuevas formas de acceso a Internet, más rápidas, económicas y amplias como, por ejemplo, a través de teléfonos móviles, receptores de televisión digital, videoconsolas etc., que proporcionan un acceso todavía más amplio a todo tipo de comercio y, en concreto, a aplicaciones de ocio y entretenimiento y que cuentan con un potencial suficiente

como para alterar significativamente los hábitos de consumo de gran parte de la población, y en particular, en los juegos de lotería, de suerte envite y azar.

6.2. Situación actual del Juego en Internet

Cuando hablamos de juego en Internet, nos estamos refiriendo a los juegos de suerte envite y azar, así como a las loterías, dejando aparte otros juegos on-line en Internet que están mostrando un crecimiento extraordinario, sobre todo el sector de los videojuegos, según el Informe Nielsen/Net Ratings, 5,9 millones de europeos visitaron estos sitios de juego, en enero de 2003, de los cuales un millón de personas eran de nacionalidad española y casi el 35% tenían una edad comprendida entre 14 y 24 años.

Centrando el tema en los juegos de azar, la mayoría de los países desarrollados se muestran, en principio, contrarios a aceptar la procedencia y legalidad de los juegos que se desarrollan a través de Internet.

Imposiciones de su régimen jurídico, como la prohibición de acceso a salas de juego a menores de edad, la necesidad de la presencia física del apostante en el desarrollo de determinados juegos, y otras razones de índole pública, les llevan a adoptar esas posiciones contrarias, negando una realidad incuestionable. Esta es la posición mantenida fundamentalmente, por los países que forman la Unión Europea y Estados Unidos, lo que motiva que las empresas del sector se instalen en otros países diferentes que lo permitan.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En Estados Unidos, se ha intentado una aplicación de la normativa sancionadora, Romero(2000) frente a compañías que, situándose fuera del territorio norteamericano, se dirigen en cambio a su mercado.

La Unión Europea, por su parte, no ha manifestado oficialmente nada sobre la actividad de juego en Internet, por lo que su regulación sigue, respetando siempre las normas de competencia, en manos de los Estados miembros

La Directiva sobre comercio electrónico⁵⁶, excluye de su ámbito de aplicación en su artículo 5 letra d) “las actividades de juego de azar que impliquen apuestas de valor monetario incluidas loterías y apuestas”.

De lo que podemos concluir, que en principio no va haber garantías comunes para los jugadores, empresas y ciudadanos en los Estados miembros de la Unión Europea, porque cada Estado va a ser libre de regular en esta materia como prefiera.

Con esta exclusión la Comisión reitera el mismo criterio seguido en los juegos de apuestas y loterías, en la que los Estados miembros tienen libertad de regular los juegos y apuestas como lo consideren conveniente.

En España, la normativa que regula este tipo de juegos, queda sometida a unas autorizaciones de instalación, apertura y funcionamiento, que imposibilitan la explotación de estos juegos a través de Internet.

⁵⁶Directiva 2000/31/CE, del Parlamento Europeo, de fecha 8 de junio, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información

El abogado Carlos Lalanda, rechaza el término alegal con el que suelen ser calificados estos negocios, y opina que los casinos virtuales “son tan ilegales como los trileros”, por lo que jugarse el dinero en ellos es como jugárselo en la calle. Y sin embargo, nadie lo puede sujetar a ningún control.

En cuanto al cliente, este mismo letrado considera que no tiene ninguna responsabilidad, aunque señala que los premios tributan como incrementos patrimoniales dentro del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aunque en la práctica los premios a través de Internet sean muy difíciles de rastrear.

Cifras económicas del Juego por Internet

Dado el estado en que se encuentra en la actualidad el juego en Internet, caracterizado por una falta de regulación (a excepción hecha de lo que ocurre en los denominados “paraísos fiscales” y algunos determinados Estados), no existen cifras oficiales en relación a los aspectos de este tipo de juegos, de tal manera que los datos existentes lo son de forma parcial y en algunos casos con importantes diferencias entre ellos. No obstante, lo sí ponen de manifiesto es que el juego por Internet es una realidad innegable y con un futuro de expansión sumamente importante.

Entre los datos a destacar señalaría:

El juego de Internet es una realidad, como lo prueba el hecho de que existan más de veinte países, en los que el juego por Internet es legal. Dentro de los mismos están Costa Rica, Curaçao, República Dominicana, Finlandia, Turquía, Trinidad, Venezuela, etc.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En cuanto a cifras, los datos que se manejan son muy dispares, pero muy significativos, desde un punto de vista cuantitativo. Ejemplo de ello es el estudio elaborado por Datamonitor, que señaló que en el año 2001 el negocio del juego por Internet movió 6.700 millones de dólares, y que en el año 2005 el negocio será de 20.800 millones de dólares y 7,4 millones de clientes en Europa y Estados Unidos.

Sin embargo un estudio elaborado por el Grupo Informa, prevé para el año 2006 unos ingresos para el sector del juego electrónico online, de 14.500 millones de dólares, de los que un 58% vendrán generados por los europeos.

Ingresos por juegos electrónicos: Países/Continentes

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PAIS							
EE.UU	1.048	1.446	1.798	2.198	2.599	3.043	3.471
JAPÓN	103	195	275	372	473	591	709
INGLATERRA	82	159	317	545	817	1.046	1.296
RESTO MUNDO	442	754	1.429	2.599	4.326	6.335	9.048
TOTAL	1.675	2.554	3.819	5.714	8.215	11.015	14.524
CONTINENTE							
EUROPA	330	633	1.299	2.414	3.971	5.611	7.643
NORT AMÉRICA	1.157	1.606	1.998	2.442	2.888	3.381	3.857
ASIA-PACIFICO	141	234	379	610	949	1.417	2.138
RESTO MUNDO	47	81	143	248	407	606	886
TOTAL	1.675	2.554	3.819	5.714	8.215	11.015	14.524

Fuente: Informa Media Group.

www.Marketer.com

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La evolución de las tecnologías es continua, y hoy en día existen nuevas formas de acceso a los juegos, a través de receptores de televisión digital, teléfonos móviles etc, que supondrán, según este informe, un importante empuje a esta industria, concentrando una parte importante de los ingresos que se generen. Se prevé que el volumen de ingresos evolucionará según el siguiente cuadro:

Juegos Electrónicos 2000/2006

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TVI	29	208	728	1.663	2.994	4.324	5.946
INTERNET	1.645	2.330	3.032	3.926	4.998	6.304	7.936
MÓVILES	1	16	59	125	223	387	642
TOTAL	1.675	2.554	3.819	5.714	8.215	11.015	14.524

Fuente: Informa Media Group.

www.Marketer.com

Otros datos que demuestran el gran auge de este tipo de juegos, son los siguientes:

Tan sólo introduciendo las palabras clave “casinos en la red”, el servidor Google proporciona 1.200.000 entradas diferentes a páginas web en las que es posible jugar on-line. Con la introducción de la palabra “casino” o “casinos”, el número de enlaces ya supera los diez millones.

En cuanto al número de sitios web dedicados al juego mediante dinero, y pese a las dificultades para su cuantificación, es

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

posible que pueda ser superior a 700, según la Asociación Internacional de Reguladores de Juego en su informe “El juego por Internet”.

Un estudio de la firma estadounidense (www.bearstearns.com) señala que durante el año 2.002 la media mensual de visitantes a sitios relacionados con el juego fue de 54 millones de personas y que solamente en los Estados Unidos el negocio generó unos 4.000 millones de dólares.

Otro dato a tener en cuenta, es la escalada en inversión publicitaria. Según los datos de AdRelevance una consultora perteneciente a Júpiter Media Metrix, las empresas de esta industria del juego, compiten por anunciarse en los mejores lugares y los de mayor audiencia, pasando de la onceava a la quinta posición de los distintos productos publicitarios en la red, con casi dos millones y medio de anuncios. La empresa CasinoOnNet, con sede en las islas Barbados, fue el mayor anunciante del segundo semestre de 2001 en España, con 4,57 millones de euros, según la consultora Infoadex. El doble de publicidad que Movistar.

Ahora bien, aún a pesar del esfuerzo inversor que vienen realizando los operadores, no consiguen fidelizar a los usuarios, remarcan los analistas, ya que estos dedican una media de 20 minutos al mes al juego, un promedio muy inferior al que obtienen sitios de noticias, información deportiva o viajes.

El desarrollo de un casino on line

La mayoría de los casinos que operan en Internet, como por ejemplo, Sports Interacción , prestador de servicios de juego,

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

ubicado en una reserva india de Canadá www.sportsinteraction.com, contienen un apartado en el que advierten que las apuestas se consideran realizadas en la ciudad del establecimiento y de acuerdo al régimen jurídico de ese territorio, a cuya jurisdicción se someten las partes.

El cliente antes de empezar a jugar, ha de abrir una cuenta en la página, utilizando un formulario en el que introduce sus datos, registrando un nombre de usuario y una contraseña.

El pago puede hacerse de diversas formas, mediante tarjeta de crédito, cheque certificado o transferencia bancaria. Una vez abierta la cuenta, comprobado que el pago se ha verificado y, en su caso, instalados los programas necesarios, el jugador puede ya participar, con el límite de la cuenta abierta, en los diferentes juegos y apuestas que se desarrollan. La recreación gráfica de las mesas de juego hace la mecánica tan sencilla como si se cogieran las cartas con la mano.

Una vez que se ha desarrollado el juego, bien a través de Internet en el supuesto de juegos tipo casino, o verificado el resultado que sirve para la apuesta, procede la liquidación con el cliente. Si éste ha ganado la apuesta, el dinero correspondiente se abona en la cuenta abierta con el prestador de los servicios, de forma que el jugador ve aumentado así su crédito y puede dejarlo en depósito para futuras apuestas u ordenar la transferencia a su banco.

De entre los juegos, destaca el póquer. En concreto la web Partypoker.com, la más concurrida con 30.000 personas jugando a la vez (Diario El País, de marzo de 2004).

La principal diferencia entre el póquer del tapete y el de la pantalla, afirma García Pelayo⁵⁷; está en la liturgia que acompaña a la partida, pues en estas no hay copas, humo, mujeres, propinas, etc sólo juego.

La falta de confianza es el primer problema al que se enfrentan estos casinos. Jugar sin el dinero físico y sin ver al croupier barajar las cartas “crea un problema de confianza que agarrota al mercado” opina Carlos Lalanda abogado especialista en juego. Por eso los casinos como Partypoker.com, Planetpoker.com y Ladbrokes.com contratan auditorias y las presentan como reclamo de confianza.

Perspectiva actual

Ante estos hechos, muchas naciones muestran su preocupación por este crecimiento y ven en Internet a un competidor económico y una amenaza para sus propios juegos de azar.

En general las empresas que ofertan juegos por Internet desde “paraísos fiscales” no tienen la misma responsabilidad respecto a la distribución de ingresos, que las entidades gestoras a nivel nacional, por lo que están en posición de recaudar grandes volúmenes de dinero, en detrimento de los gestores nacionales, y de ofertar premios de mayor cuantía o mayores oportunidades de premios.

Con este tipo de actuación se generan una serie de problemas que inciden en la economía nacional, en factores como la recaudación fiscal, el empleo, el crecimiento económico,

⁵⁷ Autor del libro “La fabulosa historia de los Pelayo” en el que cuenta como ganó 200 millones de pesetas en el casino de Torrelodones (Madrid) con un método propio para calcular las tiradas de la ruleta

blanqueo de dinero etc, y en la sociedad por lo que respecta al juego de menores, seguridad en el juego, y ludopatías

6.3. Regulación del Juego a Nivel Internacional

La regulación del juego de Internet, a nivel internacional, resulta muy escasa, siendo los denominados "paraísos fiscales" señalados anteriormente, donde más desarrollada está.

Su regulación en la materia, dada la posición sobre todo de Estados Unidos, contraria al juego por Internet, los operadores de los casinos virtuales si bien consideran que la legislación aplicable debe ser la del Estado en que se ubica el servidor, con independencia del lugar de residencia del jugador, hacen recaer la responsabilidad del juego, en cuanto a su práctica en los propios jugadores, con determinados mensajes en la red, véase en www.virtcasini.com, a fin de intentar evitar responsabilidades.

En cuanto a la regulación en países no considerados "paraísos fiscales", los datos más importantes de cómo se regulan esta forma de juego, entre otros son:

Australia

El Estado de Victoria ha regulado el juego por Internet, siendo la características más importantes:

El jugador debe inscribirse, y el operador comprobar la identidad, que debe de tener más de 18 años.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Debe establecerse un fondo por el respectivo jugador para poder jugar, pudiendo establecer límites de las cantidades que desee apostar.

La Autoridad tiene competencia de concesión, vigilancia e investigación.

Se determina la cantidad que se ha de conceder en premios (85% de lo jugado) y una imposición elevada.

Finlandia

En este país sólo dos asociaciones poseen derecho exclusivo para operar con juegos de dinero, la sociedad Oy Vikkaus AB, de carácter estatal, dedicada al negocio de loterías y apuestas, y la Asociación de Apuestas de carreras de caballos, a través de la empresa Suomen Hippos ry de capital privado.

Las licencias de estas asociaciones no incluyen disposición alguna sobre el juego por Internet, estando contenidas las mismas en las propias normas y regulaciones de ambas sociedades.

Los aspectos básicos del juego de internet son los siguientes:

Los jugadores tienen acceso a los mismos juegos que tradicionalmente han estado autorizados, por lo que Internet no se constituye en forma independiente de juego, sino en otro canal de participación de los juegos tradicionales.

Está prohibido el juego de dinero en Internet fuera de las fronteras del Estado.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Se requiere la previa inscripción como jugador para acceder al juego por Internet, y debe dar autorización a la sociedad operadora de juego para poder comprobar sus datos personales.

El jugador debe disponer de una cuenta bancaria en una entidad financiera, no estando permitido el juego a crédito. En dicha cuenta se efectuaran los cargos y abonos, limitada a un importe máximo de 6.000€.

La cifra aproximada de jugadores inscritos es cercana a 44.000 jugadores.

Suecia

Una empresa dedicada a las apuestas hípcas, la AB Trav och Galopp, obtuvo en el año 1998 una licencia de explotación para efectuar este tipo de apuestas por Internet.

Alemania

El mercado on-line se ha incrementado espectacularmente, sin embargo, el primer casino virtual tuvo que suspender su funcionamiento recientemente, ya que la actual legislación insiste en el hecho de que los juegos de azar sólo pueden tener lugar con la intervención física y directa de los empleados y los propios clientes.

Irlanda

En este último año, el grupo de apuestas Gamebookers se ha convertido en la primera empresa de apuestas deportivas en combinar la apuesta online con la más tradicional apuesta

telefónica. También se ha lanzado la primera lotería irlandesa por Internet.

Estados Unidos

Se caracteriza por tener una regulación prohibitiva de juego a través de Internet, pese a lo cual no son pocos autores, entre otros Strumpf K.(2004) que consideran que la mayor parte de los jugadores por dicho medio son nacionales de dicho país, y que sería conveniente la autorización de apuestas deportivas a través de Internet, a fin de evitar corruptelas.

Unión Europea

La Unión Europea no ha entrado hasta la fecha, a regular cuestión alguna en relación con el juego en Internet y así la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior, excluye de forma expresa a las actividades de juego por dinero, excepto las realizadas para comunicaciones comerciales, como se ha señalado anteriormente.

Sin embargo, sí que es importante el camino abierto por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en Sentencia dictada por el mismo de fecha 6 de Noviembre de 2003, en relación, entre otros temas, a la “Recogida en un Estado miembro de apuestas sobre acontecimientos deportivos y transmisión por Internet a otro Estado miembro”.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En el asunto Piergiorgio Gambelli y otros⁵⁸, ante una decisión prejudicial planteada en el sentido de que determinara si existía incompatibilidad entre, por una parte, los artículos 43 y siguientes y 49 y siguientes, relativos a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios transfronterizos a través de Internet, y por otra una normativa nacional que prohíbe, bajo sanción penal, el ejercicio de actividades, cualquiera que sea la persona que lo desarrolle y el lugar que se produzca de recogida y transmisión de apuestas, cuando no concurren los requisitos de concesión.

Los hechos que motivaron esta decisión tuvieron su origen porque una empresa británica denominada Stanley, legalmente constituida y al corriente de sus obligaciones fiscales, ofrecía al público europeo una amplia gama de apuestas a precio fijo sobre diversos acontecimientos deportivos, nacionales, europeos y mundiales.

Los particulares tenían la posibilidad de participar desde su domicilio, mediante diversos sistemas como Internet, fax o teléfono, en las apuestas organizadas y gestionadas por esta sociedad, utilizando su tarjeta de crédito como único medio de pago.

La presencia de Stanley en Italia como empresa se había concretado, mediante acuerdos con empresas de centros de transmisión telemáticos que recogían y registraban las intenciones de apuesta y la transmitían a la empresa inglesa.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 6 de noviembre de 2003. Asunto C-243/01. Procedimiento penal entablado contra Piergiorgio Gambelli y otros. Petición de decisión prejudicial: Tribunale di Ascoli Piceno – Italia.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Ante estos hechos, casi todos los gobiernos de la Unión Europea así como la Comisión elaboraron el correspondiente informe, previo a la sentencia, defendiendo la postura italiana, de considerar todo tipo de juego de competencia nacional, en base a la jurisprudencia al efecto.

El Tribunal de Justicia llegó a las siguientes conclusiones, referidas al juego a través de Internet y la normativa europea:

En su fundamento 46 señala: “En la medida en que una sociedad como Stanley, establecida en un estado miembro, ejerce la actividad de recogida de apuestas a través de agencias establecidas en otro estado miembro, las restricciones impuestas a dichas agencias constituyen obstáculos a la libertad de establecimiento”.

Respecto a la prestación de servicios, en los fundamentos 51 a 56, se extraen entre otras conclusiones:

-Que por analogía de la Sentencia de Schindler, esta actividad constituye un servicio en el sentido del artículo 50 CE.

-Que el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que comprende los servicios que un prestador ofrece por teléfono a destinatarios de otros estados miembros, sin necesidad de desplazarse (Sentencia 10/5/1995 Alpianes Insv. C 384/93) y que por analogía se ha de aplicar a un prestador de servicios, como Stanley, establecido en un estado miembro, que ofrece por Internet y por tanto sin desplazarse, a destinatarios de otros países miembros, de modo que cualquier restricción de dichas actividades constituye una restricción a la libre prestación de servicios por un prestador de este tipo.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

-Concluyendo que en estas circunstancias, procede examinar si tales restricciones pueden admitirse con arreglo a las excepciones expresamente previstas por los artículos 45 y 46 CE o pueden justificarse conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por razones de imperiosas de interés general, correspondiendo al órgano jurisdiccional remitente comprobar si una normativa de este tipo, responde efectivamente a objetivos que puedan justificarla y si las restricciones que impone no resulta desproporcionadas en relación con dichos objetivos.

De lo que puede deducirse, a nuestro juicio, que existen indicios más que racionales de la legalidad de la actuación de la empresa Stanley., y que por tanto la práctica del juego a través de Internet, por lo que se refiere a las Loterías y Apuestas es conforme al Tratado constitutivo de la Unión Europea.

Otras posiciones

Foro Europeo de Reguladores de juego (GREF)

El Gref esta compuesto por representantes de organizaciones reguladores de juego de toda Europa, y en diversas reuniones celebradas ha llegado a una serie de conclusiones que podemos resumir en los siguientes puntos:

La regulación del juego es competencia y jurisdicción de cada país.

En el supuesto que se autoricen juegos por Internet, los mismos se han de desarrollar bajo las condiciones de los tipos concretos e juego que estén permitidos, debiendo ser respetadas estas decisiones por las restantes jurisdicciones.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Si una jurisdicción autoriza el juego por Internet, deberá contemplar que estará sujeto a idénticos niveles de investigación y prohibición que a los operadores tradicionales, y por tanto los operadores deberán estar ubicados en el territorio del país autorizante.

El juego autorizado por Internet, se limitará a los residentes en la jurisdicción, y con los que existan acuerdos recíprocos o de cooperación.

Las regulaciones deberán contemplar entre otros aspectos: menores de edad, protección a los jugadores compulsivos, control de la publicidad, protección de la privacidad y confidencialidad de los jugadores, métodos de control para que el juego se desarrolle de forma limpia y segura, no permitir la concesión de crédito, evitar el “Blanqueo de dinero”etc.

Asociación Internacional de Reguladores del Juego (IAGR)

Se trata de otra organización que agrupa a reguladores de juego de Australia, Bahamas, Canadá, Jamaica, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Estados Unidos, Reino Unido y Holanda.

Después de varias reuniones, establecieron las siguientes conclusiones:

Internet no reconoce fronteras nacionales

Se admite que las diferentes jurisdicciones adopten distintas políticas hacia el juego en Internet, desde la prohibición absoluta a la autorización sujeta a reglamento.

El juego en Internet abarca a todo tipo de juegos, y con la utilización de todos los medios posibles.

Los principios que se deberían tener en cuenta para su regulación serían entre otros:

Todo juego debe tener su Reglamento; prohibición a los menores de edad; Registro de Jugadores (confidencialidad); control de los operadores referida tanto técnica como económica; limitar las apuestas y las pérdidas; sistemas de resolución de conflictos; control de publicidad, auditoria y cumplimiento de la normativa administrativa y fiscal de la jurisdicción en la operen.

6.4. Posición de España.

Como no podía ser de otra manera, la incorporación de la electrónica y la interactividad que permiten los nuevos sistemas como Internet, telefonía móvil y la televisión digital ha afectado al desarrollo del juego en España.

Respecto a los juegos públicos, el uso de las nuevas tecnologías se ha producido, cuando hemos hablado del Cupón de la Once, que ha puesto en marcha un sistema de terminales punto de venta, que es un pequeño aparato de 750 gramos, inalámbrico, y que permite realizar el cupón a la carta, es decir elegir el número deseado y reservarlo al igual que para el juego recientemente puesto en circulación, de características semejantes a la lotería primitiva, denominado el Combo, y que llevarán los 23.000 vendedores de la Once, al igual que las

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Administraciones de Lotería están vendiendo muchas participaciones de la Lotería Nacional a través de Internet⁵⁹.

Por otro lado, en el ámbito de Internet, las casas de juego han proliferado como hongos y son varias docenas las que ofrecen la posibilidad de realizar todo tipo de apuestas, incluida la quiniela de fútbol, con sedes ubicadas en paraísos fiscales.

Ante estos hechos, unido al estancamiento de los ingresos por la Quiniela y la necesidad de nuevos ingresos por parte de los equipos profesionales del fútbol español, ha llevado a la Liga de Fútbol Profesional a asociarse con la empresa Indra para poner en marcha una plataforma tecnológica que permite no sólo las tradicionales quinielas con el 1-X-2, sino ampliar las posibilidades al número de goles, marcadores, y un variado abanico de posibilidades en el que no se descarta las apuestas con los partidos comenzados (Casamayor. El País, 2004).

Además la aplicación permite a todo tipo de actividades deportivas como balón-cesto, ciclismo etc, pudiendo participar a través de Internet, teléfono móvil y televisión digital.

Hasta la fecha no ha habido contestación por parte de la Administración, quedando por solucionar temas como la participación del Estado, el organismo regulador y el del gestor entre otros

Por lo que respecta a los juegos privados, entre otros retos, se están enfrentando en la actualidad a tres factores que pueden condicionar su futuro, aparte de la competencia del sector público.

⁵⁹ La más famosa es la Bruixa d'Or en la localidad de Sort (Lérida)

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En primer lugar LOS CIBERCAFÉS, en realidad son centros que permiten utilizar ordenadores con conexión a Internet como actividad principal, por encima de las propias de cafetería.

En un cibercafé podemos encontrarnos a usuarios que acceden a su correo electrónico o que consultan en páginas web. Pero también a personas que los utilizan como si fueran salones recreativos, accediendo a juegos de la red o descargando juegos u otros productos, como música, películas etc.

Estas actividades son elegidas por los usuarios, sin que el establecimiento ejerza ningún control, ya que estos tarifican y cobran importes a los usuarios en función del tiempo de conexión. Sin embargo, estos centros no pagan impuestos comparables a los salones recreativos ni cumplen con la legislación vigente para este tipo de locales.

De ahí que sea necesario definir las diferentes actividades que puedan realizarse en estos locales, para así evitar la práctica de aquellas que se consideren ilegales y poder reglamentar aquellas que supongan una competencia para otros sectores de mercado preexistentes.

En segundo lugar, EL MÓVIL COMO SOPORTE DE JUEGO, que se ha convertido en un aparato capaz de realizar varias funciones, en competencia directa con el ordenador.

Por una parte, los fabricantes de teléfonos móviles han facilitado la incorporación de videojuegos en el software de su teléfono y por otra, las operadoras de telefonía móvil han establecido acuerdos con plataformas de comunicación y cadenas televisivas para realizar sorteos mediante el envío de

mensajes SMS o mediante llamadas a un número de teléfono (Granados R.(2004).

Lo que significa una dura competencia para el sector del juego, toda vez que se desconoce el tanto por ciento de los ingresos que se destina a premios, que gravamen fiscal se aplica o que grado de beneficios comporta a sus creadores. Ya que estos concursos suelen dar premios predeterminados, por lo que cubierto el importe del premio y los gastos de infraestructura, todo pasa a beneficios sin que el incremento del consumo revierta en una mejora del premio.

Muchos de estos sorteos, utilizan preguntas triviales, muy sencillas como método de enganche y ofrecen premios ridículos para el nivel de beneficio que obtienen, alejándose de los que pagan el sector privado.

Y en tercer lugar LAS CADENAS DE TELEVISIÓN, los concursos televisivos son tan antiguos como la propia televisión, y su objetivo ha sido la lucha por conquistar determinados índices de audiencia o convencer a anunciantes para que inserten sus anuncios en los horarios de emisión del concurso.

El problema empieza cuando las cadenas televisivas, en connivencia con las tecnologías que ofrece el teléfono móvil, mediante el envío de mensajes, han empezado ofrecer sorteos mediante la realización de preguntas, en espacios publicitarios y en determinados programas, que deben responderse a través de llamadas o mensajes de texto.

Ello supone un importante negocio en el tráfico de mensajes y llamadas, sobre todo el tiempo de llamada en espera, especialmente en algunos concursos de televisiones locales.

De nuevo, resulta difícil de obtener información sobre los porcentajes destinados a premios, el margen de beneficio de las llamadas, e incluso de la legalidad de las mismos.

En la Conferencia Sectorial del Juego, se han celebrado varias reuniones a partir de la celebrada el 5 de mayo de 1999, que se acordó constituir un grupo de trabajo, integrado por representantes de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de estudiar los diversos aspectos de esta modalidad de juego y proponer algún texto normativo. BOCG (2002)

El grupo ha alcanzado una serie de conclusiones, entre las que destacan la utilización de la firma electrónica para la práctica de los mismos, un borrador de reglamentación de los cibercafés, que su regulación debería tener un carácter globalizador y no territorializado e incluir como mínimo las siguientes características:

Aspectos generales:

1. La norma debe contemplar la regulación de los siguientes elementos: jugadores, empresas de software, operadores de juego, prestadores del servicio del Internet, buscadores de sitios, prestadores de servicios y empresas de seguridad.
2. El denominador común de todos ellos, debe ser su residencia en España, para facilitar el control de los mismos.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

3. El jugador, debe ser mayor de edad; residenciado en España, Inscripción previa con el operador correspondiente; Apertura cuenta corriente en entidad financiera domiciliada en España y obtener la correspondiente firma electrónica.

La regulación debe abarcar los siguientes elementos:

- 1.-Debe existir una regulación específica por cada juego
- 2.-Establecimiento de un registro de jugadores prohibidos
- 3.-Los fondos destinados a este fin, deberán estar situados en una cuenta específica.
- 4.-Se han de establecer un límite para las cantidades que puedan jugarse.
- 5.- Se ha de establecer controles para garantizar la transparencia de la actividad del juego.
- 6.- La publicidad de los juegos debe tener un carácter restrictivo y nunca incentivador de la actividad del juego.

Pese a los trabajos realizados y las reuniones celebradas al efecto, a fecha de hoy las distintas administraciones no se han puesto de acuerdo de cómo enfrentarse a esta nueva realidad y la forma de regularlo.

La necesidad de hacerlo, es una realidad evidente al convertirse en uno de los negocios más importantes que se gestionan a través de la red,.A nuestro juicio, una posible prohibición resultaría muy limitada puesto que los plazos en los que se introducen en Internet nuevos estándares son considerablemente cortos, por lo que tratar de disponer de sistemas que impiden el juego mediante la restricción al uso de técnicas no es posible dado que su validez sería corta y además podría limitar el acceso a otras muchas posibilidades de la red

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

(Muñoz Machado. (2000). En este sentido puede servir de ejemplo la problemática de Estados Unidos, que pese a tener una posición prohibicionista del juego en Internet, existe un gran número de jugadores que practican el mismo.

El juego por Internet tal y como se está desarrollando en la actualidad, plantea como aspectos más negativos: menos transparencia de los juegos, mayor dificultad para el control de acceso a los juegos, situación más propensa al aumento de la ludopatía, y constituye una fuente de evasión de divisas, lo que hace necesario una regulación del mencionado sector.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Capítulo VII: Cifras Globales del Juego.

7.1. Análisis de las cantidades jugadas

En las series y gráficos que se analizan a continuación, se incluyen las cifras correspondientes al juego gestionado por empresas del Sector Privado que comprende el practicado en los Casinos de Juego, Salas de Bingo y Máquinas Recreativas tipo "B". Los gestionados por el sector público a través de la Loterías y Apuestas del Estado (LAE) que engloba la Lotería Nacional, la Primitiva y Quiniela de fútbol; y el Cupón Pro-Ciegos, gestionado por la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE).

No se incluyen las cifras de los juegos gestionados por la Entitat Autònoma de Jocs i Apostes de Catalunya,(EAJA) que a fecha 20 de diciembre, no había ofrecido los datos correspondientes al ejercicio 2003.

Teniendo en cuenta la diferencia entre los conceptos de gasto efectivo y cantidad jugada, la cantidad jugada en 2003, asciende a 26.727,48 millones de euros y la propia magnitud de esa cifra constituye un indicador sociológico del aspecto lúdico o de adicción al juego de la población española, mientras que el gasto real de los jugadores es de 8.587,65 millones de euros, equivalente a los ingresos brutos de las empresas gestoras de juego y que porcentualmente significan, aproximadamente el 32,15% de lo jugado.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Al objeto de ver como están evolucionando las cantidades jugadas en los diversos sectores del juego, en el siguiente cuadro se recogen las variaciones experimentadas en los distintos tipos de juegos desde 1998 a 2003

Cantidades jugadas en el período 1998-2003

JUEGOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Casinos	1.229	1.381	1.581	1.687	1.854	1.914
Bingos	3.710	3.780	3.819	3.755	3.716	3.930
Máquinas "B"	8.836	9.566	10.416	10.592	10.368	10.292
Total Juegos Privados	13.775	14.727	15.816	16.035	15.938	16.136
Lotería Nacional	3.777	3.962	4.103	4.316	4.397	4.747
Lotería Primitiva	1.686	1.842	1.839	2.174	2.246	2.400
Bono-Loto	369	402	447	525	537	613
Quiniela	469	484	493	530	457	533
Total LAE	6.301	6.689	6.881	7.545	7.637	8.292
ONCE	2.291	2.289	2.432	2.457	2.383	2.299
Total general	22.367	23.706	25.129	26.037	25.958	26.727

Fuente: Comisión Nacional del Juego

Del mismo se deduce que los Juegos Privados mantienen, hasta el año 2001, un crecimiento sostenido entre el 7 y 12%, para bajar ese año el 1,38% y entrar en 2002 en valores negativos de -0,60%, recuperando este año la senda positiva del 1,24%, pese a la ligera caída de la Máquinas tipo "B".

El período 1998/2003 se salda con un incremento acumulado de los juegos privados del 17,14%, procedente de las subidas

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

de Casinos (55,75%), Bingos (5,92%) y Máquinas “B” (16,48%)

Los juegos gestionados por la LAE presentan un crecimiento sostenido, con una subida acumulada en este periodo del 31,6%.

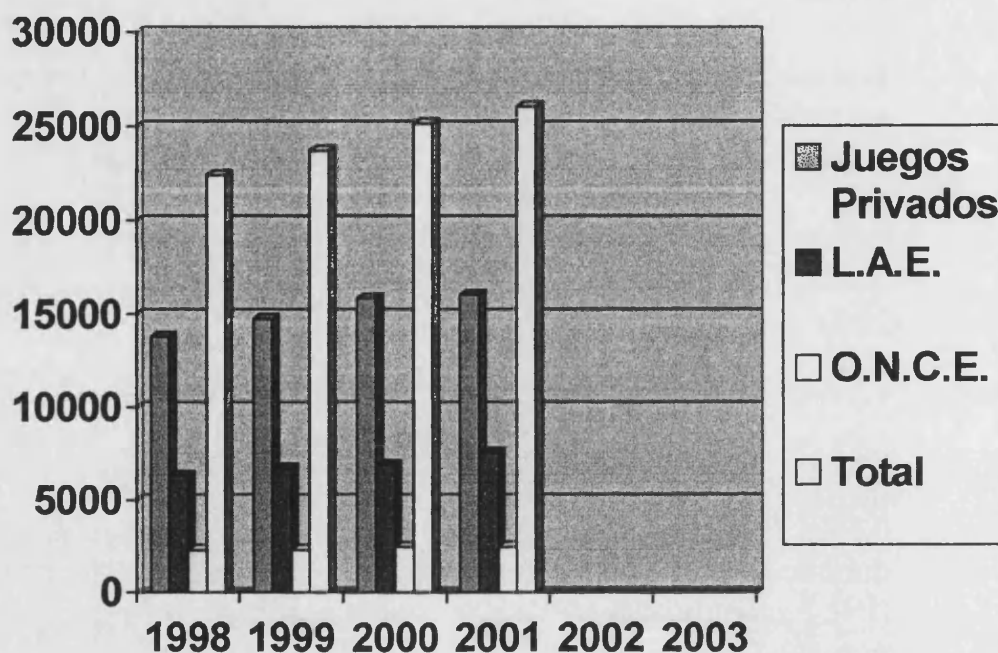
La ONCE, continúa la tendencia bajista iniciada en el 2002, que le lleva acumular solamente un 0,36% en el periodo 1998 a 2003.

De lo que se deduce de lo señalado anteriormente, en el periodo analizado se registra un incremento global del 19,50%, que en el periodo 2002/01 se detecta signo negativo del -0,3%, sin descontar el Índice de Precios al Consumo (IPC) que durante esos años, y según el Instituto Nacional de Estadística (INE) ascendió un 16,21%, lo que significaría un incremento muy moderado.

La distribución de las cantidades jugadas según su tipo de gestión y por los años analizados se muestra en el siguiente Gráfico:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Cantidades Jugadas “Evolución 1998-2003” (Millones de euros)



En el cuadro siguiente se presentan las cifras que se jugaron en España durante el año 2003 en los diferentes tipos de juegos, distribuidos por Comunidades Autónomas, tanto los de gestión privada como los públicos.

Cantidades jugadas a nivel nacional en el año 2003, distribuidas por Comunidad Autónoma (Millones)

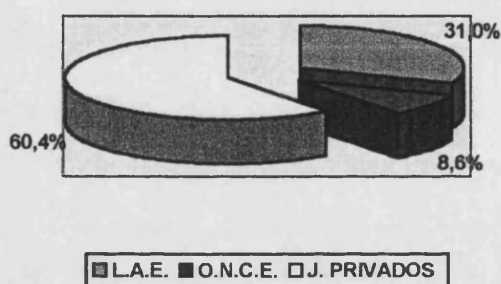
	<i>Juegos de Gestión privada</i>				<i>Loterías y apuestas del Estado</i>					O.N.C.E.	Total
	Casinos	Bingos	Máq "B"	Total	Lotería Nacional	Lotería Primitiva	Bono Loto	Quiniela	Total	Cupón	
ANDALUCÍA	276,51	520,73	1.386,53	2.183,77	593,80	340,78	105,38	67,04	1.107,00	533,72	3.824,49
ARAGÓN	41,61	188,36	381,26	611,23	154,99	61,16	15,62	13,87	245,64	38,53	895,40
ASTURIAS		57,53	341,91	399,44	122,78	68,90	20,56	9,58	221,82	65,22	686,48
BALEARES	101,58	69,67	159,14	330,39	82,99	61,79	15,31	19,23	179,32	81,80	591,51
CANARIAS	165,29	321,59	510,18	997,06	156,77	118,95	40,43	27,41	343,56	136,77	1.477,39
CANTABRIA	41,81	43,89	138,22	223,92	60,68	33,13	8,17	7,15	109,13	22,90	355,95
CASTILLA Y LEÓN	50,00	183,67	737,53	971,20	340,35	162,30	38,73	32,03	573,41	73,63	1.618,24
CASTILLA-LA MANCHA		52,24	394,36	446,60	216,60	89,19	21,44	19,14	346,37	80,57	873,54
CATALUÑA	464,95	580,96	1.651,95	2.697,86	697,22	370,76	61,69	92,04	1.221,71	364,93	4.284,50
EXTREMADURA		62,07	234,24	296,31	72,95	53,35	14,24	10,60	151,14	53,62	501,07
GALICIA	46,48	135,56	473,03	655,07	227,74	167,34	44,49	31,16	470,73	80,28	1.206,08
LA RIOJA		5,68	80,08	85,76	37,81	16,90	4,14	2,94	61,79	13,66	161,21
MADRID	401,15	831,89	1.358,81	2.591,85	802,90	364,71	94,30	94,48	1.356,39	232,84	4.181,08
MURCIA	76,98	78,71	439,68	595,37	174,39	58,02	17,15	12,63	262,19	106,34	963,90
NAVARRA		35,70	94,62	130,32	55,68	28,89	7,17	7,04	98,78	24,68	253,78
PAIS VASCO	70,03	151,36	539,28	760,67	288,96	141,44	32,22	26,94	489,56	77,50	1.327,73
VALENCIA	169,62	583,76	1.350,85	2.104,23	655,96	254,54	69,07	56,18	1.035,75	303,87	3.443,85
CEUTA	4,09	23,44	8,47	36,00	2,11	3,85	1,21	2,47	9,64	4,78	50,42
MELILLA	4,02	2,77	12,28	19,07	2,31	3,53	1,29	0,96	8,09	3,70	30,86
TOTAL	1.914,12	3.929,58	10.292,42	16.136,12	4.746,99	2.399,53	612,61	532,89	8.292,02	2.299,34	26.727,48

Fuente: Comisión Nacional del Juego

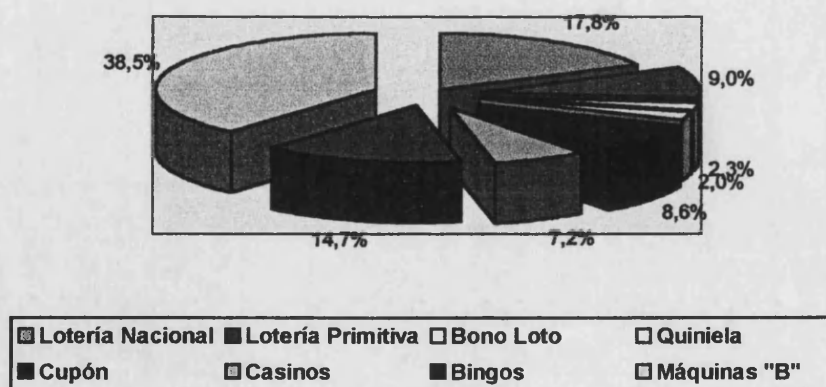
ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

La distribución acumulada por grupos de juegos según su tipo de gestión y por juegos individualmente considerados sobre el total de las cantidades jugadas y su representación , se refleja en los siguientes Gráficos.

Importe cantidades jugadas en 2003. Distribución porcentual por tipo de gestión.



Importe cantidades jugadas en 2003. Distribución porcentual por juegos.



ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

El estudio pormenorizado de cada uno de los juegos se ha realizado cuando se ha estudiado cada uno de ellos en los apartados correspondientes, pero si que hay que señalar que el total general aumenta el 2,97% equivalente a 769,76 millones de euros más que en 2002, debido a que la ONCE pierde 83,83 millones de euros, mientras que tanto los juegos públicos como los privados suben 655,23 y 198 millones de euros respectivamente.

Las variaciones del conjunto de juegos según su tipo de gestión, presentan oscilaciones de uno a otro signo bastante agrupados en torno a su media.

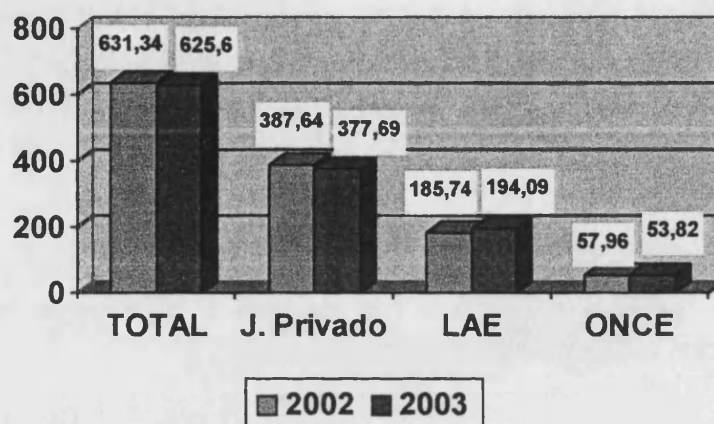
Valor medio de las cantidades jugadas por habitante

Como ya se ha señalado cuando se ha hablado de cada uno de los juegos individualmente, estos datos se obtienen a través de los datos del Padrón Municipal a 1 de enero de 2003.

Esta población se ha aplicado a todos los juegos estudiados en este trabajo, teniendo en cuenta que en el año 2003, se produjo un incremento respecto al censo de 2002, cifrado en 879.170 personas, hasta situarse en 42.717.064 habitantes, distribuidos de forma heterogénea.

La representación gráfica de los valores medios de cantidades jugadas por habitante/año por tipo de juego y su comparación con 2002 se recoge en el siguiente Gráfico

Valores medios de cantidades jugadas por habitante/año. Variación 2002-2003



Del gráfico se deduce, que se da una disminución del 0,91%, una vez corregidos los datos de 2002. Este ligero descenso equivale a 5,74€ por habitante que se distribuye de la siguiente forma: Juegos Privados -9,95€ (-2,57%), Juegos Públicos 8,35€ (4,5%) y la Once -4,14%€ (-7,15%).

Por CCAA la cantidad media es superada por Aragón, Canarias, Madrid, Murcia y Valencia que en todos los casos, juegan más de 700€.

En sentido contrario, Extremadura, Galicia, Navarra y Melilla, apenas superan los 400€, además de otras que suelen coincidir con aquellas que no hay casinos instalados.

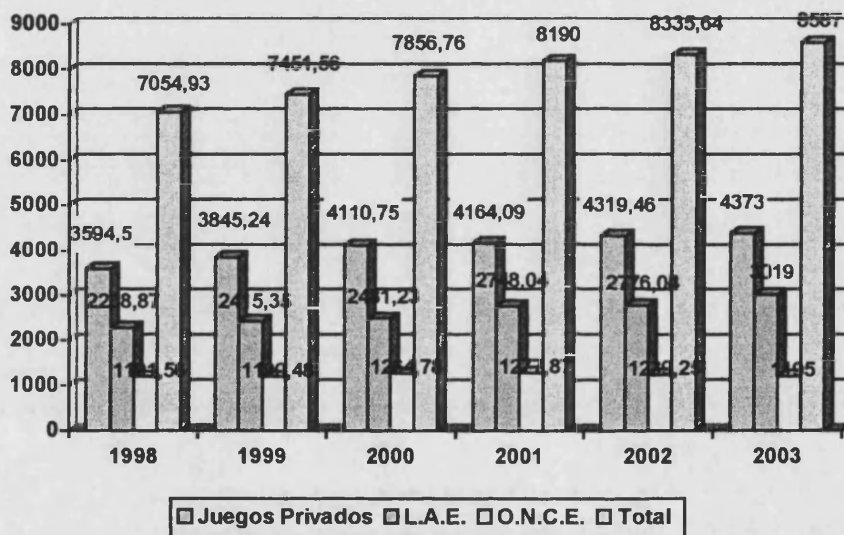
7.2. Análisis de las cantidades gastadas

Si a las cantidades jugadas, tenemos en cuenta la diferencia entre lo jugado y lo gastado, y aplicamos los porcentajes que a cada juego se adjudican de conformidad con la normativa que

cada uno de ellos tiene sobre todo en cuanto a la devolución de premios, tendríamos las cantidades gastadas.

La evolución del gasto desde el año 1998 al 2003, por grupos de juego, según el tipo de gestión, se recoge en el siguiente Gráfico:

Gasto real "Evolución 1998-2003"



Los porcentajes de gasto efectivo o real, como se ha señalado con anterioridad en el año 2003, en Casinos representa el 22,53% de lo jugado, Bingos el 34,82%, Máquinas "B" el 25%, y la LAE y la ONCE porcentajes según sus propias normas.

Se puede afirmar que durante este año los Juegos Privados revertieron en premios a los jugadores el 72,88%, la LAE el 63,55% y la ONCE el 48% de las cantidades jugadas en los diferentes juegos que gestionan, constituyendo el resto de estos porcentajes el gasto real o efectivo de los jugadores.

En el siguiente cuadro se presenta la distribución del gasto, desglosado por tipos de gestión y CCAA.

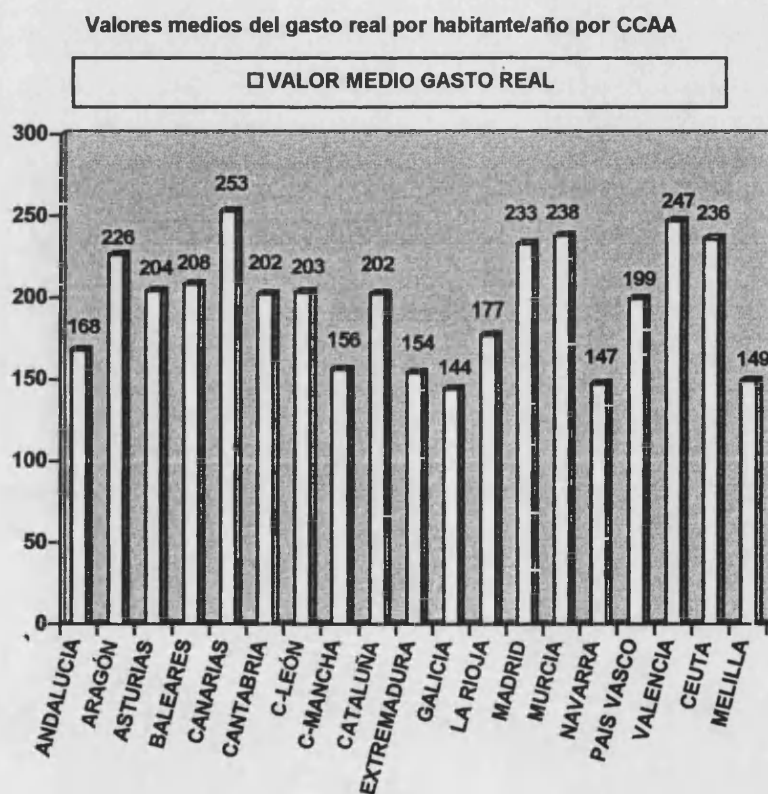
Cantidades de gasto real a nivel nacional en el año 2003 distribuidas

	Juegos de Gestión privada				Loterías y apuestas del Estado					O.N.C.E.	Total
	Casinos	Bingos	Máq "B"	Total	Lotería Nacional	Lotería Primitiva	Bono Loto	Quiniela	Total	Cupón	
	ANDALUCÍA	62,30	181,32	346,63	590,25	178,14	153,35	47,42	30,17	409,08	
ARAGÓN	9,37	65,59	95,32	170,28	46,50	27,52	7,03	6,24	87,29	20,04	277,61
ASTURIAS		20,03	85,48	105,51	36,83	31,01	9,25	4,31	81,40	33,91	220,82
BALEARES	22,89	24,26	39,79	86,94	24,90	27,81	6,89	8,65	68,25	42,54	197,73
CANARIAS	37,24	111,98	127,55	276,77	47,03	53,53	18,19	12,33	131,08	71,12	478,97
CANTABRIA	9,42	15,28	34,56	59,26	18,20	14,91	3,68	3,22	40,01	11,91	111,18
CASTILLA Y LEÓN	11,27	63,95	184,38	259,60	102,11	73,04	17,43	14,41	206,99	38,29	504,88
CASTILLA-LA MANCHA		18,19	98,59	116,78	64,98	40,14	9,65	8,61	123,38	41,90	282,06
CATALUÑA	104,75	202,29	412,99	720,03	209,17	166,84	27,76	41,42	445,19	189,76	1.354,98
EXTREMADURA		21,61	58,56	80,17	21,89	24,01	6,41	4,77	57,08	27,88	165,13
GALICIA	10,47	47,20	118,26	175,93	68,32	75,30	20,02	14,02	177,66	41,75	395,34
LA RIOJA		1,98	20,02	22,00	11,34	7,61	1,86	1,32	22,13	7,10	51,23
MADRID	90,38	289,66	339,70	719,74	240,87	164,12	42,44	42,52	489,95	121,08	1.330,77
MURCIA	17,34	27,41	109,92	154,67	52,32	26,11	7,72	5,68	91,83	55,30	301,80
NAVARRA		12,43	23,66	36,09	16,70	13,00	3,23	3,17	36,10	12,83	85,02
PAIS VASCO	15,78	52,70	134,82	203,30	86,69	63,65	14,50	12,12	176,96	40,30	420,56
VALENCIA	38,22	203,27	337,71	579,20	196,79	114,54	31,08	25,28	367,69	158,01	1.104,90
CEUTA	0,92	8,16	2,12	11,20	0,63	1,73	0,54	1,11	4,01	2,49	17,70
MELILLA	0,91	0,96	3,07	4,94	0,69	1,59	0,58	0,43	3,29	1,92	10,15
TOTAL	431,26	1.368,27	2.573,13	4.372,66	1.424,10	1.079,81	275,68	239,80	3.019,37	1.195,66	8.587,69

Fuente: Comisión Nacional del Juego

Valores medios del Gasto Real en juego por habitante

Se reflejan a continuación las magnitudes obtenidas del gasto real o efectivo distribuido entre los habitantes de las CCAA, teniendo en cuenta lo señalado cuando he hablado del gasto medio jugado por habitante, sobre todo al modificarse la población de derecho de 2003.



Del mencionado Gráfico se deduce que la cantidad media es de 201,01E repartida entre Juegos Privados que representan

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

102,35 €, los gestionados por la LAE 70,67 € y la ONCE 27,99€.

La cifra media, es superada ampliamente en CCAA como Canarias, Madrid, Murcia y Valencia que superan los 230 €, quedando por debajo las de Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura y Navarra entre otras, que están alrededor de 150€.

La razón de estas diferencias entre CCAA, se puede explicar en parte, por la diferente proporción entre el juego total ofertado y la mayor o menor densidad de población de su territorio, que a veces se desplaza a otros territorios por motivos turísticos o por poder practicar juegos que no existen en su Comunidad.

Capítulo VIII: Análisis Macroeconómico del Sector del Juego

8.1. Introducción

La antigüedad de los juegos de azar, como ha quedado de manifiesto en la perspectiva histórica de los mismos, supuso desde el principio una contribución decisiva en el avance científico. El desarrollo de la estadística desde el propio concepto de probabilidad, por ejemplo, no se habría producido sin esa ligazón del concepto teórico probabilístico al azar o suerte de los juegos.

Desde una perspectiva más económica, en los inicios de una ciencia bastante más reciente, no hay más remedio que hacer referencia a los intentos de resolución de la paradoja de San Petersburgo como contribución decisiva a la estructura teórica de la misma. La naturaleza de esta paradoja consiste en echar una moneda al aire hasta que aparezca una cara. En el juego participan dos jugadores, A y B. Si sale cara en la primera tirada, B le pagaría a A un tálero⁶⁰. Si es en la segunda tirada, le pagaría dos táleros. Cuatro táleros si es en la tercera vez no habiendo salido cara en las dos primeras, y así sucesivamente. La serie de ganancias posibles de A, siendo n en número de veces que se lanza la moneda, es 1, 2, 2 al cuadrado, 2 al cubo, ...2 elevado a $n-1$. Inferimos su expectativa matemática de ganancia multiplicando cada una de las ganancias posibles por

⁶⁰ Antigua moneda alemana de plata.

su probabilidad, que obviamente en el caso de una moneda perfecta será $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{8}$, etc..De modo que cada esperanza matemática al multiplicar queda reducida a $\frac{1}{2}$. Por tanto la suma de las expectativas de ganancia para el jugador A siempre son $n/2$. Y como n puede aumentar por encima de cualquier número, la expectativa de ganancia será mayor que cualquier cantidad que podamos imaginar.⁶¹ Ahora bien, ¿cuánto estaría dispuesto a pagar A por participar en el juego?.

Si consideramos juego “justo” aquél en el que el participante paga la esperanza matemática total de ganancias, o el valor actuarial del juego desde una perspectiva más moderna, A tendría que pagar a B una cantidad infinita de dinero por participar en el juego propuesto. Evidentemente no habrá nadie que por participar en este juego con las reglas planteadas pague una cantidad ilimitada de dinero, con lo que “la presunción de que la gente se comporta de manera que maximice su renta esperada es una contradicción”.⁶²

El intento de resolver la paradoja de San Petersburgo fue realizado por el matemático suizo Daniel Bernoulli en 1738, en lo que hoy en día se podría considerar una contribución a la economía matemática. Como su obra se publicó en latín y la traducción inglesa tuvo que esperar más de dos siglos (1954), apenas se le dio el valor científico que posteriormente se le ha reconocido. Ciertamente “durante la etapa de formación de la ciencia económica eran muchos los escritores de economía que sabían latín, aunque se preocuparon muy poco por las matemáticas; en el momento en que empezaron a hacer más

⁶¹ Siguiendo parcialmente la explicación de la nota a pie de página número 39 de SCHUMPETER, J. A. (1994), Ppág. 353.

⁶² BLAUG, M. *La teoría económica en retrospectiva*. Ed. Miracle, Barcelona, 1970. Pág. 457.

caso de la matemáticas fueron muchos los que dejaron de ser expertos en latín”⁶³.

Pero Bernoulli supera los problemas del tipo de la paradoja de san Petersburgo sustituyendo la “esperanza matemática” por la “esperanza moral”, introduciendo elementos subjetivos de las circunstancias personales de cada persona y, especialmente, de la riqueza de cada uno. Su aportación científica introduce el concepto de utilidad marginal decreciente de la renta monetaria, ponderándose entonces las probabilidades por la utilidad decreciente del ingreso. Así cualquier jugador querrá una mayor ganancia para compensarle del riesgo de una pérdida dada.

Ya los estudiantes de Economía se acostumbran a manejar, desde los primeros cursos, la teoría de la utilidad como una racionalización de las curvas de demanda de bienes, y saben explicar la conducta de los consumidores ante la presencia de la incertidumbre, por ejemplo en los contratos de seguros cuya prima posiblemente sea un gasto a fondo perdido. Saben, en definitiva, que se prefiere la certeza a lo incierto, pero tal vez ignoren la procedencia remota de la configuración teórica desde las paradojas de la suerte. *Alea jacta est*. Pero ¿cómo explicar el comportamiento de los consumidores ante los juegos de azar?. Adelantemos unos cuantos siglos hasta la situación presente...

8.2. Estudio Económico

Numerosos investigadores, por desgracia ningún español⁶⁴, han planteado exhaustivos análisis macroeconómicos del juego,

⁶³ SPIEGEL, Henry W. *El desarrollo del pensamiento económico*. Ed. Omega. Barcelona 1973 Pág.179..

fundamentalmente aplicado a las loterías públicas. Habría que señalar la importancia que los estudios sobre los efectos del juego desde un punto de vista psicológico esencialmente.⁶⁵

Un primer planteamiento macroeconómico se refiere a su relación con la fiscalidad y la búsqueda de equilibrios presupuestarios. Sobre todo porque en los últimos treinta años ha sido general la introducción por parte de los estados norteamericanos de las loterías como forma de aumentar los ingresos presupuestarios, combinada con la introducción tanto a nivel estatal como local de los límites de impuestos y gastos (TELS).⁶⁶

Efectivamente antes de 1970 solamente dos estados tenían loterías y ninguno había promulgado un TEL estatal, aunque había 28 estados con TELS locales. Y en 1997 37 estados operaban con loterías públicas, 24 tenían un TEL estatal y 46 TELS locales. Cambios en la estructura fiscal que sugieren un motivo esencial para la adopción de las loterías⁶⁷ y que ya Winn y Marcia (1990) habían esbozado.

Otro tipo de análisis se han referido a la visión desde la demanda, estudiando si las ventas de la lotería dependían de ciertas características socioeconómicas de la población, si excluían otras formas de juego o procedían de un consumo no relacionado con el juego, o si la demanda de juego respondía a

⁶⁴ De hecho las escasas alusiones al tema hacen referencia a esta deficiencia. Sirva de ejemplo el artículo de COSTAS TERRONES, J. C. , "El juego en España: una laguna en la investigación económica". *Reglas de juego*, 2001.

⁶⁵ Sirva de ejemplo las revistas de amplia difusión *Intrnational Gambling Stadies* y *Journal of Gambling Studies*.

⁶⁶ Tax and expenditure limits (TELS).

⁶⁷ Un análisis actual que evidencia la relación entre los TELS y la aprobación de los programas estatales de lotería en los Estados Unidos se encuentra en Glickman y Painter (2004)

rendimientos esperados o existía desinformación en la población sobre riesgos y rendimientos.⁶⁸

O bien se han planteado desde la oferta, obstaculizando los gobiernos que el juego opere en mercados competitivos para maximizar su beneficio monopolista.⁶⁹

Vamos a iniciar el estudio macroeconómico del juego en España planteando un modelo econométrico de las cantidades jugadas por la población española anualmente, realizando la regresión con las variables consumo final y producto interior bruto.

Los datos manejados aparecen en el siguiente cuadro, en millones de euros y datos expresados en magnitudes corrientes, siendo las variables CONSUMO, PIBANUAL y JUEGO. Las cifras del juego corresponden al total jugado en España tanto en juegos públicos como privados, sin considerar el retorno de los mismos como reversión.

⁶⁸ Análisis desde la demanda se encuentran, por ejemplo, en Schettini (2002), Garrett y Sobel (2004), Garrett (2001) y Layton y Worthington (1999).

⁶⁹ Véase el magnífico trabajo de Smith (2000).

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

obs	CONSUMO	PIB ANUAL	JUEGO
1990	240118.0	312424.0	19557.00
1991	265391.0	342599.0	18668.00
1992	291603.0	368986.0	19138.00
1993	303445.0	381746.0	19283.00
1994	319469.0	406015.0	19133.00
1995	340857.0	437787.0	18673.00
1996	360166.0	464251.0	19131.00
1997	379757.0	494140.0	20555.00
1998	404746.0	527975.0	22367.00
1999	433830.0	565419.0	23706.00
2000	466714.0	609734.0	25129.00
2001	494717.0	653289.0	26037.00
2002	523957.0	696208.0	25853.00
2003	565350.0	742854.0	26727.00

Fuente: INE y Comisión Nacional del Juego.

Observamos ya claramente la gran importancia del juego en nuestra economía. Cantidades jugadas que, en la clasificación del gasto en consumo final de los hogares por finalidad (coicop) de la Contabilidad Nacional de España, superan ampliamente los capítulos de bebidas alcohólicas y tabaco (cap. 2), salud (cap. 6) , comunicaciones (cap.7) o educación (cap. 10), alcanzando unas magnitudes similares a los artículos de vestir y calzado (cap. 3). Si expresamos los porcentajes de la cantidad jugada por los españoles sobre el consumo final de la economía o sobre el mismo producto interior bruto,

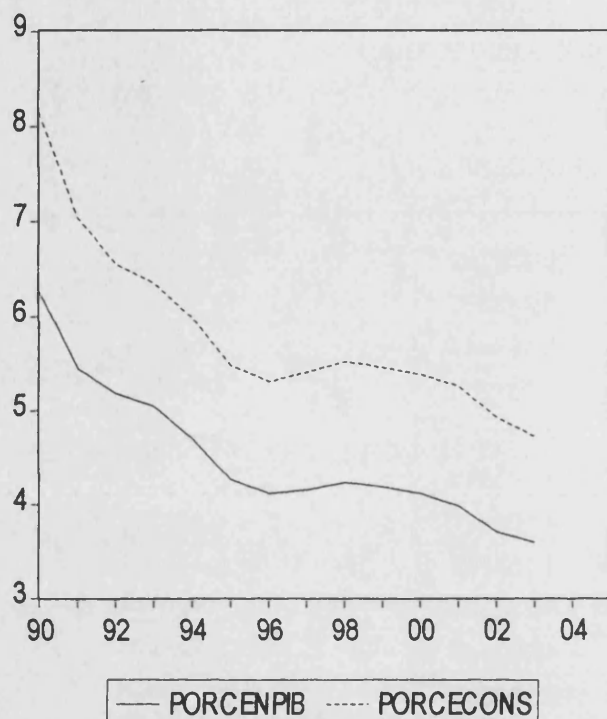
ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

tendríamos el siguiente cuadro que ya marca la importancia del juego en nuestra economía.

obs	PORCENPIB	PORCECONS
1990	6.259762	8.144746
1991	5.448936	7.034150
1992	5.186647	6.563033
1993	5.051264	6.354694
1994	4.712387	5.989000
1995	4.265316	5.478250
1996	4.120831	5.311717
1997	4.159752	5.412672
1998	4.236375	5.526182
1999	4.192643	5.464352
2000	4.121305	5.384240
2001	3.985526	5.263009
2002	3.713402	4.934184
2003	3.597881	4.727514

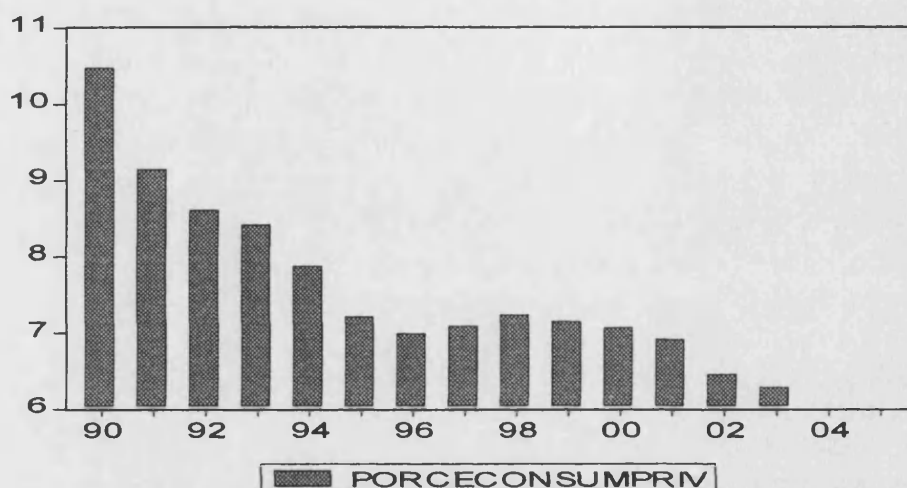
Si queremos expresarlo es gráfico, tanto el porcentaje del juego sobre el consumo como sobre el pib, tendríamos:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO



Y si empleamos el consumo privado, que en términos de la contabilidad nacional supone el gasto en consumo final de los hogares y de las ISFLSH, los resultados también indican una caída del juego en más de cuatro puntos porcentuales, como refleja el gráfico siguiente:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO



En un espacio de tiempo tan reducido observamos la caída del juego con referencia al consumo final, de forma que pasa desde más de un ocho por cien a menos del cinco porcentual. O de representar más del seis por cien del producto interior bruto a poco más del tres y medio porcentual.

Da la impresión, entonces, de cierta semejanza del juego con los bienes inferiores, aquellos cuya demanda decrece cuando la renta se incrementa. En un período de crecimiento económico tan fuerte parece cada vez más residual el gasto en juego de las familias. Podemos considerar, entonces, el nivel de juego de la sociedad como si fuera un seguro inverso, es decir, se paga una prima (gasto en juego) que se rentabiliza únicamente si acontece el siniestro (que ahora es la obtención del premio azaroso). Y el deseo de alcanzar ese premio, que comporta un status social, viajes, compras inmobiliarias, etc., es mucho mayor cuanto menor sea nuestro nivel de renta, cuanto más deseemos ese siniestro ventajoso...

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Los resultados del cálculo de la regresión del juego como variable independiente y el producto interior bruto como variable dependiente serían los indicados a continuación, empleando el método de los mínimos cuadrados al efectuar la regresión y empleando el programa informático Econometric Views.

Dependent Variable: JUEGO
Method: Least Squares
Date: 11/04/04 Time: 13:26
Sample(adjusted): 1990 2003
Included observations: 14 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
PIBANUAL	0.021609	0.002178	9.923277	0.0000
C	10901.18	1126.538	9.676705	0.0000
R-squared	0.891375	Mean dependent var		21711.21
Adjusted R-squared	0.882323	S.D. dependent var		3130.583
S.E. of regression	1073.920	Akaike info criterion		16.92758
Sum squared resid	13839646	Schwarz criterion		17.01888
Log likelihood	-116.4931	F-statistic		98.47143
Durbin-Watson stat	0.557088	Prob(F-statistic)		0.000000

Estimation Command:

=====
LS JUEGO PIBANUAL C

Estimation Equation:

=====
JUEGO = C(1)*PIBANUAL + C(2)

Substituted Coefficients:

=====
JUEGO = 0.02160949757*PIBANUAL + 10901.1758

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En la regresión del juego sobre el consumo nos quedaría:

Dependent Variable: JUEGO
Method: Least Squares
Date: 11/03/04 Time: 11:41
Sample(adjusted): 1990 2003
Included observations: 14 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CONSUMO	0.029278	0.003112	9.408194	0.0000
C	10438.76	1235.358	8.449984	0.0000
R-squared	0.880614	Mean dependent var		21711.21
Adjusted R-squared	0.870665	S.D. dependent var		3130.583
S.E. of regression	1125.857	Akaike info criterion		17.02204
Sum squared resid	15210655	Schwarz criterion		17.11333
Log likelihood	-117.1543	F-statistic		88.51411
Durbin-Watson stat	0.519434	Prob(F-statistic)		0.000001

estimation Command:

=====
LS JUEGO CONSUMO C

Estimation Equation:

=====
JUEGO = C(1)*CONSUMO + C(2)

Substituted Coefficients:

=====
JUEGO = 0.02927845395*CONSUMO + 10438.75856

En ambas regresiones obtenemos un estadístico t que nos indica que las variables independientes son significativas para explicar el comportamiento de la variable endógena (juego). Y por otra parte el coeficiente de determinación, medida estadística que sirve para explicar el éxito de la regresión para

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

predecir los valores de la variable endógena dentro del período muestral, alcanza valores altos que se sitúan por encima de 0.88 en ambos casos. Por lo que podemos decir que el producto interior bruto tiene una capacidad explicativa del 89.14% de la variabilidad del juego y que el consumo explica el 88.07% de lo anterior.

Los coeficientes de ambas variables tratadas en la regresión reflejan la elasticidad del juego respecto a las mismas, indicando que un crecimiento unitario del pib aumentaría el juego en un 2.17% y que el crecimiento unitario del consumo tendría una repercusión en el juego de casi un 3%.

Por otra parte vamos a analizar los resultados de incluir una variable ficticia (*dummy variable*) en la regresión econométrica del juego respecto al producto interior bruto y respecto al consumo. La inclusión de una variable cualitativa, de tipo binario o dicotómico, es aconsejable si se demuestra su relevancia para explicar el comportamiento de la variable endógena que estamos considerando. Se trata de las expectativas sobre el empleo. Basándonos en los datos reales de crecimiento del desempleo y en los Barómetros de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas, construimos una variable ficticia, que llamaremos D1, cuyo valor es 1 en el año en el que se incrementa la tasa de desempleo y la expectativa de creación de empleo es a la baja, reflejada en los barómetros de opinión. Y, consecuentemente su valor es 0 si la expectativa de la opinión pública es favorable al empleo. De 1990 a 1994 tendría la variable ficticia el valor 1, y a partir de 1995 el valor cero.

La utilización de esta variable cualitativa como variable explicativa en el modelo econométrico implica suponer un comportamiento diferenciado de la variable endógena según las

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

distintas categorías que presenta la variable dicotómica. Es decir, inicialmente suponemos que las expectativas de desempleo pueden tener gran influencia en las cantidades jugadas por la población.

Al incluir la variable ficticia anterior en el modelo, tendríamos los siguientes resultados, empleando de forma conjunta la forma aditiva y multiplicativa:

Dependent Variable: JUEGO
Method: Least Squares
Date: 11/03/04 Time: 11:50
Sample(adjusted): 1990 2003
Included observations: 14 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D1*PIBANUAL	-0.029746	0.010953	-2.715635	0.0217
D1	12811.40	4154.289	3.083896	0.0116
PIBANUAL	0.028010	0.002561	10.93804	0.0000
C	6973.344	1499.246	4.651233	0.0009
R-squared	0.953623	Mean dependent var		21711.21
Adjusted R-squared	0.939710	S.D. dependent var		3130.583
S.E. of regression	768.6840	Akaike info criterion		16.36219
Sum squared resid	5908751.	Schwarz criterion		16.54478
Log likelihood	-110.5354	F-statistic		68.54148
Durbin-Watson stat	0.825781	Prob(F-statistic)		0.000001

Estimation Command:

=====

```
LS JUEGO D1*PIBANUAL D1 PIBANUAL C
```

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Estimation Equation:

=====

$$\text{JUEGO} = C(1) \cdot (D1 \cdot \text{PIBANUAL}) + C(2) \cdot D1 + C(3) \cdot \text{PIBANUAL} + C(4)$$

Substituted Coefficients:

=====

$$\text{JUEGO} = -0.02974562461 \cdot (D1 \cdot \text{PIBANUAL}) + 12811.39511 \cdot D1 + 0.02800992166 \cdot \text{PIBANUAL} + 6973.343794$$

Y con relación al consumo:

Dependent Variable: JUEGO

Method: Least Squares

Date: 11/03/04 Time: 11:48

Sample(adjusted): 1990 2003

Included observations: 14 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
D1*CONSUMO	-0.040267	0.012894	-3.122891	0.0108
D1	13510.13	3880.332	3.481695	0.0059
CONSUMO	0.038502	0.003577	10.76419	0.0000
C	6146.852	1599.114	3.843911	0.0032
R-squared	0.952231	Mean dependent var		21711.21
Adjusted R-squared	0.937900	S.D. dependent var		3130.583
S.E. of regression	780.1368	Akaike info criterion		16.39177
Sum squared resid	6086134.	Schwarz criterion		16.57436
Log likelihood	-110.7424	F-statistic		66.44666
Durbin-Watson stat	0.824080	Prob(F-statistic)		0.000001

Estimation Command:

=====

LS JUEGO D1*CONSUMO D1 CONSUMO C

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Estimation Equation:

$$\text{JUEGO} = C(1) \cdot (D1 \cdot \text{CONSUMO}) + C(2) \cdot D1 + C(3) \cdot \text{CONSUMO} + C(4)$$

Substituted Coefficients:

$$\text{JUEGO} = -0.04026664541 \cdot (D1 \cdot \text{CONSUMO}) + 13510.13283 \cdot D1 + 0.03850194345 \cdot \text{CONSUMO} + 6146.851701$$

El manejo de la variable ficticia anterior, con los resultados obtenidos, indica un cambio estructural al establecer un comportamiento diferente del modelo para distintas partes de la muestra. Esto se concreta en que los coeficientes de regresión no se mantienen constantes para todo el período muestral.

Exactamente el coeficiente de regresión ajustado ha aumentado espectacularmente al incluir la variable ficticia, pasando de un 0.87 o 0.88, según consideremos el consumo nacional o el producto interior bruto, a prácticamente situarse en un nivel claramente superior a 0.95. Por lo tanto concluimos que la tendencia del nivel de empleo, o sobre todo las expectativas que existen sobre su tendencia, son fundamentales para determinar el gasto en juego de las familias. De alguna forma la consideración de las expectativas de desempleo ha incrementado la capacidad explicativa del modelo, con unos resultados del estadístico t que indican la significatividad de la variable nueva empleada.

8.3. Predicciones del Juego

Aprovechando la construcción del modelo econométrico, y siendo uno de sus principales objetivos, realizaremos predicciones sobre el valor que va a tomar la variable endógena, que en nuestro caso es JUEGO, para cada uno de los

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

valores dados a las variables explicativas fuera de las observaciones maestras.

Concretamente vamos a emplear el modelo para realizar predicciones para los próximos dos años, tomando como valores del consumo y del producto interior bruto los previstos en el último cuadro de previsiones publicado por el Ministerio de Economía.

Sirva de anécdota, aunque fue esencial elevando el optimismo del autor en la elaboración de la presente tesis doctoral, que las primeras predicciones efectuadas contemplaban también el año 2003, fundamentalmente por la tardía aparición de las Memorias de la Comisión Nacional del Juego correspondientes a ese año. Los resultados econométricos teniendo en cuenta la regresión sobre el consumo final y posteriormente la regresión sobre el producto interior bruto, cuyas cifras ya eran conocidas y publicadas por la Contabilidad Nacional de España, eran las siguientes:

PREDICCIÓN DESDE EL CONSUMO

2003	26991.33
2004	28133.46
2005	29248.20

PREDICCIÓN DESDE EL PIB

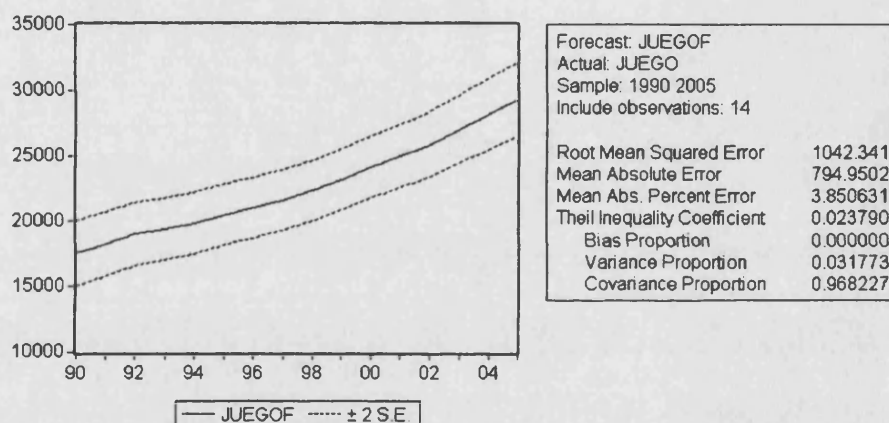
2003	26953.88
2004	27965.20
2005	29040.23

Naturalmente se explica la alegría del doctorando al hacerse públicas las cifras del juego, y que al elevarse a 26.727

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

millones de euros indicaba un error en sus predicciones inferior al 1% en ambos casos.

En términos econométricos el programa Eviews nos permite calcular la capacidad predictiva del modelo que nos queda reflejada en el siguiente cuadro:



Observamos que el coeficiente de desigualdad de Theil, que varía entre cero y uno, refleja una mejor capacidad predictiva cuanto más se acerque a cero (en nuestro caso 0.02). El error cuadrático medio de predicción se descompone en la proporción del sesgo (Bias Proportion), la proporción de la varianza (Variance Proportion) y la proporción de la covarianza (Covariance Proportion). La suma de las tres proporciones ha de ser la unidad, pero como las dos primeras miden, respectivamente, las diferencias entre la media y la varianza de la serie predicha y de la serie observada, lo deseable es que su valor sea reducido. Mientras que la última proporción mide la parte residual o no sistemática de los errores de predicción, en donde debería recaer la mayor parte

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

del error total cometido. En nuestro modelo recoge esta proporción casi un 97% de los errores, lo que indica una buena capacidad predictiva.

Con lo que tendríamos los siguientes resultados de predicción para los dos próximos años, empleando primero la regresión sobre el consumo final:

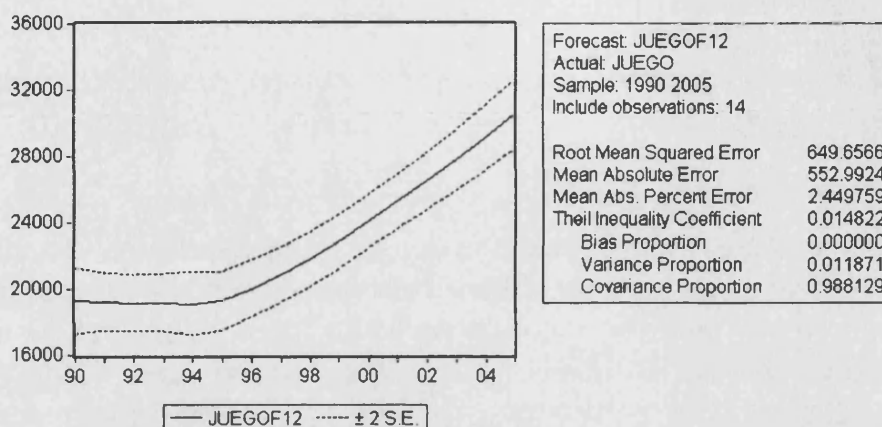
2004	28133.46
2005	29248.20

Y la regresión sobre el producto interior bruto:

2004	27965.20
2005	29040.23

Y si empleamos la predicción con la variable ficticia, en la que serían cero los valores de los años que se avecinan según la previsión gubernamental de expectativas del empleo, tendríamos la siguiente capacidad predictiva del modelo, empleando el producto interior bruto como la otra variable exógena:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO



Capacidad explicativa casi completa, logrando una mayor reducción todavía del coeficiente de Theil hasta 0.01 y una proporción de covarianza de un 0.99%. Los resultados de la predicción para los dos próximos años, incluyendo la variable ficticia serían:

2004	29091.49
2005	30484.93

Datos que finalmente nos parecen más correctos en la estimación de las cifras de juego para los años venideros. Se continúa manteniendo la caída porcentual respecto al consumo nacional y respecto al producto interior bruto en un período de ostensible crecimiento económico previsto y con favorables expectativas sobre la creación de empleo.

8.4. Aportación Fiscal del Juego.

“A lottery... is properly a tax upon self-conceited fools; men that have good opinión of their own luckiness” William Petty⁷⁰

Como hemos visto, la realidad del juego en España es variada y compleja, estando hasta hace relativamente poco tiempo en proceso de evolución normativa. Ello hace que el análisis relativo a su fiscalidad, es decir, a lo que representa su aportación a los presupuestos públicos, presente dificultades, especialmente cuando se trata de extraer y procesar los datos necesarios para ello.

Por una parte, aunque la Constitución española establece que “la potestad originaria para establecer tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley” (artículo 133.1), y el Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, señala que “corresponde a la Administración del Estado la determinación de los supuestos en que los juegos de azar, rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias puedan ser autorizados, la reglamentación general de los mismos y la competencia para la autorización y organización de las actividades específicas destinadas a hacer posible la práctica de aquellos” (artículo 1.1.), la realidad es que, en la actualidad, las competencias originariamente estatales, en materia de tasas fiscales sobre el juego, tales como gestión, liquidación, recaudación e inspección, son ejercidas por las Comunidades Autónomas, bien por la vía del Convenio o Concierto, caso de Navarra y País Vasco, Comunidades Autónomas de régimen foral, bien por la vía de la cesión, caso del resto de Comunidades

⁷⁰ PETTY, William (1662) “A Treatise of Taxes and Contributions”. Reproducido en *William Petty Economic Writings*, Ed. Hull. 2 volúmenes. New York, 1963

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Autónomas (Comunidades de régimen común), habiéndose alargado este proceso de cesión prácticamente hasta hoy (Baleares en 1999; Madrid y Cantabria en 2002). No se ha cedido ningún tributo a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Por otra parte, en virtud del actual reparto competencial en materia de juego, quedan bajo la competencia del Estado las Loterías Nacionales, las Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas, y los sorteos de la Organización Nacional de Ciegos (ONCE). La ONCE está libre de impuestos, por lo que detraemos las cantidades jugadas en el cupón de las cifras de juego antes de estudiar la presión fiscal.

Por ello, como nuestro estudio empieza en 1990, se ha de tener en cuenta especialmente los casos de Baleares, Madrid, Cantabria, para la obtención de los datos.

Recogemos en el siguiente cuadro la tasa de juego del estado (TASASESTADO), la tasa de juego de las comunidades autónomas (TASAS COMUNIDADES), las tasa de juego correspondientes a Navarra y País Vasco (TASASREGIMENFORA), y la correspondiente a la contribución a los presupuestos estatales de la lotería y apuestas del estado (INGRESOSLOTERIA), así como la suma de las anteriores variables que viene a reflejar la contribución a los presupuestos públicos del juego, excluyendo como ya se ha dicho a la organización nacional de ciegos de España, y que llamamos RECAUDACIONPUBLICA.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

obs	TASAS ESTADO	TASAS COMUNIDADES	TASAS RÉGIMEN FORAL	INGRESOS LOTERÍA	RECAUDACIÓN PÚBLICA
1990	316.2230	830.3340	51.33200	1057.640	2255.529
1991	334.2890	1003.708	96.15600	1092.810	2526.963
1992	322.8340	952.6340	88.01800	1180.590	2544.076
1993	316.7330	893.1520	79.86800	1178.430	2468.183
1994	332.4380	939.2800	70.61900	1304.200	2646.537
1995	321.4090	941.4670	70.78700	1274.150	2607.813
1996	314.6720	959.8040	73.75000	1448.440	2796.666
1997	319.7930	923.7980	74.95800	1442.430	2760.979
1998	313.1020	982.9970	78.90700	1622.730	2997.736
1999	270.1340	1046.236	79.70600	1833.090	3229.166
2000	290.9710	1133.539	81.93000	1775.990	3282.430
2001	297.3010	1258.295	82.16500	1863.140	3500.901
2002	12.32700	1267.340	85.79600	2075.000	3440.463
2003	9.727000	1404.213	87.12300	2375.000	3876.063

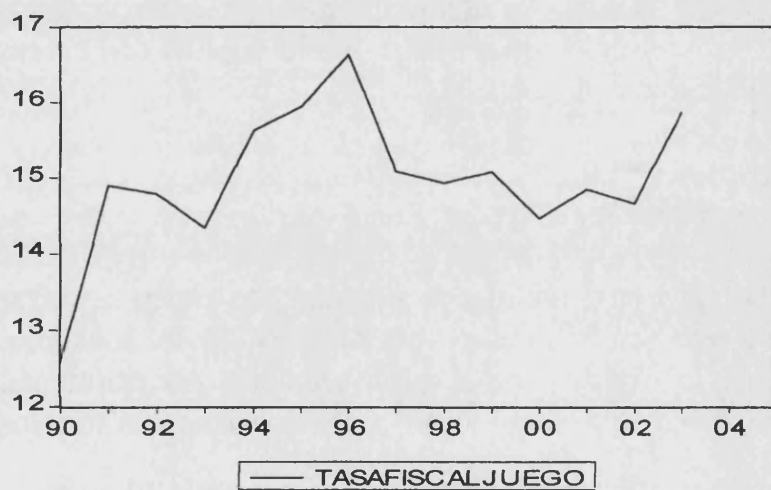
Fuente: INE, BADESPE y elaboración propia.

Si hemos obtenido la contribución del juego a los presupuestos públicos, ya podemos calcular la presión fiscal del mismo, teniendo en cuenta obviamente que de las cifras jugadas hemos de deducir lo correspondiente a la onza. Llamemos a esta nueva variable TASA FISCAL JUEGO, con los siguientes resultados:

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

1990	12.57683
1991	14.89603
1992	14.78083
1993	14.33990
1994	15.63131
1995	15.94408
1996	16.63593
1997	15.08814
1998	14.93194
1999	15.07758
2000	14.46196
2001	14.84691
2002	14.65898
2003	15.86730

Con la representación gráfica:



ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

	TASAFISCAL JUEGO
Mean	14.98126
Median	14.91399
Maximum	16.63593
Minimum	12.57683
Std. Dev.	0.941658
Skewness	-0.760431
Kurtosis	4.512364
Jarque-Bera	2.683487
Probability	0.261389
Observations	14

Por lo que podemos resumir que aproximadamente un 15% de las cantidades jugadas revierten directamente en los presupuestos públicos, con una desviación estándar de casi la unidad que indica una variación de más de cuatro puntos porcentuales entre los valores extremos. Se duplica con creces el porcentaje hallado en Australia⁷¹

8.5. Efectos redistributivos del Juego

Hemos visto que las cantidades jugadas ascienden a cifras importantes, representando un porcentaje elevado del consumo. Una parte de lo jugado, como se ha señalado anteriormente, permite los gastos de gestión de los concesionarios, los salarios

⁷¹ Véase LAYTON A. Y WORTHINGTON A. (1999), que calculan la "gambling-related taxation" en un 6.5% para el período fiscal 1996/1997.

de una significativa población activa, los beneficios de importantes empresas que ya se han analizado en su proceso de concentración, etc... Otra parte, también analizada, representa la aportación al sector público, formando parte de los presupuestos estatales fundamentalmente como ingresos patrimoniales o de los presupuestos de comunidades autónomas esencialmente como tasa de juego. La tercera y última parte, *last but not least*, en los porcentajes actuales ya estudiados y que indica la diferencia entre la cantidad jugada y el gasto real que la sociedad juega, es la devolución o el retorno directo hacia los jugadores en concepto de premios, reintegros, pedreas, líneas, combos, devolución de tragaperras, etc.

¿Cómo afecta el retorno de lo jugado a la distribución de la renta?. A muy largo plazo se podría intuir que cada premio es proporcional a las cantidades jugadas, por lo que con el transcurso de los siglos previsiblemente no tendría el juego un efecto redistributivo apreciable en la medida que la contribución de cada jugador al sector público y a las compañías que gestionan el juego sería proporcional a lo que voluntariamente decida participar. Pero en la corta existencia humana no es aplicable ninguna ley estadística de esta naturaleza. Por ello cualquier programa de loterías y del juego en general, tienen unos claros efectos redistributivos de la renta. La falta de estadísticas y de conocimiento sobre los receptores de los premios imposibilita el análisis de esta cuestión. Por otra parte es conocido que los pequeños premios y las devoluciones casi siempre se reinvierten en el juego. Tendríamos entonces que realizar estimaciones de los grandes premios por sectores poblacionales de renta antes de aventurar la regresividad o progresividad del juego en la distribución de la renta.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Otro enfoque de esta cuestión, que se ha investigado suficientemente, es el análisis de los efectos redistributivos en Estados Unidos o Canadá, fundamentalmente en la loterías públicas dónde el criterio de los beneficios fiscales de las mismas es finalista, en el sentido de que desde la aprobación del programa de loterías en cualquier estado se prevé claramente el destino de los recursos que extraiga el sector público⁷².

La determinación de los efectos redistributivos-renta del juego requiere una estimación de la incidencia impositiva y de la incidencia del gasto de los beneficios de la lotería.

Inicialmente se investigó solamente la incidencia impositiva de los beneficios de la lotería pública y únicamente en Estados Unidos. Tal es el caso de Spiro (1974) y Clotfelter (1979), que siempre encontraban evidencia de cierta regresividad impositiva. Por ejemplo, Brinner y Clotfelter(1975) estimaron que la familia del grupo de rentas más bajas en el Estado de Connecticut gastaba el 0.55% de su renta anual en las loterías públicas de su Estado, mientras que la familia del grupo de rentas más altas solamente gastaba un 0.06% de su renta anual.

La incidencia en el gasto de los beneficios de la lotería comienza con Livernois (1987) en la provincias del oeste de Canadá, donde normalmente los beneficios de la lotería se enmarcan en actividades recreativas y culturales. Así el tamaño de los beneficios de la lotería que recibe cada individuo es proporcional a su consumo de los bienes y servicios subsidiados, por lo que los datos del gasto en su consumo son los empleados para analizar la incidencia en el gasto investigada. La conclusión de la investigaciones que se inician

⁷² Véase Johnson (1976) para una comparación internacional de las loterías y un análisis general de los efectos de eficiencia y equidad de las loterías.

con Livernois concluyen, con una visión más completa y general, que siempre se produce una regresividad en la redistribución de la renta por los programas de lotería pública, como queda de manifiesto en la figura siguiente al reflejar para cada decil de renta, de menor a mayor, los cambios en la renta producidos por los beneficios de las loterías. Queda meridianamente claro que aquellos grupos de renta más baja pierden renta en la distribución de los beneficios, mientras que los grupos de renta más alta salen beneficiados.

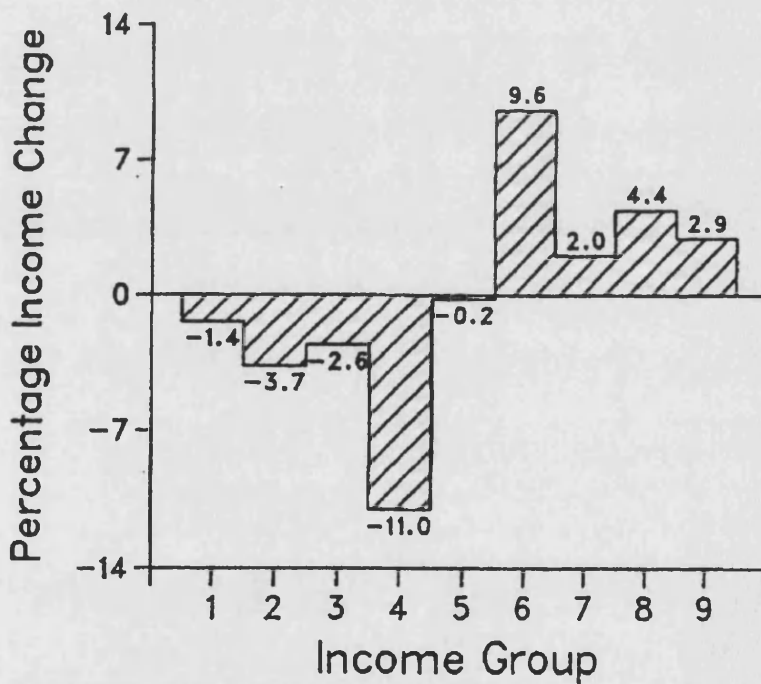


Figure 1: Redistribution of Income Under Lottery Program (as percentage of lottery profits)

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Capítulo IX: Conclusiones

PRIMERA

Los juegos de azar son una realidad social, y se han practicado siempre a lo largo de la historia.

Frente a los mismos, han predominado debido a factores religiosos y políticos, posturas prohibicionistas de su práctica, lo que no ha sido impedimento para que en algunas etapas de la historia, hayan sido tolerados e incluso regulados y fomentados por los poderes públicos.

Esta doble actitud, se comprueba cuando se estudia el juego en España, que hasta la llegada de la democracia actual, el Estado mantuvo una posición ambigua, en la que se existieron épocas que el juego fue perseguido y otras tolerado, lo que no impidió crear loterías u otros juegos desde el año 1763, como fórmula de fundamentalmente recaudatoria.

Sólo a partir de 1977, todo el juego se legalizó, no sólo porque la realidad social había cambiado y en los países de nuestro entorno lo practicaban sino, como medida económica para que los jugadores españoles y los turistas lo practicarán en España, con normas jurídicas y tributarias propias, lo que significaba ingresos a la Hacienda Pública y, evitaba los posibles fraudes que el juego ilegal podía tener en perjuicio de los jugadores.

SEGUNDA

Los juegos públicos de la Administración Central del Estado, durante estos últimos años no han reparado en medios y formas para hacerse más competitivos y no perder cuota de mercado. Para ello, han creado una nueva entidad pública empresarial denominada Loterías y Apuestas del Estado (LAE), y nuevos juegos como el Conjunto de la Lotería Primitiva, reformado otros como las Quinielas, todo ello acompañado de grandes campañas publicitarias y siguiendo la Lotería de Navidad, como el gran sorteo, pese a los años transcurridos.

Estos hechos se confirman por sus cifras de juego, así como los ingresos que generan al erario público.

Por lo que se puede concluir que la Administración Central, no sólo no frenará su expansión, sino que lo extenderá, con nuevas formas de lotería como la de la “Euromillones” que se realiza con otras loterías públicas de otros estados europeos, entrando también en el mercado de los denominados juegos activos, como la nueva lotería presorteadada que se va a instaurar a partir del año que viene con la ONCE.

Respecto a los juegos públicos creados por la Generalitat de Cataluña, y que son gestionados a través de la empresa pública Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA), hay que señalar, que pese a su reciente creación, y a los escasos datos económicos que ofrece de su gestión sus resultados no han sido los esperados. A la vista de los mismos, no prevemos que tengan un futuro prometedor, a no ser que se asocie con otras empresas de loterías, entre otras razones por tener un mercado muy limitado territorial y de número de jugadores, para el tipo de juegos que explota..

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Por lo que respecta a la Organización Nacional de Ciegos (ONCE), su evolución, cambios de estructura, autonomía, creación de nuevos tipos de Cupón, campañas publicitarias cambios que han sido espectaculares en estos últimos años, y que han dado un giro muy importante a esta Organización y a la función social que realiza.

Sin embargo los resultados económicos de los últimos años no han sido los esperados, debido a sus experiencias empresariales a través de la Corporación Empresarial Once (Ceosa), que no han dado los resultados previstos, junto con un estancamiento en las ventas del Cupón en estos últimos años, han motivado una reestructuración de Ceosa y un giro en los ingresos por el juego que gestionan y que motivaron el último Acuerdo con el Gobierno, por el que se le autoriza un nuevo juego como el Combo, cuyos resultados en principio desconocemos; la aplicación de nuevas tecnologías a través de los terminales punto de venta (TPV), que permiten elegir el número deseado y sobre todo la unión con la LAE, para explotar conjuntamente una nueva lotería presorteada a partir del año que viene.

Podemos concluir por tanto, que el juego público tiende a expandirse, y a no perder cuota de mercado, utilizando nuevas tecnologías y explotando nuevos juegos no sólo en el mercado de los juegos pasivos, sino en el de los activos, en los que el jugador participa existiendo inmediatez en el premio.

A lo que se une el hecho de los importantes ingresos que origina en el Tesoro Público y la función social a invidentes y minusválidos que realiza la ONCE, y que en caso contrario estarían a cargo de los Presupuestos Generales del Estado.

TERCERA

El proceso descentralizador abierto en la Constitución Española de 1978, ha quedado cerrado con las transferencias a todas las Comunidades Autónomas de la competencia exclusiva en materia de juego.

El alcance de la misma, que llega incluso a tener capacidad legislativa y política propia en materia de juego, ha sido delimitada de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ante los conflictos presentados por las CCAA y la Administración Central, por normas dictadas de las distintas Administraciones, en los términos señalados en el Capítulo correspondiente.

Sin embargo, pese a que el Estado carece ya de poderes legislativos en este ámbito, sin otras excepciones que las inherentes al Monopolio Fiscal de las Loterías, a las Quinielas y a la Once y haberse creado la Conferencia Sectorial del Juego al amparo del Art. 8 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre sobre Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas, los conflictos competenciales no han cesado.

En concreto, y sobre todo a raíz de la creación de nuevos juegos por parte del sector público, como la lotería presorteada, ha motivado que algunas CCAA, hayan recurrido ante el Tribunal Constitucional, por entender que la creación de nuevos juegos por parte de la LAE y ONCE, están invadiendo sus competencias y afectando a los ingresos de los juegos de las que son competentes, poniendo en evidencia la falta de coordinación de las distintas administraciones competentes en esta materia y la no solución de los problemas competenciales.

CUARTA

Pese a la litigiosidad , que sobre la tasa del juego, instaurada por el Real Decreto-Ley 16/77 de 25 de febrero, ha existido durante estos años, por parte del sector privado , CCAA y Administración Central, hay que concluir que de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que la misma es ajustada a derecho teniendo las características de un impuesto , y que su cesión a las CCAA, y los recargos sobre la misma son legales.

Hechos que se confirman en el nuevo sistema de financiación de las CCAA, resultante de los Acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, con las modificaciones pertinentes de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA 7/2001, de 27 de diciembre y de las Leyes 17-31/2002 de 1 de julio de Cesión de Tributos Estatales a cada CCAA, los tributos sobre el juego, han sido parte de los impuestos cedidos a las CCAA.

La competencia sobre el tributo del juego es de carácter muy amplio, ya que además de atribuir el rendimiento derivado de su actividad a las mismas, pueden regular la mayor parte de los elementos esenciales de dichos tributos, incluidos los recargos, así como su gestión, liquidación e inspección.

Las únicas decisiones que se reserva el Estado son las relativas a la existencia misma del tributo, a la configuración de los hechos imponibles y a la determinación del sujeto pasivo.

Por otra parte la jurisprudencia europea, ha dejado claro su compatibilidad respecto al IVA, en diversas sentencias del

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Tribunal de Justicia Europeo que han sido objeto de estudio en esta tesis.

Por último, ante la importancia las cifras de recaudación de las tasas de juego, que van a engrosar los presupuestos de las distintas CCAA; su fácil gestión, su posibilidad de repercusión en los jugadores y su bajo coste político entendemos que esta imposición va a durar muchos años.

Si bien entendemos que parte de la misma no debería integrarse como ingresos generales de los respectivos presupuestos, sino dedicarse a programas preventivos y rehabilitadores a las personas afectadas por la enfermedad denominada ludopatía.

QUINTA

La Unión Europea, de la que formamos parte desde 1985, se abstiene de pronunciarse sobre el juego, dejando su regulación en manos de cada Estado miembro, no obstante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ha tenido que pronunciarse en cuestiones prejudiciales, planteadas por Tribunales de diversos países, en relación con posibles conflictos entre normas estatales y comunitarias.

En las mismas, se a justifica las restricciones impuestas por determinados Estados miembros en relación con el juego, al considerar que no constituyen prácticas contrarias al Tratado de la Unión Europea. Ya que, a su juicio, abrir el mercado a nivel comunitario supondría peligros evidentes, pues el juego es una forma muy particular de actividad económica, en la que se excluye los mecanismos generales del mercado con base en un motivo justo, siendo las normas de derecho público y no las fuerzas del mercado las que determinan la oferta.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En este momento, ningún Estado miembro, considera apropiado que en dicho ámbito haya una libre competencia, con lo que cada uno, según sus concepciones nacionales, establece el sistema que considera más adecuado, siempre respetando el principio de proporcionalidad.

Por tanto, se admite que los Estados miembros puedan limitar la oferta, otorgando a las autoridades nacionales una facultad de apreciación suficiente para determinar las exigencias que comporta la protección de los jugadores, así como las particularidades socioculturales de cada Estado y si en el contexto de objetivo perseguido es necesario prohibir total o parcialmente las actividades de dicha naturaleza o solamente restringirlas y prever a estos efectos formas de control más o menos estrictas.

Sin embargo, en las últimas sentencias del mencionado Tribunal. (Zenatti-Gambelli), se está produciendo un cierto cambio en esta interpretación, dada la política errática, confusa y contradictoria de determinados países, al exigir que para justificar las restricciones a juegos o a empresas de otros países, deben estar justificadas en razones imperiosas de interés general y adecuadas al objetivo que persigan, no siendo motivo las razones recaudatorias.

SEXTA

El juego privado en España empieza su actividad en 1977, momento en el que se liberaliza, siendo un mercado fuertemente intervenido, por una legislación básicamente autonómica.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

Cada una de las CCAA, es la que fija el precio de las partidas y el porcentaje de los premios en una u otra tipología de juego, sin que los operadores tengan margen de intervención en dichas variables.

Si a las anteriores restricciones, unimos la prohibición legal de realizar publicidad directa sobre el juego por parte de los operadores privados, implica que el nivel de competencia en el mercado de juego privado sea cada vez más reducida, limitándose a factores tales como la ubicación, el aforo de las instalaciones, servicios accesorios etc.

La demanda del mercado de juego en general está constituida por el jugador consumidor de los servicios del juego, que cuenta con un nulo poder de negociación.

Según las empresas del sector, la mayoría de los jugadores habituales que acuden a los centros de juego, ya sean casinos, salas de bingos u otros establecimientos con máquinas recreativas, representan aproximadamente una tercera parte de la facturación total de las empresas. Los perfiles de los jugadores de uno u otro tipo de juego tienden a ser coincidentes, según las mismas fuentes, pero no existen en España estudios fehaciente al respecto, de cada tipo de jugador..

Si a lo anteriormente señalado, unimos que las CCAA pueden incrementar o disminuir la fiscalidad de estos juegos, congelar o conceder nuevas licencias, o la introducción de nuevos juegos, nos encontramos con un sector fuertemente intervenido y sometido a cierto grado de incertidumbre sobre el futuro y evolución del mismo.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

A la vista de estas consideraciones y del análisis que de cada uno se ha hecho en el apartado correspondiente, pensamos que las perspectivas de evolución de los juegos privados para los próximos años apuntan hacia un estancamiento, debido por una parte al dinamismo del segmento de casinos, pero por otra a una reducción del juego en los bingos y en la máquinas recreativas.

La apertura de nuevos Casinos, sobre todo en CCAA donde no operaba ninguno, así como la construcción de complejos de ocio en los que están en funcionamiento o el traslado a centros urbanos de las ciudades, en busca de clientes que tengan un elevado poder adquisitivo, impulsará el crecimiento de este segmento a corto y medio plazo, según fuentes del sector, a unas tasas cercanas al 15% anual.

Por su parte, la actividad de los bingos seguirá un camino descendente, debido entre otras razones, al progresivo envejecimiento de los jugadores sin el suficiente relevo generacional, al tipo de juego, así como el incremento de las tasas fiscales en algunas CCAA, provocará cierre de salas y disminución de ingresos por juego en bingo.

Sólo a través de concentración de salas, la posibilidad de practicar otros tipos de juego, y una fiscalidad adecuada, a medio plazo podría estabilizarse el número de salas e ingresos.

Por lo que respecta al sector de Máquinas Recreativas tipo "B", la falta de relevo generacional se considera por el sector uno de los puntos críticos para su futuro. Ya que la falta de interés mostrada en líneas generales, por los jóvenes mayores de 18 años, que prefieren otro tipo de juegos, junto a la adicción que pueden provocar, están provocando una paulatina disminución

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

de su uso, lo que repercute en la recaudación en estos últimos años.

Por otra parte, la suspensión de nuevas licencias en determinadas CCAA, está constituyendo una barrera de entrada a nuevos competidores, lo que permitirá a las empresas fabricantes mayores esfuerzos en investigación y desarrollo de nuevas máquinas y juegos, para que las empresas operadoras puedan ofrecerlas a los locales de hostelería, ya que muchos de estos locales, su futuro depende en parte de los ingresos de las mismas.

A lo anterior, hay que señalar la competencia que les hace el segmento de juegos públicos al que se ha autorizado comercializar un nuevo juego de lotería activa “El Combo”, y el próximo lanzamiento de la denominada Lotería Instantánea, que se explotará de forma conjunta por la Once y la LAE. Lo que supondrá nuevas oportunidades de negocio para ambas entidades, en detrimento del sector privado.

De ahí que sea muy importante, que la Conferencia Sectorial de Juego, cumpla la función para la que fue creada, y tanto la Administración Central, como las CCAA, y los sectores afectados, lleguen a un acuerdo global de lo que tiene que significar este sector en su conjunto, en la sociedad española actual

SÉPTIMA

La novedad de la situación, la elevada complejidad, y las cuestiones planteadas y analizadas en el Capítulo dedicado al Internet y el Juego, han desbordado a todos los responsables en materia de juego, que de forma casi general no han sabido reaccionar ante este nuevo fenómeno.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

En la actualidad, ni el ordenamiento jurídico español ni el comunitario ofrecen soluciones o modos de comportamiento en relación con la actividad de juego en Internet, salvo su prohibición de forma genérica, existiendo una importante laguna que debería corregirse cuanto antes.

La forma de saltarse la legalidad, mediante el establecimiento de alguna modalidad de juego a través de Internet ubicada en el extranjero, no debería eliminar la posibilidad de que autoridades locales intentasen la aplicación de su normativa sobre el juego como ha acontecido en Estados Unidos, siempre que estas autoridades puedan probar que el mercado efectivo de la empresa de juego coincide con su territorio.

En el ámbito de la Unión Europea, de momento las autoridades competentes no han abordado en toda su extensión la problemática del mercado del juego, excluyendo esta actividad expresamente de la normativa relativa al comercio electrónico, pero, se observa una tendencia liberalizadora y de la aplicación de las normas de la competencia a todos los países que forman parte de la Unión Europea, en esta materia, como se desprende de la Sentencia de 6 de Noviembre de 2003 del Tribunal de Justicia de Unión Europea, analizada en el Capítulo VI.

En España, en este momento existe una parálisis total de cómo dar respuesta a este fenómeno por parte de las Administraciones Públicas responsables del juego, y sólo los sectores afectados están denunciando estos hechos y como les está repercutiendo negativamente en su actividad.

A mi juicio, se debería dar respuesta a la problemática planteada por el uso de Internet, con una legislación de ámbito

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

geográfico al menos que afectara a todos los países que forman la Unión Europea.

Que en la misma se dé repuesta a los requisitos y condiciones y tipos de juego que se pueden realizar y que dé solución a los problemas entre otros de la territorialidad, fiscalidad ,adicción a los juegos etc.

Ya que nos encontramos ante una situación casi irreversible que es necesario regular, y que temas como las Loterías Europeas, los distintos tipos de Apuestas fundamentalmente deportivas y los casinos on-line, ya se están practicando sin las debidas garantías en algunos casos y afectando de forma negativa a los juegos autorizados.

OCTAVA

Las conclusiones obtenidas del estudio macroeconómico del juego en España se pueden sintetizar, tras las regresiones efectuadas con las variables consumo nacional y producto interior bruto, en que el crecimiento económico provoca un descenso en la participación sectorial del juego en la economía, por una parte, y en que la expectativa de desempleo tiene una importancia capital en las cantidades jugadas por parte de la población, por otra.

Las predicciones efectuadas para los dos próximos años permiten adelantar que se mantiene el descenso porcentual del juego sobre las variables macroeconómicas utilizadas.

La aportación fiscal del juego, es decir, su contribución a los presupuestos públicos tanto estatales como autonómicos, se

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

sitúa en una media de un quince por cien en los últimos años. Aportación muy superior a otros países.

Finalmente, en lo que afecta a la redistribución de la renta, se puede calificar el efecto del juego como profundamente regresivo en la medida que los grupos de renta más baja quedan claramente desfavorecidos en el retorno de los beneficios del juego.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

BIBLIOGRAFÍA

- ALATABELLA J. (1962) *La lotería nacional de España: 1763-1963* Madrid.. Dirección General de Tributos Especiales. Ministerio de Economía y Hacienda
- ARCONES, L. (2003): Los salones van a ser la puerta de entrada de los cambios. *Azar. Temas recreativos y de azar*, nº 215 (septiembre) Disponible On line: http://www.revista-azar.com/215%20articulo_mes.html.
- BLAUG, Mark (1970). *La teoría económica en retrospectiva*. Ed. Miracle, Barcelona, 1970.
- Boletín Oficial de las Cortes Generales 20 diciembre de 2002 –: Informe de la Ponencia de estudios de los derechos de concursantes y audiencia, en relación con concursos, juegos y apuestas, constituida en el seno de la Comisión de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. (543/000007). *Senado, VII Legislatura Boletín General nº 563* (pp. 1- 16).

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- BORGES, J.L. (1941): *El jardín de las sendas que se bifurcan*. Buenos Aires: Emece.
- BRINNER, R. E. y CLOTFELTER, C. T. (1975) “An economic appraisal of state lotteries”. National Tax Journal 28,3.
- CAILLOIS, R. (1958): *Teoría de los juegos*. Barcelona: Seix Barral.
- CARCAR S.NOQUEIRA CH. Entrevista Presidente de la Once. *El País*. 16/02/04.Economía. p.68
- CASAMAYOR, R. (2004): Cuenta atrás para la quiniela electrónica. *El País*, 10/10/2004. Suplemento Negocios, pág. 9.
- CASTELLS M.(1997) *La era de la Información. Economía, sociedad y cultura. Volumen 1. La sociedad red*. Alianza Editorial.
- CLOTFELTER, C. T. (1979) “On the regressivity of state-operated numbers games”. National Tax Journal 32, 4.
- COFF, L.J. (1983): *Tiempo, trabajo y cultura en Occidente medieval*. Madrid: Taurus.
- Comisión Técnica del Juego (2003): *Memoria del juego 2002*. Madrid: Ministerio del Interior.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- Comisión Técnica del Juego (2004): *Memoria del juego 2003*. Madrid: Ministerio del Interior.
- COSTAS TERRONES, J. C. (2001) , “El juego en España: una laguna en la investigación económica”. *Reglas de juego*, 2001.
- CROS, J.; QUERALT, J.M.; ORÓN, G.; SÁNCHEZ, M. y ZABALA, A. (1990): Los juegos de azar en el Estado Autonómico. *Palau 14*; 2: pág.
- DBK (2004): Juegos de Azar. Informe sectorial: Juegos de Azar. Informe no publicado, DBK; Análisis sectorial y estratégico.
- DELA HUCHA CELADOR Y ZORNOZA PÉREZ (1990): Los recargos sobre impuestos estatales y la financiación de las comunidades autónomas. Cuadernos de Actualidad – Hacienda Pública Española, 8: 21.
- DOSTOIEVSKI F.,(1995) *El jugador* Madrid Alianza Editorial.
- ESPASA M SORRIBAS P (1999) ¿Porqué y cómo se grava el Juego? *Reglas de Juego* 2 35-45.
- ESTEFANÍA J.(2000). *Aquí no puede ocurrir. El nuevo espíritu del capitalismo*. Editorial Taurus.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- FERNÁNDEZ GARCÍA, S. (2001): Evolución histórica de la tributación en los juegos de suerte, envite y azar. *Reglas de juego*, 3:25-51.
- GABRIEL Y GALAN J.A (1991). *Muchos años después* Editorial Alfaguara Hispánica.Madrid.
- GARRETT, Thomas A. (2001) “The Leviathan lottery?. Testing the revenue maximization objective of state lottery agencies as evidence for Leviathan.” Public Choice nº 109
- GARRETT, Thomas A. y SOBEL Russell S. (2004). “State lottery revenue: the importance of game characteristics”. Public Finance Review Vol. 32 nº 3. May 2004-12-09
- GLICKMAN, Mark M. y PAINTER, Gary D. “Do tax and expenditure limits lead to state lotteries?. Evidence from the United States: 1970-1992” Public Finance Review Vol. 32 Nº 1, January 2004.
- GONZÁLEZ SEARA L. (1998) *El laberinto de la fortuna. Juego, trabajo y ocio en la sociedad española* Biblioteca Nueva.
- GRANADOS, R. (2004): La telefonía móvil y su aplicación en le sector del juego. Disponible en Internet,

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

http://www.francobingo.com/actualidad_archivos/articulos/articulo_3.htm.

Recuperado el 02/04/2004.

<http://www.andemar.es/jocprivat/revista/eurothecno.html>.

Recuperado el 09/07/2004.

- HUIZINGA, J. (1972): *Homo ludens*. Barcelona: Alianza.
- JOC PRIVAT (JP) (2004): La comisión europea elaborará un estudio exhaustivo del juego en Europa con la vista en una potencial armonización. Revista Joc Privat, nº 115 (junio).

Disponible On line:

- JOHNSON, J. A. "An economic analysis of lotteries" Canadian Tax Journal 24, 6.
- JUEGO y OCIO.COM (2004): Guía del mercado del juego. Disponible online en http://www.juegoyocio.com/jyo_project_v2.0/forms/especiales.asp?IdEspecial=10. Recuperado el (03/12/2004).
- LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ETADO (2003) Informe anual, 2002. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- LOTERÍAS Y APUESTAS DEL ESTADO (2004) Informe anual, 2003. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- LAYTON, Allan and WORTHINGTON, Andrew. (1999). “The impact of socio-economic factors on gambling expenditure” International Journal of Social Economics Vol. 26 n°1/2/3.
- LIVERNOIS, John R. (1987). “The redistributive effects of lotteries: evidence from Canada”. Public Finance Quarterly, Vol. 15 N° 3, July 1987.
- MAESTRE, J. (2004): España: La publicidad de los juegos de azar en internet. *Alfa-Redi: Revista de derecho informático*, 34-11. Disponible On line <http://www.alfa-redi.org/revista/data/34-11.asp>.
- MONTORO MARTINEZ J.(1998) *Los ciegos en la historia Tomo 5* Edición Cultura. Once.
- MUÑOZ MACHADO S. (1986) En los confines del Estado de Derecho: La ordenación de los juegos de azar. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 49.
- MUÑOZ MACHADO S.(2000) *La regulación de la red. Poder y Derecho en Internet*. Editorial Taurus.
- OLMELA; M. (1990): Tributación sobre el juego: Patrimonialismo y afectación. *Palau 14*; 2: páginas.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS (2003) Memoria 2002. Dirección general ONCE. Madrid: ONCE; Recuperado el 13/05/04, Disponible on line
<http://www.once.es/otros/direcciongeneral/direccion03.cfm>.
- ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS (2004) Memoria 2003. Dirección general ONCE. Madrid: ONCE ; Recuperado el 13/05/04, Disponible on line
<http://www.once.es/otros/direcciongeneral/direccion03.cfm>.
- ORÓN MORATAL G.(2000) Es hora de arrumbar la tasa sobre el juego. Alea .Boletín técnico del centro de estudios de legislación sobre el juego 17 2-5.
- ORON MORATAL, G. (1990): *Régimen fiscal del juego en España*. Madrid: Tecnos.
- ORÓN MORATAL, G. y MARTIN QUERALT, J. (1985): *Legislación sobre juegos y apuestas*. Madrid: Tecnos.
- PESET, M. (1990): Breve historia de los impuestos sobre el juego. *Palau*, 14 ; 2: N° páginas
- PETTY, William (1662) “A Treatise of Taxes and Contributions”. Reproducido en *William Petty Economic Writings*, Ed. Hull. 2 volúmenes. New York, 1963.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- RAMALLO MASSANET / ZORNOZA PÉREZ (1995): Sistema y modelos de financiación autonómica. *Perspectivas del sistema financiero*, 5: 9.
- RODRÍGUEZ BEREIJO (1985): Una reflexión sobre el sistema general de financiación de las comunidades autónomas. *Revista española de derecho constitucional*, 15: 65-68.
- RODRÍGUEZ E.(2001) Notas sobre el Gravamen de las Máquinas Recreativas. *Reglas de Juego* 4.47-51.
- ROMERO, J.R. (2000): Juego y telecomunicaciones. *Alea*, 17: 25-35.
- RUBIO GIL, A. (2000): El azar como destino: sociología del juego en España. *Alea*, 18: 2 – 9.
- SCHETTINI, Melissa K (2002)., “State Lotteries and Consumer Behavior” National Bureau of Economic Research NBER Working Paper November 2002, nº W9330.
- SCHUMPETER, Joseph A. (1994) *Historia del análisis económico*. Editorial. Ariel. Barcelona, 1994
- SILLERAS. JM. (2003) *El juego y ...* Madrid .Revista Azar (Grupo Interazar de Inversiones).

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- SMITH, Julie (2000) “Gambling Taxation: Public Equity in the gambling business” The Australian Economic Review. Vol. 33, nº 2. June 2000.
- SPIEGEL, Henry W.)1973) *El desarrollo del pensamiento económico*. Ed. Omega. Barcelona 1973.
- SPIRO, M. H. (1974) “On the tax incidence of the Pennsylvania lottery” National Tax Journal 27, 1.
- STRUMPF K.(2004) Por qué las prohibiciones de los juegos de azar en Internet no funcionarán. Disponible On line: http://www.elcato.org_strumpf_ProhibicionJuegosAzarInternet.html; recuperado el 02/03/2004.
- TORRENT F. (2004) *La vida en el abismo* Barcelona..Editorial Planeta
- WINN, Beth M. y MARCIA L. Whicker (1990. “Indicators of state lottery adoptions”. Policy Studies Journal 18 nº 2
- ZORZONA, J. (1998): La tributación sobre el juego tras la asunción de competencias normativas por parte de las comunidades autónomas. *Alea*, 11: 2-8.

ANÁLISIS ECONÓMICO, JURÍDICO Y FISCAL DEL JUEGO

- *Revista Sector del juego* (Octubre, 2004); primera publicación del Bingo en España, Automático y Casinos., nº 192.: La conferencia sectorial del juego.
- *Revista Temas Recreativos y de azar* (2004; Noviembre), nº 218:

