

La nueva Ley del Juego

Miguel Mazón Hernández y Mariano Chóliz Montañés

Universidad de Valencia

La Industria del Juego en España es un importante sector económico (Mazón, 2007) ya que representa más del 1% del Producto Interior Bruto. Esto significa que en el año 2009, últimos datos conocidos, se jugaron más de 30.000 m€, que dieron empleo directa o indirectamente a más de 100.000 trabajadores, y que aportaron a las distintas Administraciones Públicas más de 5.000 m€.

Desde su legalización en 1977 hasta la actualidad se ha desarrollado una potente industria de juego autorizado en España, fuertemente reglamentada e intervenida por las distintas Administraciones en sus respectivas áreas de competencia tanto de la Administración Central (loterías) como de las Comunidades Autónomas (casinos, bingos y máquinas tipo B).

Sin embargo, el uso generalizado de Internet ha revolucionado todos los sectores de la actividad económica y, como no podía ser de otra manera, el del Juego (Griffiths y Parke,

2002). La extensión del uso de Internet ha permitido que se pueda acceder desde el propio domicilio a una innumerable oferta de servicios de juego y apuestas realizadas por empresas radicadas fuera de España, que han desbordado por completo el marco normativo español, al no estar reguladas. En la actualidad es posible realizar cualquier tipo de apuesta o juego las 24 horas del día.

El juego por Internet tiene algunas de las principales características para convertirse en potencialmente adictivo (Chóliz, 2008): 1) Accesibilidad, porque es suficiente con una conexión a Internet para llevar a cabo cualquier juego de apuesta; 2) Confidencialidad ya que puede ejecutarse en la intimidad del domicilio; 3) Recompensa inmediata y sujeta a un programa de contingencia de razón variable; 4) Activación (especialmente las apuestas); 5) Inducción de sesgos cognitivos, etc.

Además de ello, se produce una flagrante falta de protección de los usuarios (sin control

— Correspondencia a: _____
Mariano Chóliz
Departamento de Psicología Básica
Universidad de Valencia
Avda Blasco Ibáñez, 21 · 46010 Valencia
email: Mariano.Choliz@uv.es

alguno de juego de menores), así como una ausencia de tributación, que produce un grave perjuicio económico a las empresas operadoras españolas, por la competencia desleal que aquéllas realizan; unido a una gran publicidad en todo tipo de medios o soportes que estas empresas hacen principalmente al patrocinar a los equipos de fútbol más importantes de España.

A todo lo anterior habría que añadir la proliferación de concursos, sorteos y premios, en programas de radio y televisión, en los que el jugador sólo tiene que llamar a un teléfono o enviar un SMS para responder a preguntas muy sencillas, lo cual los convierte en juegos de azar, ya que la obtención del premio no obedece a ninguna habilidad especial del concursante. En estos juegos no suele haber ningún control sobre la autenticidad del premio, a pesar de lo cual las Administraciones Públicas no han aplicado las acciones legales pertinentes ante estos hechos.

La situación en la que nos encontrábamos era, francamente, penosa de forma que, a finales de 2007, el Parlamento español aprobó la Ley 57/2006 que en su disposición adicional vigésimo sexta, mandataba al Gobierno la presentación de un Proyecto de Ley que regulase los diversos aspectos del juego telemático. El pasado mes de febrero de 2011 el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley de Regulación del Juego, el cual fue remitido al Congreso de los Diputados, que después de haber sido sometido a una serie de enmiendas en el Congreso y el Senado, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó el Proyecto de Ley de Regulación del Juego el pasado 12 de mayo, publicándose el mencionado Proyecto el

18 de mayo en el Boletín Oficial de las Cortes, a la espera de su publicación en el BOE.

Esta normativa supone una reordenación del juego, aportando un régimen jurídico para el sector, enmarcado en una nueva situación de mercado con la irrupción de apuestas y juegos a través de Internet o móvil. El principal objetivo de la nueva Ley es aportar seguridad jurídica a los operadores y participantes en los diferentes juegos, además de proteger a los menores y ludópatas y prevenir otros delitos como el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

Se crea la Comisión Nacional del Juego, compuesta por siete miembros que, como organismo regulador, será el encargado del control de todo lo estipulado en la Ley, determinando las condiciones y requisitos que deberán cumplir los operadores, tanto para poder operar en España como para hacer publicidad. Existirá un periodo transitorio de seis meses desde la aprobación de la Ley hasta la concesión de la licencia y durante este tiempo las empresas online que actualmente operan en la Red deberán bloquear sus servicios. En el caso de no hacerlo se exponen a multas de 1 a 50 millones de euros y la exclusión del procedimiento de obtención de licencias.

Se suprime el sistema de *numerus clausus* o concurso para la concesión de licencias, permitiendo un procedimiento abierto, cuya renovación de permisos se fijará en un año y medio. Se regularán, entre otros aspectos, el patrocinio de acontecimientos deportivos sobre los que se realicen apuestas, la publicidad de actividades de juego en medios de comunicación o los concursos de televisión, considerando que serán válidos los contratos



de patrocinio suscritos antes del 1 de Enero de 2011 hasta el otorgamiento del permiso.

También se crea el Consejo de Políticas del Juego, un órgano en el que estarán representadas las Comunidades Autónomas, al objeto de coordinación y cooperación en materias como la normativa de los juegos, licencias y sistemas técnicos de control de operadores, entre las distintas Administraciones.

Se introducen medidas de control para que el Estado pueda controlar el blanqueo de capitales y el juego ilegal, mediante el control de jugadores en su declaración del Impuesto de la Renta, y a las Entidades de Crédito en el caso de transacciones financieras realizadas por empresas no autorizadas exigiendo que las empresas, para ser legales, estén sujetas al dominio “.es” a fin de un mayor seguimiento por parte de la Administración, no siendo válidas las licencias otorgadas por otros Estados.

Loterías del Estado y la Once, seguirán teniendo la exclusiva para gestionar y comercializar sus loterías.

El texto determina que cada tipo de apuesta tenga un gravamen diferente, generalmente sobre los beneficios netos (una vez pagados los premios), según sean mutuo-deportivas (Quinielas); apuestas deportivas de contrapartida (portales como el de *Bwin*) o apuestas cruzadas (póquer online). Los ingresos se distribuirán entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas al 50%, teniendo estas últimas la posibilidad de poner recargos.

Los equipos de fútbol podrán percibir un porcentaje sobre la recaudación de las apuestas deportivas digitales, que se concretará en un

reglamento posterior a la aprobación de esta Ley de quién lo podrá percibir y su cuantía. El porcentaje que percibirían las sociedades anónimas (equipos de fútbol) fue uno de los motivos principales de la amenaza de “cierre patronal” que algunos directivos realizaron hace unas semanas, lo cual indica la importancia que tiene la recaudación de las apuestas deportivas.

Las empresas de juego estarán obligadas a desarrollar una política integral de responsabilidad social corporativa que incluya acciones preventivas, de sensibilización, información y difusión de buenas prácticas de juego, así como de los posibles efectos que una práctica no adecuada pueda producir en determinadas personas.

Entre otros temas, quedan pendientes las medidas de seguridad y control técnico, ya que en el texto no se prevé que la Unidad Central de Juegos deba ubicarse en territorio español, lo que podría ocasionar perjuicios a la labor de la Comisión Nacional del Juego en temas de comprobación de la actividad del juego, premios otorgados e identidad de las personas, ya que este control no solo será muy necesario sobre la actividad de los juegos autorizados sino que será la garantía de que se impida a los menores e incapacitados y personas que por resolución judicial o voluntad propia lo tengan prohibido, el acceso a los juegos desarrollados a través de medios telemáticos o interactivos.

Esta Ley, que sin duda es muy eficiente en lo que se refiere a regulación económica y fiscal del juego online, es mejorable en lo que se refiere a la prevención de la adicción al juego, sobre todo teniendo en cuenta que las características estructurales del juego son



la principal causa de ludopatía (Kassinove y Schare, 2001). A nuestro entender, debería crearse una subcomisión dependiente de la Comisión Nacional del Juego cuyo objetivo principal fuera la prevención de la adicción al juego. Dicha subcomisión tendría, al menos, las siguientes funciones:

- a. Creación del Observatorio de Juego, en el que se estudie el problema de la dependencia del juego mediante estudios epidemiológicos anuales de ámbito nacional.
- b. Desarrollo e implementación de programas de prevención de la dependencia del juego en diferentes ámbitos (escolar, comunitario, etc.).
- c. Fomentar la investigación científica sobre las causas del juego patológico, prevención y tratamiento de este trastorno. Establecimiento de convenios de colaboración con centros de investigación y universidades sobre el tema.
- d. Presentar propuestas normativas y reguladoras para evitar la aparición y desarrollo de juego patológico en las diferentes modalidades de juego existentes, o las nuevas que puedan aparecer, atendiendo al impacto diferencial de cada uno de los juegos en lo que se refiere a su potencial adictivo.
- e. Establecimiento de los reglamentos específicos de todos los juegos permitidos, en los que se definan objetivamente todos los parámetros y reglas de cada uno de los juegos y se prohíban acciones que puedan inducir a jugar de forma excesiva o provocar ludopatía. Dichos reglamentos se basarán en los resultados obtenidos en investigaciones científicas, tanto clínicas como experimentales.

f. Establecimiento de una carta de derechos del jugador en la que, además de las cuestiones genéricas que aparecen en la citada Ley, se precisen específicamente los derechos que tiene el jugador y las acciones que puede llevar a cabo para defenderlos.

Esperemos que en el desarrollo reglamentario de esta Ley se regulen con las precisiones necesarias estos y otros aspectos, a fin de que se responda de la mejor manera ante estos nuevos hechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chóliz, M. (2008). *Adicción al juego de azar*. Buenos Aires: Eleleph.com.

Griffiths, M. D. y Parke, J. (2002). The social impact of Internet Gambling. *Social Science Computer Review Fall, 20*, 312-320.

Kassinove, J. I. y Schare, M. L. (2001). Effects of the "near miss" and the "big win" on persistence at slot machine gambling. *Psychology of Addictive Behaviors, 15*, 155-158.

Mazón, M. (2007). *Análisis económico, jurídico y fiscal del juego*. Valencia: Tirant lo Blanch.