

## **España un gran casino**

**Miguel Mazón Hernández**

*Universitat de València*

Recibido: 07/05/2014 · Aceptado: 21/05/2014

### ***Resumen***

Se analiza la evolución y regulación del juego como sector económico desde su legalización en 1977 hasta la actualidad. Se hace especial hincapié en dos hechos relevantes que han condicionado a este sector. El primero, los intentos fallidos de construcción y explotación en España de grandes proyectos de juego (Eurovegas), y el segundo la irrupción y regulación de los juegos Online y sus consecuencias en los juegos presenciales. A juicio del autor la respuesta que han realizado las distintas Administraciones Públicas, en medio de una grave crisis económica no puede ser más insatisfactoria, ya que han dado lugar a otra “Burbuja” que va a producir graves consecuencias en todos los aspectos.

### ***Palabras Clave***

Adicción al Juego, Presencial y Online, Normativa, Eurovegas, Publicidad y Fiscalidad.

### ***Abstract***

Evolution and regulation of gambling as an economic sector is analyzed from its legalization in 1977 to the present. Emphasis on two important facts that have conditioned this section becomes. The first, unsuccessful attempts to construction and operation of major projects in Spain Play (Eurovegas), and the second the emergence and regulation of the online games and its consequences in physically present (offline) games. The answer I have made various government amid a severe economic crisis can not be more unsatisfactory, as they have given rise to another “bubble” that will produce serious consequences in all aspects.

### ***Key Words***

Gambling Addiction, Online and Offline, Regulation, Eurovegas, Advertising & Taxation.

— Correspondencia a: \_\_\_\_\_  
Miguel Mazón  
Email: miguel.mazon@uv.es

Desde la legalización del juego en España en 1977 hasta la actualidad, se ha desarrollado una industria del juego que representa el 2,4% del Producto Interior Bruto (PIB), da empleo directo e indirecto a más de 167.000 personas y aporta a las arcas públicas más de 4.000 millones de euros (DGOJ, 2013).

Desde su legalización, el juego al ser considerado una actividad económica especial, fue sometido a una fuerte intervención pública en su regulación, publicidad y fiscalidad. El objetivo era impedir consecuencias no deseadas en materia de orden público, prevenir actividades ilícitas, dar seguridad a los jugadores y sobre todo evitar conductas adictivas que podían generar ludopatías.

Los juegos autorizados sólo eran presenciales y se subdividían atendiendo a su tipo de gestión en: a) públicos, cuya responsabilidad la ostenta la Administración Central y están encomendados a la SELAE (Loterías); b) semipúblicos, gestionados por la ONCE (Cupón) y c) los desarrollados por empresas privadas previa autorización de las CC.AA. en sus respectivos territorio (casinos, bingos y máquinas).

Sin embargo, el sector de juego ha variado sustancialmente estos últimos años con la generalización del uso de Internet a través de diversos medios electrónicos (ordenador, teléfono móvil, TV), que permiten realizar todo tipo de apuestas y juegos de forma no presencial. Durante años, ante la pasividad total de las Administraciones, se practicaron todo tipo de juegos online de forma ilegal a través de empresas radicadas fuera del territorio español, sin ningún control y permitiendo una gran publicidad de los mismos en todos los medios de comunicación, incluidos algunos de los principales equipos de fútbol.

Todos estos hechos motivaron que se regulara esta materia tarde y mal, con la aprobación de la Ley 13/2011 de 27 de mayo sobre Ordenación del Juego, que no entró en vigor hasta el 1 de Junio de 2012 con la concesión de las primeras licencias (Chóliz y Mazón, 2011a).

Durante este tiempo, el Gobierno Central no creó la Comisión Nacional del Juego, como máximo órgano independiente de las decisiones del Ejecutivo para la regulación y control del juego, sino que la hizo desaparecer con otra ley posterior, y en su lugar creó la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ), adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de quien depende.

A mi juicio, esta DGOJ es desconocedora de muchas cuestiones relevantes, especialmente las que tienen que ver con los problemas de adicción que provoca el juego, al tiempo que está sometida a presiones. El desarrollo reglamentario que ha realizado de la Ley del Juego no sigue los principios que inspiraron la ley, especialmente en materia de prevención de la adicción al juego, creando y fomentando todo tipo de juegos online y, lo que es más grave, vulnerando lo previsto sobre Publicidad y Juego Responsable. En concreto, la publicidad se ha regulado en base a un Acuerdo entre la DGOJ y la Asociación para la Autorregulación de la comunicación comercial en materia de publicidad, patrocinio y promoción de actividades de juego. Para comprobar su aplicación sólo hay que ver cualquier retransmisión de los innumerables partidos de fútbol que ofrecen los canales de televisión, en donde se incita a participar en este tipo de apuestas, por no hablar de los concursos de póquer...

A través de los Informes trimestrales elaborados por la DGOJ se pueden conocer las



cantidades jugadas en 2013 del juego online, que fue el primer año completo desde su autorización. De conformidad con los mismos, en España se jugaron en 2013 5.437 millones de euros (DGOJ, 2014), de entre los cuales el porcentaje más elevado ha sido en las apuestas deportivas de contrapartida, seguido del póquer online y de los juegos de casino. Del resto de juegos todavía no se han publicado los de 2013, pero sólo hay que recordar que en el año 2012 la cantidad total jugada en España ascendió a 25.988 millones de euros, incluidos 2.727 millones del juego online en los siete últimos meses de 2012 (DGOJ, 2013).

Si al volumen de ventas (5.437 mill€) le deducimos los premios, obtenemos los ingresos de las empresas (Gross Gaming Revenue GGR) que asciende a 227 mill€(4%). La causa de este pequeño porcentaje está en la regulación de estos juegos, que al no tener límites en la concesión de premios, están devolviendo una media del 96% de lo jugado. Esto motiva que la recaudación por ingresos fiscales, al ser la base imponible del impuesto el GGR, haya sido sólo de 74 mill€ (1,1%).

Las empresas operadoras, mediante los ingresos netos deben hacer frente a todos los gastos que conlleva una actividad empresarial y pese a no tener costes laborales, tienen gastos operativos y están inmersas en una fuerte y costosa promoción en los medios de comunicación, que ha motivado que muchas empresas hayan tenido pérdidas.

De lo señalado anteriormente, no sorprende que la DGOJ haya iniciado los trámites legales para aprobar nuevos juegos online, en concreto las Apuestas Cruzadas y las Máquinas Recreativas Online (Slots online), juegos

altamente peligrosos y adictivos que no van a generar ni ingresos públicos ni empleo y que además van a poner en peligro otros subsectores de juego.

Por otra parte, hay una tendencia generalizada de descenso de ingresos y de cantidades jugadas desde el año 2008 de los juegos presenciales (Chóliz y Mazón, 2011b) sobre todo los de competencia de las CC.AA. (-37% en Máquinas, -47% en Casinos y -54% en Bingos) que se explica tanto por la intensidad y duración de la crisis como por la irrupción del juego online. Estas circunstancias han motivado que las Administraciones, a fin de no perder cuota de mercado e ingresos, hayan dictado normas para favorecer este tipo de juegos presenciales, facilitando cambios en los mismos que les hagan más atractivos, creando nuevos juegos, siendo más permisivos en publicidad y bajando los tipos aplicables de su fiscalidad (Anuario de Juego, 2013).

Por si esto fuera poco, dada la situación geográfica y económica de España y apoyándose en la libertad de capitales, grandes grupos empresariales del juego, de la mano de los poderes públicos y con la excusa de la creación de empleo, proponen la construcción de macro complejos de ocio y juego formado por casinos, hoteles y centros de convenciones, pero a cambio exigen ventajas fiscales, urbanísticas, laborales y de otro tipo muy difíciles de asumir por un país democrático dentro de la Unión Europea.

Hasta la fecha ya han fracasado en su instalación y puesta en marcha, el *Gran Scala* en Aragón y el *Reino de D. Quijote* en Castilla la Mancha, aunque el mayor fiasco ha sido el de *Eurovegas* en Madrid donde, después de

haber conseguido casi todas sus exigencias de las que eran competentes las Administraciones Públicas españolas, Las Vegas Sand (LVS) renunció a la instalación y explotación del mismo sin explicar las verdaderas causas. Sólo queda el proyecto *BCN World* en Cataluña, que surgió cuando LVS se decidió por Madrid. Su construcción está prevista en Port Aventura-Tarragona y en el mismo están concurriendo circunstancias políticas y económicas que hacen dudar de su viabilidad y futuro.

Creo que el mercado de juego está pasando por una aguda crisis y la solución no es crear nuevos juegos, fomentar su participación y rebajar la fiscalidad, ya que ello nos está abocando a caer en otra burbuja. Todo ello está generando conductas adictivas principalmente en los jóvenes, pocos empleos (temporales-precarios) y menos ingresos públicos, que no nos van ayudar a salir de la aguda crisis económica y social que estamos padeciendo.

La solución está en regular esta materia en los principios señalados al comenzar este artículo y en concreto en lo que se entiende por Juego Responsable ya que, para salir de la crisis hay que realizar una verdadera apuesta por un cambio de modelo productivo que prime la economía real, la innovación, la investigación y la competitividad de nuestras empresas acompañada de una reforma fiscal para mantener el modelo del estado de bienestar. Es decir, todo lo contrario a la promoción y creación de juegos tan adictivos como los online.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación Española de JDigital (2014). *Informe Anual del Juego Online 2013*.

Mazón Hernández, M. y Chóliz Montañés, M. (2011a). La nueva Ley del Juego. *Revista Española de Drogodependencias*, 36(2), pp. 133-136.

Chóliz, M. y Mazón, M. (2011b). El efecto de la crisis económica sobre el gasto en los juegos de azar. *Informació Psicològica*, 101,4-13.

Fundación Codere (2013). *Anuario juego en España 2012-2013*.

Fundación Codere-Aranzadi (2014). *Seis cuestiones sobre el juego de azar*.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dirección General de Ordenación del Juego (2014). *Informes Trimestrales del año 2013 del Mercado de Juego Online en España*.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Dirección General de Ordenación del Juego (2013). *Informe Anual del Juego en España en 2012*.