

INFORME

PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA LA REGLAMENTACIÓN BÁSICA DEL JUEGO DE LAS MÁQUINAS DE AZAR ELABORADO POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN DEL JUEGO (MINHAP)

RESUMEN EJECUTIVO

La regulación propuesta resultaría muy lesiva para el sector del juego presencial, debido a la competencia desleal derivada de una oferta mucha más competitiva (ausencia de límites de apuestas y de premios) y con mucho mayor capacidad de promoción (sin limitaciones para la publicidad, bonos y promociones). Todo ello pondría en riesgo a todo un sector industrial y de servicios (fabricantes de máquinas nacionales y operadores de máquinas recreativas y de azar), lo que acarrearía consecuencias muy negativas tanto para el empleo directo e indirecto generado, de más de 80.000 puestos de trabajo, como para los más de 700 millones de euros de tasas de juego pagadas a las comunidades autónomas. Especialmente perjudicado resultaría el sector de hostelería, que sobrevive en buena parte gracias a las máquinas recreativas con premio instaladas en bares y cafeterías.

El proyecto de la DGOJ, que el sector considera innecesario e inoportuno, adolece de una serie de defectos muy importantes:

- No se establecen límites a los precios de las partidas ni a los premios, en clara competencia desleal con el canal presencial, que los tiene estrictamente regulados.
- No se establecen reglas para la publicidad, bonos o promociones, que están prohibidas o muy limitadas en el canal presencial.
- Posibilita la autorización por parte de las CCAA de terminales físicos de máquinas online en establecimientos de juego, alternativa no contemplada en ninguna otra jurisdicción europea, pues puede facilitar diversos fraudes.
- Técnicamente, el proyecto tiene numerosos fallos. Como ejemplo, la definición que da de las “máquinas de azar” es confusa y puede resultar engañosa para el jugador, al no exigir que el resultado del juego dependa “exclusivamente” del azar.
- En ninguno de los tres países del sur de Europa (Italia, Francia y España) que han regulado la actividad online se han incluido inicialmente las máquinas de azar en el catálogo de juegos autorizados, debido a su alto potencial adictivo.
- El proyecto ignora la armonización entre los canales presencial y online prevista en la Ley 13/2011 de regulación del juego.

I - ANTECEDENTES

Las “slots” o máquinas de azar no han formado parte del catálogo inicial de juegos autorizados online en ninguno de los tres países del sur de Europa que han regulado la actividad en los últimos años, Italia, Francia y España. La razón invocada por los respectivos reguladores para dicha exclusión fue su alto potencial adictivo, según varios estudios y encuestas.¹

En Italia fueron finalmente autorizadas a finales de 2012, alcanzando rápidamente un buen grado de popularidad, en detrimento de los ingresos que proporcionaba el póker online. Así pues, la autorización de las slots online no incrementó los importes totales jugados online².

La constante caída de la renta disponible de los ciudadanos hace que cualquier nueva modalidad de juego introducida se nutra de recursos que hasta ese momento se dedicaban a otros juegos. Un caso muy claro en España son los bingos, en los que la introducción de nuevas variedades de juego más atractivas - Bingo Plus en Cataluña, Bingo Electrónico en varias comunidades – se ha traducido en un descenso de los restantes juegos desarrollados en las salas, y en particular de las máquinas recreativas.

En España, todos los operadores de juego online registran pérdidas, con la sola excepción de unos pocos radicados fuera de España, que ya estaban activos de forma irregular antes de que se concedieran licencias en nuestro país. Estos operadores siguen gestionando el negocio desde fuera de España, para eludir impuestos³. Son precisamente éstos quienes más han presionado para que se autoricen las slots online. Es evidente que, a diferencia de los operadores españoles que gestionan máquinas recreativas y de azar, no tienen nada que perder si se autorizan slots online sin límites de apuestas ni de premios.

¹ Según el informe tri-anual British Gambling Prevalence Survey 2010 (último publicado) los tres juegos más adictivos son el poker presencial, las slots online y los Fixed Odds Betting Terminals instaladas en las casas de apuestas.

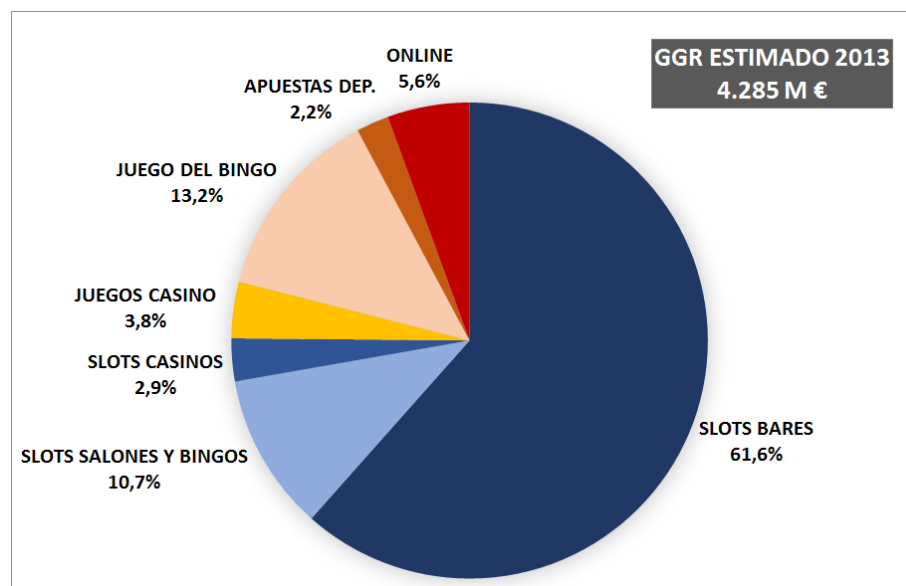
² Fuente: AAMS, informe primer trimestre 2013. <http://www.aams.gov.it/sites/aams2008/files/GIOCHI/GIOCO-A-DISTANZA/COMUNICATI/2013/Gioco-a-distanza-marzo13.pdf>

³ En particular, el IVA pagado en España por las empresas operadoras no es deducible, y se convierte en un coste. Por esa razón varias empresas licenciadas para juego online operan desde Malta o Gibraltar.

La Dirección General de Ordenación del Juego anunció el pasado mes de abril de 2013 su decisión de regular las slots online en la segunda mitad del año. La decisión se fundamentaba en que las slots, además de un juego de casino con entidad propia, son primordialmente un complemento en los juegos de bingo y apuestas online, cosa que el proyecto de orden de regulación parece no haber tenido en cuenta.

II - CONSIDERACIONES PREVIAS

1. Las slots, en sus diferentes variedades, representan en España la modalidad presencial más popular y de mayor contribución al sector económico del juego. En el año 2013, los ingresos brutos estimados (**GGR, importes jugados menos premios pagados**) de las slots fueron de **3.235 millones de euros**, aportando a las haciendas autonómicas más de **700 millones** sólo en concepto de tasas de juego. Las slots en su conjunto representaron pues un 75% de todo el juego de gestión privada.
2. Un **82% del GGR** de las slots presenciales corresponde a las 165.000 máquinas recreativas con premio instaladas en bares y cafeterías; máquinas **cuya apuesta máxima por partida es de 1 € y cuyo premio máximo no supera los 500 €**.



3. Los dos juegos más populares de casino, la ruleta y el black-jack, tienen relaciones fijas y conocidas entre el monto de las apuestas y los premios máximos alcanzables, tanto en el canal presencial como online. En cambio, **las slots presentan una gran dispersión de parámetros de juego**. En particular, es de señalar que en determinadas jurisdicciones, como Nevada (USA) y algunos países nórdicos de Europa, **las slots online ofrecen premios multimillonarios, por encima de cualquier otro juego o apuesta, convirtiéndose en loterías instantáneas muy atractivas para el jugador**, generalmente desconocedor de cuáles son sus verdaderas posibilidades de alcanzarlos.

Todo ello en contra de uno de los objetivos más importantes de la regulación del juego, **la protección de la persona jugadora, que debe en todo momento ser informada de sus expectativas de premio** en función de los importes apostados. La protección del usuario queda pues en entredicho.

4. Quienes afirman que el canal online y el canal presencial son radicalmente distintos y no existen trasvases entre ellos lo hacen en el interés de favorecer el canal online, sin aportar ninguna evidencia de que su afirmación sea correcta. **El gasto neto de los jugadores y apostantes en el canal online lleva varios meses estancado en unos 22 millones mensuales. Por todo lo expuesto, no es razonable prever que la introducción de las slots online lo incremente, salvo si es trasvasando juego presencial a online**, trasvase basado en mayores expectativas de premios.
5. **La inevitable migración de jugadores del canal presencial al canal online perjudicaría globalmente a la economía del país**, y sólo favorecería a empresas que operan desde fuera de España y no crean empleo en España, tributando aquí únicamente el impuesto sobre el juego (pero no IVA, impuesto de sociedades, IAE...).
6. **La regulación de las slots online perjudicaría pues notablemente la fracción más importante del sector del juego**, importante generadora de empleo, intensiva en inversión (renovación constante de los juegos) y de alta contribución tributaria.
7. **Un sector indirecta pero fuertemente afectado sería el de hostelería**. Muchos bares sobreviven en buena parte debido a las máquinas recreativas con premio, cada una de las cuales les genera unos ingresos equivalentes a un salario mínimo interprofesional.
8. De decidirse finalmente su regulación, debería hacerse **fijando unos parámetros de juego** razonablemente bajos que contribuyan a que el juego – tanto offline como online – se ejerza de forma responsable, no compulsiva. No debe permitirse un nivel de juego online en máquinas de azar superior al que se practica en los establecimientos de hostelería, pues ello aceleraría el cierre de bares, que la crisis económica y la prohibición de fumar han desencadenado de forma imparable.

III – COMENTARIOS AL PROYECTO DE REGULACIÓN DE ENERO 2014

- 1. La Orden se estructura de forma análoga** a las que en su día regularon los restantes juegos de casino (póker, ruleta, blackjack) en el sentido de **no fijar los valores que definen el juego** (precio de cada partidas, estructura de premios...), que son definidos y propuestos por los operadores en la solicitud de homologación. **A diferencia del juego presencial, son pues los propios operadores quienes fijan las reglas y los límites.**
- 2. Se define como máquina de azar** el “Juego en el que, a cambio del precio de la partida, concede al usuario un tiempo de uso con el objetivo de obtener una combinación de signos o representaciones gráficas que de conformidad con las reglas particulares del juego resulte agraciada con un determinado premio.” Curiosamente, y a diferencia de las definiciones de máquina de azar que contienen los reglamentos de casinos físicos, no establece la necesidad de que dichas combinaciones deberán depender exclusivamente del azar, sin componente alguna de habilidad o de lo sucedido en partidas anteriores. **Esta falta de concreción puede traducirse en falta de transparencia e información veraz a los jugadores.**
- 3. No se establecen límites a los precios de las partidas ni a los premios – normales o de bolsa – que pueden obtenerse.** Así pues, nada impediría a los operadores que ofrezcan premios millonarios – aunque su probabilidad de obtención fuera mínima, infinitesimal. De prosperar la regulación deberían aplicarse límites no superiores a los que rigen en hostelería: **apuesta máxima de 1 € por partida y premio máximo en una partida de 500 €, sin premios de bolsa o “jackpots”.**
- 4. La participación en el juego podrá efectuarse, también, mediante terminales físicos homologados por la DGOJ, y autorizados por la Comunidad Autónoma e instalados** “únicamente en aquellas ubicaciones físicas donde el órgano correspondiente de cada Comunidad Autónoma haya autorizado el juego de las máquinas de azar.” Las únicas ubicaciones donde las regulaciones autonómicas permiten el juego de máquinas de azar son **los casinos de juego**, y es de difícil encaje jurídico que las comunidades autónomas autoricen la instalación de elementos físicos de juego que ellas no han homologado.

Ninguna otra regulación europea permite la instalación de terminales de juego online en establecimientos públicos, al prestarse a numerosos fraudes.

5. **No se establecen reglas para la publicidad, bonos y promociones.** Dado que la publicidad del juego online no está -¿todavía?- regulada, sino que se rige por un “código de conducta y autocontrol”, se podría entrar fácilmente en una situación de competencia desleal, como ya sucede en otras modalidades de juegos y apuestas online. Basta ver la publicidad omnipresente a todas horas y en todos los medios.
6. Se introduce la novedad de que al inicio de cada “**Sesión de juego**”, el jugador deberá establecer **el importe y el tiempo máximos** que empleará en jugar a las máquinas de azar, y recibirá avisos periódicos del dinero y el tiempo consumidos. Es difícil entender cómo puede aplicarse este concepto a las máquinas que constituyan un juego auxiliar o secundario de otro (bingo, póker, apuestas...). Tampoco queda claro si pueden encadenarse sesiones de juego.
Por otra parte, es sabido que **predefinir el importe a jugar impulsa al jugador a establecer un límite alto, y jugarlo en su totalidad**, lo que va contra los principios del juego responsable.
7. El proyecto **ignora la armonización entre los canales presencial y online** prevista en la Ley 13/2011 de regulación del juego, creando una mayor divergencia regulatoria entre ambos.

17 de febrero 2014

Fuentes: Informes de la DGOJ.
Memoria Anual 2012 de la DGOJ
Datos aportados de las asociaciones de Casinos, Bingos y Máquinas Recreativas (AECJ, CEJ, COFAR).