Las Regulaciones del Juego en el Siglo XXI: la Perspectiva de un Antiguo Regulador.

Amadeu Farré

Este artículo examina el pasado, presente y futuro de la reglamentación del juego

En nuestro mundo, es decir en Europa y a principios del Siglo XXI, estamos rodeados de una ingente cantidad de normas jurídicas, como consecuencia de los muchos "centros de producción" con capacidad para elaborar estas regulaciones. Instituciones Europeas, Estatales, Regionales, Municipales que no siempre actúan con el mismo método ni con una misma lógica. Los Estados Miembros de la Unión Europea no están organizados políticamente ni jurídicamente de la misma manera; precisamente uno de los objetivos de la Unión Europea es conseguir esta comunidad, respetando las diferencias que existen pero que no son consideradas como un problema, sino como una gran riqueza, sin perder el objetivo de buscar y lograr un común denominador. En muchos casos se ha logrado y con gran éxito. Sólo por citar un ejemplo, ya se ha conseguido que desaparezcan las monedas nacionales/estatales y ahora utilizamos el Euro, con una total y absoluta normalidad. Incluso se ha tenido que crear una definición nueva, Zona Euro, para englobar a países europeos que continúan utilizando su propia moneda pero que están dentro de su zona de influencia y se ven afectados por ella, por no decir beneficiados, por esta potente y próspera zona económica, con su moneda única.

Podríamos citar muchos más ejemplos del éxito de Europa, de la Unión Europea para ser precisos, pero hablamos concretamente de uno de los temas que complican este proceso, la existencia de muchas "fabricas de normas jurídicas", que producen, con unos altísimos niveles de productividad, más y más regulaciones. Quede claro que no se está criticando la existencia de estas Instituciones, con competencia y capacidad para elaborar regulaciones, estamos constatando un hecho. En Europa hay muchísimas instituciones que legítima y democráticamente aprueban cada día normas jurídicas que afectarán al comportamiento de los ciudadanos que están sometidas a ellas. Si no existe cierta lógica en el encaje de dichas regulaciones, de orígenes tan distintos y en temas tan dispares, estas regulaciones pueden provocar graves problemas en el funcionamiento normal de la actividad económica, y en lugar de mejorar las cosa las pueden empeorar, incluso hacerlas inviables.

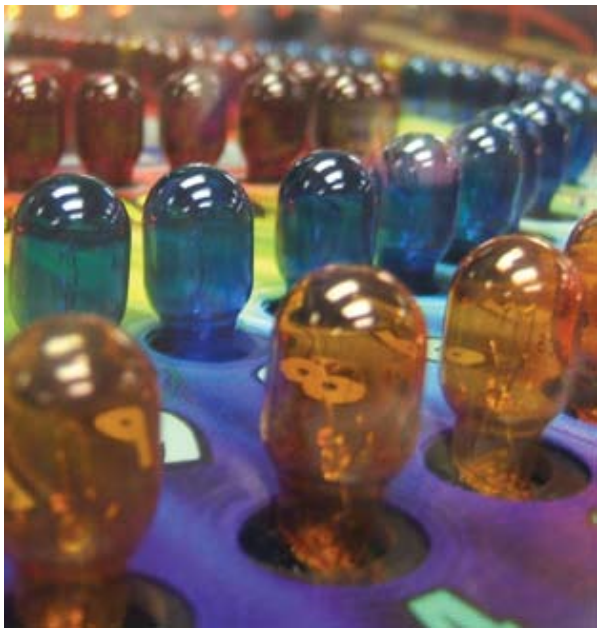
El hecho que no siempre existan normas previas de la Unión Europea a las que estas nuevas regulaciones deban adecuarse, puede favorecer este peligroso proceso. Si en los supuestos en que ya existe esta normativa europea común, normativa que los distintos reguladores deben respetar al hacer sus propias regulaciones, no siempre coinciden en la forma de interpretar o aplicar estas normas comunes europeas, se puede suponer lo que sucede en los temas o sectores en que ni siquiera existe normativa europea previa y común.

Aunque se puede asumir y entender esta situación, conscientes de que estamos dentro de un proceso políticamente muy complejo y técnicamente muy laborioso, siendo a la vez optimistas pues es evidente que se va avanzando mucho, con algunos éxitos y algunos fracasos. El balance es positivo y nadie duda del objetivo común, quizá se dude en cuanto a su velocidad, pero no en cuanto a la meta a la que se pretende llegar. Pero mientras dura este largo, complejo y laborioso proceso el mundo no se para y hay situaciones, realidades, que no pueden ser tan comprensivas y pacientes. Esta realidad se impone y deja aún mas de manifiesto los defectos del sistema. Hay sectores de la economía que sufren mucho más que otros este proceso, entre éstos, muy especialmente y singularmente, el sector del juego y ocio.

Las Regulaciones del Juego en el Siglo XXI: la Perspectiva de un Antiguo Regulador.

La revolución tecnológica que se ha producido en nuestra sociedad, a finales del Siglo XX , como consecuencia del uso y generalización de las tecnologías de la información y de la comunicación ha cambiado el funcionamiento de muchas cosas en nuestra sociedad, en nuestras vidas, en la economía, etc..., ha modificado la apacible realidad en que estábamos instalados, no existiendo discusión alguna para definir estos cambios como revolucionarios. El cambio ha sido total, radical, en profundidad, de forma global, en las estructuras económicas y sociales. Los ciudadanos han cambiando sus comportamientos, las empresas no funcionan como antes, y las que no supieron adaptarse ya no existen. Uno de los sectores dónde este proceso se ha producido a una velocidad de vértigo ha sido en el sector del ocio, del juego y del entretenimiento. Los ciudadanos como usuarios y consumidores de estos productos han modificado sus hábitos. La generalización en el uso de las tecnologías de la comunicación, ha significado un cambio radical; los productos que ya consumían, aunque se sigan consumiendo se hace de otra manera, y además, se consumen productos nuevos y los ciudadanos además exigen al mercado estos productos nuevos. Los operadores económicos de esta oferta, sus proveedores, han tenido que adaptarse a estos nuevos hábitos de sus clientes y potenciales clientes, mientras esto sucedía a un ritmo vertiginoso, las regulaciones no han seguido el mismo ritmo ni la misma velocidad.

Afirmar que las normas jurídicas acostumbran a ir por detrás de la realidad, que quieren organizar y regular, es una obviedad, no hace falta ser un experto en Derecho para llegar a esta conclusión. Aunque no siempre es así, en algunas ocasiones, los legisladores llevan la iniciativa y aprueban normas, precisamente, para avanzarse e intentar que la futura y posible “realidad” ya nazca organizada, porque van a afectar a nuestra forma de vivir y actuar. El objetivo que se pretende es encauzar, desde su inicio, el proceso, controlarlo, para garantizar este posible futuro, estableciendo en estos casos qué principios de interés general se quieren proteger, garantizando a los ciudadanos sus derechos y a la vez estableciendo la seguridad jurídica imprescindible para que los operadores económicos decidan arriesgarse, a pesar de los riesgos que cualquier actividad económica conlleva, pero con riesgos lógicos y razonables.



En el sector del juego la distancia entre la realidad y las muchas regulaciones existentes es tan grande que provoca una verdadera distorsión del mercado, afectando a la seguridad de los ciudadanos, como consumidores o como empresarios.

Amadeu Farré

Actualmente existen en el ámbito de la Unión Europea regulaciones totalmente obsoletas, por razones técnicas, porque fueron aprobadas hace algunos años, dirigidas a una realidad, que como ya se ha explicado, no existe. La realidad que aquellas normas pretendían ordenar, actualmente, es otra radicalmente diferente pero estas regulaciones continúan vigentes.

En otras situaciones la descoordinación o gran distancia entre realidad y regulación tiene su origen en razones históricas, por ejemplo en algunas jurisdicciones europeas en materia de juego, dónde durante muchos años todas las actividades relacionadas con el juego eran consideradas ilegales y estaban prohibidas y castigadas por leyes penales. La posterior legalización provocó que estas regulaciones nacieran partiendo de la base de la desconfianza sobre esta actividad y las normativas que se aprobaron respondían a una voluntad de control absoluto sobre estas actividades, en algunos casos incluso de control en el sentido policial.

Algunas de las regulaciones que se aprobaron estaban pensadas para controlar y limitar la actividad, no para regularla con la finalidad de otorgar la seguridad jurídica que garantizaría su desarrollo económico. Pasados unos años en estas jurisdicciones existe una consolidada industria del juego, que fabrica, vende y exporta productos de alto valor añadido. Existiendo también muchas empresas que se dedican a esta actividad con total normalidad económica y empresarial. La contradicción entre regulaciones y realidades se ha hecho muy evidente.

En otros casos debido a la dificultad que tienen algunas jurisdicciones para renunciar a sus históricos monopolios públicos en temas de juego, se producen situaciones sorprendentes. El juego es legal, por tanto una actividad económica más entre otras, pero la tradición de la exclusividad de su ejercicio por la Administración Pública provoca la restricción a los operadores privados.

Es paradójico que en una economía libre de mercado, se limite y restrinja a las empresas privadas de actuar sobre una actividad económica legal.

Aún más sorprendentes son las situaciones que se producen en jurisdicciones en que convive juego público y privado. El juego público ejercido directamente por la Administración o a través de concesionarios (empresas privadas a las que se adjudica la gestión) con regulaciones propias y diferenciadas de las del juego privado, tan diferenciadas que por ejemplo se permite la publicidad del juego público y se prohíbe la del juego privado.

Se podrían dar más ejemplos pero creemos que son suficientes para fundamentar nuestras opiniones. No pretendemos llegar a la conclusión que la solución sea, ni mucho menos, la necesidad de que en Europa la normativa del juego se armonice, que exista una única normativa para todas las jurisdicciones. En materia de juego y ocio existen muchas costumbres locales, que responden a modelos propios de comportamiento social y que tienen su lógica justificación. Lo que se constata es la contradicción que existe en relación a una actividad económica, que según quien la ejerza es perniciosa.

Las Regulaciones del Juego en el Siglo XXI: la Perspectiva de un Antiguo Regulador.

Estas diferencias a la hora de entender el funcionamiento de una economía de mercado, dentro de un espacio político y económico común, ha provocado bastantes conflictos. La Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la U.E. da prueba de ello. Afortunadamente la evolución de la Jurisprudencia del Tribunal ha ido poniendo en evidencia estas contradicciones. Si en la Sentencia de 24 de marzo de 1994 (Caso Läärä) el Tribunal en su decisión justificaba una regulación de una jurisdicción europea que concedía a un solo organismo público, derechos exclusivos sobre la explotación de máquinas de juego, y que esta regulación no vulneraba el Tratado de la U.E, concretamente los principios en relación a la libre prestación de servicios en el ámbito de la U.E., su decisión se basaba en que esta regulación restrictiva estaba justificada por los objetivos de interés general. En una sentencia posterior, 21 de Octubre de 1999 (Caso Zenatti), sobre la exclusividad de apuestas deportivas ejercida por parte del monopolio público estatal, el Tribunal justificaba esta legislación en base a los objetivos perseguidos, limitar los efectos nocivos de la actividad y que las restricciones no fueran desproporcionadas.

Posteriormente en otra sentencia del Tribunal de Justicia de la U.E., se concretaba aún mucho más esta evolución jurisprudencial. La Sentencia, de 6 de noviembre de 2003 (Caso Gambelli), el Tribunal consideró que una normativa, de una jurisdicción de juego de la U.E., que prohíbe la actividad de apuestas deportivas, cuando no se dispone de una autorización, por que no se otorgan ya que esta actividad la ejerce la propia Administración y en régimen de monopolio, constituye una restricción a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios prevista en el tratado de la U.E., exigiendo a los Tribunales de dicha jurisdicción comprobar si una normativa restrictiva de esta naturaleza responde efectivamente a objetivos que puedan justificarla y si las restricciones que se imponen no resultan desproporcionadas en relación con dichos objetivos.

Amadeu Farré

Es evidente que existe un problema, se pueden entender y comprender las dificultades de todo el proceso, especialmente dada cuenta del tema del que se está hablando: el juego, a causa de los muchos y grandes intereses económicos existentes, especialmente por parte de las jurisdicciones con más tradición monopolística, además de las distintas concepciones en la regulación, incluyendo las diferentes formas de organizar el control o desarrollo de estas actividades por parte de las diferentes jurisdicciones competentes en materia de juego etc. Pero al final queda una evidencia incuestionable: el peligro de alterar el modelo económico que se persigue como objetivo común, debido a las grandes y graves consecuencias que provoca la descoordinación y la distancia entre la realidad actual y las regulaciones existentes, así como de algunas interpretaciones que se hacen de estas regulaciones, que pueden provocar, y en algún caso, ya han provocado la ruptura de las reglas del funcionamiento del mercado.

Si los empresarios de este sector económico para sobrevivir y ser competitivos en un mercado tan complejo y regulado se han adaptado, ante esta revolución tecnológica que ha cambiado su modelo de negocio, y han conseguido adaptarse a los cambios exigidos por sus clientes, usuarios y consumidores de los productos de ocio, los marcos reguladores también deben de hacerlo. Tienen la obligación de hacerlo, es su función, regular para garantizar los derechos de ciudadanos y empresarios dentro del modelo económico que nos hemos dado, que queremos mantener y mejorar.

Como ya se ha afirmado anteriormente, insistimos de nuevo, no defendemos una regulación única para todas las jurisdicciones, son muchos los que piensan que con el actual Tratado de la Unión Europea es suficiente, simplemente se trata de aplicarlo, o interpretarlo en su sentido mas genuino y no en función de intereses más locales y menos comunes; es decir, o nos creemos la necesidad de la existencia del mercado único dentro de la Unión Europea o no. Y llegados a este punto es evidente que la responsabilidad de dinamizar el proceso corresponde a los responsables de hacer, interpretar y aplicar las necesarias e imprescindibles regulaciones que permitan que las cosas funciones con normalidad.

El Sr. Farré es asesor jurídico de COFAR. Fue Director General de Juego y Espectáculos para la Generalitat de Cataluña, España, desde 1994 hasta 2004. Durante su mandato en esa jurisdicción ha aprobado alguna de las leyes de juego más progresistas de Europa.