

## **XI CONGRESO**

**Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)**

### **ENTRETENIMIENTO, FÚTBOL, LOBBIES y JUEGO DE AZAR**

**Autor: Germán Gusano Serrano**

**e-mail:** direccion@fundacioncodere.com

#### **RESUMEN**

El deporte es un modelo claro de entretenimiento, uno de los más extendidos y practicados es el fútbol. Hay clubes que constituyen un ejemplo de desarrollo empresarial y de marca que gracias a su magnitud ejercen influencia -en ocasiones de relevancia internacional- a niveles sociales, económicos y políticos. Entre sus principales activos se encuentran los valores que representan su cultura corporativa y sus éxitos que trascienden lo estrictamente deportivo. La identificación que los individuos hacen con el club puede ser de lo más diversa. No en pocas ocasiones, esta identificación se colorea de tintes políticos de hecho, cualquiera, incluso los que se dedican al denostado interés general, tiene un equipo de fútbol entre sus preferencias.

Algunos clubes se han convertido en empresas mediáticas explotando su marca gracias a su posición de liderazgo a nivel mundial. Se pueden extraer algunas conclusiones sobre cómo es posible que, en beneficio propio o de terceros, ejerzan poder político presionando a los Gobiernos, directa o indirectamente, a través de su enorme importancia social en la toma de decisiones públicas.

**PALABRAS:** Poder, Lobby, Fútbol, Políticas Públicas, Juego.

## 1.- Introducción

Este ensayo tiene como objetivo principal conocer, reflexionar y entender las actuaciones de determinados actores colectivos que forman parte de un sistema político y que participan en la formulación o modificación de demandas a las autoridades públicas para que gestionen un determinado conflicto social (en nuestro caso al Gobierno español, aunque ocurre en otros escenarios) en el marco de la industria del ocio y entretenimiento y, concretamente, afectando al ámbito del juego de azar en su modelo *on line* (virtual) y, por extensión y consecuencias, al *off line* (presencial y tradicional hasta ese momento). Entre los múltiples actores posibles existen grupos de interés que ejercen influencia y presión política gracias a la importancia social y económica de los lobbies futbolísticos. Equipos de fútbol que defienden y persiguen intereses privados, propios o en favor de terceros, esencialmente de naturaleza económica, valiéndose de su repercusión social a nivel mundial, nacional y, por supuesto, en su ámbito más local.

El fútbol se encuentra entre las actividades de entretenimiento diario de una masa de ciudadanos a nivel global y forma parte también de nuestra cultura<sup>1</sup>. Hace unos años el fin de semana –esencial período de ocio y entretenimiento del ciudadano trabajador-, principalmente el domingo, era ocupado por el fútbol entre otras actividades de recreo, sin olvidar los partidos de competiciones europeas o de copas nacionales que se celebraban entre semana. Actualmente, es raro el día en el cual no hay fútbol, retransmitiéndose por televisión (pública o privada, en abierto o a través de pago por visión), radio u otros medios de comunicación digitales –recordemos que, desde hace algún tiempo y teniendo una conexión a internet, pueden seguirse múltiples acontecimientos en directo con una actualización casi inmediata de los mismos- los cuales no pueden obviar una actividad con

---

<sup>1</sup> Anson, Luis M., “El fútbol y la cultura”, 5/04/2013, *El Cultural* (El Mundo), pág. 3, expone: “... ahí está el debate. ¿Es el fútbol una forma de cultura? Un deporte que, en determinadas manifestaciones, paraliza la vida de una nación y que congrega ante el televisor a millones de personas...”.

Además, es interesante observar como las diferentes naciones se unen en torno al fútbol: según datos de la FIFA, hay 209 países miembros de esta organización. Esta cifra es mayor que los miembros de Naciones Unidas (193 estados). Datos recopilados de <http://es.fifa.com> y [www.un.org](http://www.un.org). Fecha de acceso 09/07/2013.

gran simbolismo en múltiples aspectos. Este “goteo” continuo contribuye al interés que generan los diversos aspectos que se recogen en los medios y erosiona, inevitablemente, la opinión y las posiciones del ciudadano de a pie ante todo lo que rodea al “negocio” del fútbol y, particularmente, a su equipo<sup>2</sup>.

Una vez fue consolidándose progresivamente, a partir de mediados del siglo XIX, comenzó una competencia entre los diferentes agentes e instituciones que, promocionándolo, buscaban –y buscan- asegurarse áreas de influencia y de poder. Las diferentes iglesias y ciertas fábricas o talleres<sup>3</sup> influyeron en la popularización del fútbol en sus comienzos en Inglaterra, asimismo contribuyeron a esta labor los centros educativos creando importantes competiciones por todo su territorio.

Por otra parte, se abrieron vías de acceso a los centros políticos de decisión en los países donde se origina la democracia moderna y el parlamentarismo (Inglaterra, Estados Unidos y Francia), cuna del *lobbying* actual, actividad que se vio favorecida por el mejor acceso del ciudadano para participar en la política y en la posibilidad de exponer y defender sus intereses. Si pudiésemos conocer todos los datos sociales, culturales y políticos presentes en los diferentes contextos históricos, podríamos observar y asegurar que la “influencia” (el cabildeo político), en algunos de sus aspectos, es un inevitable acompañante del arte de gobernar (Milbrath, 1979: 109), reconduciendo las decisiones públicas a favor de unos intereses específicos.

Si nos remontamos a la acepción original del término inglés lobby, diremos que es el vestíbulo, la antesala, un lugar donde circulan, pasean y esperan personas de diversas

---

<sup>2</sup> Incluso su Santidad, el Papa Francisco, es un reconocido aficionado al fútbol y seguidor declarado del club argentino San Lorenzo de Almagro. En una audiencia a las delegaciones de la selección italiana y argentina manifestó: “el fútbol, como algunas otras disciplinas, se ha convertido en un gran *business*” (*L’Osservatore Romano*, edición semanal en lengua española, XLIV, 34 (2328), 23/08/2013, pág. 8 “Hombres antes que campeones”).

<sup>3</sup> Numerosos equipos británicos se constituyeron alrededor y fueron promocionados por una entidad eclesiástica (Tottenham Hotspur, Aston Villa, Bolton, Everton, son algunos ejemplos). Por otro lado, algunos patronos crearon un equipo como fuente de ocio y entretenimiento para sus trabajadores, caso del Manchester United o el Arsenal.

esferas o ámbitos, incluyendo a las más importantes del mundo político y económico. Por ello, la expresión “estar en el lobby” – en nuestro caso sería más apropiado usar “estar en el palco”- significa permanecer a la expectativa de un encuentro buscado intencionalmente, para intercambiar información de manera informal pero valiosa, con personas influyentes en el proceso de decisión.

La actividad futbolística es una actividad deportiva amparada en el “interés público”<sup>4</sup>. Una de las categorías jurídico-políticas más debatida es ésta, que ha sido empleada, entre otros sentidos, como técnica de intervención pública en algunas actividades y que, en ocasiones, choca con los intereses económicos futbolísticos. Esta categoría, se formula en el siglo XVIII, en cuyo contexto histórico e ideológico sustituiría la noción de bien común, aunque el término interés proviene del latín *interesse* (“importar”) y tiene varias acepciones. Una de ellas hace referencia a la afinidad o tendencia de una persona hacia algo –a gran parte de la sociedad, sin duda, le interesa el fútbol aunque sea esporádicamente-. Por otra parte, también hace alusión a la utilidad o conveniencia que se busca, por ejemplo, a nivel económico o material, a la actitud de una persona o un grupo que busca aprovecharse de algo, sea personalmente o de una actividad, obteniendo una ganancia. Podemos aplicar este significado a las empresas de apuestas virtuales, muchas de ellas radicadas en paraísos fiscales que, en una estrategia de impecable marketing y relaciones públicas, se sirven de los grandes clubes (y no tan grandes, deportiva y económicamente hablando) para promocionar sus actividades, mediante diferentes plataformas, penetrando notoriamente en la sociedad a través de estas multinacionales futbolísticas del esparcimiento. Sin lugar a dudas, habiendo valorado la calificación de interés “general” del mismo. Por supuesto, se generan acuerdos contractuales con la finalidad de recibir mutuas contraprestaciones o incentivos económicos basados, por ejemplo, en la nueva regulación que gestione un determinado sector.

---

<sup>4</sup> Al menos formalmente, desde el punto de vista audiovisual, como se expone en el catálogo del art. 20 ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

El interés público, es todo aquello que importa en su “totalidad” a la sociedad y al estado. Se proclama que “el interés público está por encima del interés privado”. Esta afirmación parece lógica, si por ella se entiende que hay actividades en donde puede ser necesario restringir ciertos derechos cuando, en función de su ejercicio, se ocasiona un daño general de manera clara a la colectividad. Sin embargo, existen ocasiones en las cuales no se pueden, en favor del interés público, menoscabar derechos privados. En el fútbol existen ejemplos patentes de este conflicto público-privado<sup>5</sup>: la próxima ampliación del estadio Santiago Bernabéu está siendo investigada por la Comisión Europea ante las sospechas de posibles ayudas públicas ilegales durante su tramitación nacional en el segundo semestre de 2011, en el ámbito europeo dudan sobre la “pérdida” de 200 millones de euros en la operación urbanística por parte de la administración municipal de Madrid.<sup>6</sup> Otro ejemplo es el Atlético de Madrid al que la Comunidad de Madrid “flexibiliza” la Ley del Suelo para desbloquear la “Operación Calderón” y poder construir su nuevo estadio, pendiente y paralizado por limitaciones urbanísticas desde 2008<sup>7</sup> o los terrenos expropiados en Valencia para que su principal club construyese el nuevo estadio ya que las expropiaciones a los propietarios se hicieron, inicialmente, para construir un polideportivo municipal aunque, finalmente, fueron a parar a una entidad futbolística privada. Existen múltiples ejemplos de terrenos privados y expropiaciones realizadas por entidades, principalmente, municipales amparándose en el

---

<sup>5</sup> Muchos de los equipos “privados” de Primera y Segunda División tienen su sede de juego en campos de propiedad “pública” o, al menos, con fuertes inyecciones de dinero público. Algunos son de titularidad municipal y en ocasiones colaboran diputaciones y administraciones autonómicas, aunque hay excepciones (Real Madrid, Barcelona, Sevilla, RCD Español,...). En cualquier caso, reciben tratos preferenciales o ayudas públicas con diferente formato y destino (estadios, fundaciones, escuelas deportivas, permisividad fiscal, etcétera) que, principalmente en tiempos de crisis, son cuestionados por el ciudadano, incluso por el propio aficionado. Sirva como ejemplo que la Fundación del F.C. Barcelona recibió, durante el ejercicio 2012, el 60% de las ayudas o subvenciones de la Agencia Catalana de Consumo que otorgó 395.000 euros a organismos privados. (*Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, Núm. 6336, 18/03/2013).

<sup>6</sup> El País, 04/04/2013, Madrid, pág. 1: “La ampliación del Bernabéu, bajo la lupa”.

<sup>7</sup> El País, 22/04/2013, Madrid, pág. 1: “La Comunidad cambia la Ley del Suelo para desbloquear la Operación Calderón”.

interés público y no totalmente justificadas en su desarrollo definitivo, usándose para construir estadios o recalificaciones urbanísticas *ad hoc*<sup>8</sup>.

Entre la posibilidad de múltiples definiciones, para Subirats (2012: 37) la noción de política pública hace referencia “a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada”. El estudio del poder es una actividad que ha fascinado tradicionalmente a los individuos y a los académicos. Dado que la “posesión del poder” permite la posibilidad de llevar a cabo acciones significativas, su valoración como medio para la construcción de la realidad socio-política es esencial. Al mismo tiempo, desde una perspectiva empírica, el uso del poder también deviene en fracasos, abusos y desviaciones. El *lobbying* es un proceso de estrategias y/o acciones que buscan influir en los individuos con poder de decisión (*policymakers*) para que éstos a su vez, influenciados y/o presionados (“capturados”), actúen sobre unas políticas públicas concretas tras el “necesario” proceso de negociación, logrando con su decisión –o no decisión- un impacto inmediato (*output*) que, necesariamente, tendrá unas repercusiones, a medio o largo plazo, en un determinado *conflicto social* (*outcome*) influyendo en el inevitable proceso de retroalimentación sistémico (*feedback*) debido a la dinámica de la sociedad. Esto ha ocurrido con la captura del ejecutivo y posteriormente del legislativo que aborda esencialmente el juego *on line* (Ley 13/2011, de 27 de mayo).

Política y ley son dos realidades que en la práctica se pueden confundir, aunque existe un orden: la ley es la última consecuencia de la labor política -aunque existen actuaciones políticas sin necesidad de una ley como resultado, una “no decisión” pública también indica

---

<sup>8</sup> Respecto al nuevo proyecto de remodelación del estadio Santiago Bernabéu, el cual que permite al club cubrir el estadio, trasladar el complejo de ocio y construir un aparcamiento de 600 plazas, a las quejas de Ecologistas en Acción se suma la reclamación de los herederos del Conde de Maudes, la familia Ruiz-Villar. Esta familia exige los derechos de reversión por unas parcelas expropiadas donde se ubicará el nuevo centro comercial en el Paseo de la Castellana. El TSJM y el Supremo, en 1998, dictaron que no podían aplicar la reversión sin embargo, tres Magistrados emitieron su voto en contra: “Se optó por la solución más gravosa para el interés general, siendo el principal beneficiario de la modificación (del Plan General de Urbanismo) la entidad deportiva Real Madrid sin que se produzca beneficio alguno para el interés general” (As.com/futbol, 26/03/2013).

una posición respecto a una cuestión concreta-. Realidad, política y ley se confunden, pudiendo incluso enfrentarse en una interacción social complicada de equilibrar, sin tener en cuenta todas las peculiaridades de los distintos niveles sociales y territoriales que otorgan características, matices y extensiones diversas, en ocasiones difícilmente armonizables bajo una norma generalista. Sin embargo, en determinadas ocasiones es posible, además de necesario, armonizar y simplificar así la normativa, caso del mercado del juego en España en sus diferentes modalidades autonómicas de regulación y facilitar las operaciones territoriales.

Empíricamente, se puede constatar que existen diversos intereses en cualquier comunidad, más o menos organizados, con valores y actuaciones determinadas y con distintas capacidades que “compiten” por aumentar su poder político y maximizar sus objetivos. Normativamente, se refiere a una visión tolerante de una realidad social diversa, otorgándole un carácter democrático y participativo a la regulación de los conflictos sociales. Existe una descentralización del poder político, fortaleciendo la sociedad civil y sus grupos e intereses diversos, aunque esto tiene sus peligros a la hora de equilibrar las diferentes fuerzas y presiones con el interés general.

Duverger define la sociedad como un sistema de interacciones particulares, concretas, tanto individuales como grupales que vienen condicionadas por los sistemas sociales en cuyo marco preestablecido se desarrollan<sup>9</sup>. Como indicarían autores estructuralistas, los contactos y las relaciones pueden crear determinados patrones de comportamiento, generando estructuras de poder, distinguibles de una simple relación causal en un momento concreto. Los grupos de interés desean un canal de acceso directo con los decisores públicos y otros actores políticos para que sus demandas sean atendidas. Lógicamente, deben existir contrapartidas por sus peticiones como, por ejemplo, aportaciones económicas para ciertas necesidades “políticas”; apoyo expreso al Gobierno en tiempos de crisis;

---

<sup>9</sup> Duverger, Maurice, 1973, *Sociologie de la Politique*, P.U.F., París, págs. 12 y 14-17. Citado en Ferrando Badía, J., (1988: 148)

convertirse en asesor “político” privilegiado en su sector de actividad; etcétera. Esas interrelaciones en múltiples ocasiones no se manifiestan claramente, ejerciendo el poder en un formato opaco, que impide una valoración específica pero que no podemos olvidar, obviamente, que se han producido a pesar de no poder concretarlas de manera exacta.

Bentley<sup>10</sup> entiende que, esencialmente, el resultado del proceso político se produce tras un ajuste continuo de los intereses de los distintos grupos presentes en la sociedad, considerando al Gobierno uno más pero con un valor añadido, que entran en competencia defendiendo su posición en los distintos sectores o actividades, poniendo énfasis en puntos concretos que les reportarán sus principales beneficios. Las interrelaciones socio-políticas están permanentemente “barnizadas” por las influencias económicas y sociales, con distinta intensidad, afectando inevitablemente los diferentes procesos específicos de decisiones vinculantes.

## **2.- El fútbol como palanca social y política**

La ciencia política y otras disciplinas afines, uno de los apartados sobre el cual deben reflexionar –y mucho- es la incidencia de los intereses privados (articulados en múltiples “grupos de interés”, diversos y de difícil clasificación) sobre el denominado interés general y, por tanto, en la actividad pública legislativa y de gobierno.

Las relaciones entre la sociedad, la política y el fútbol conforman un entorno que suele abrir nuevos horizontes<sup>11</sup>, en ocasiones increíblemente fértiles, apoyados en las pasiones y la importancia de los valores deportivos y símbolos futbolísticos, con la impagable colaboración de los medios de comunicación de masas.

---

<sup>10</sup> Bentley, Arthur F., “The Process of Government: a study of social pressures”. Cambridge, Harvard University Press, 1967 (cuya edición original es de 1908).

<sup>11</sup> Según el Premio Nobel de Literatura, Mario Vargas Llosa: “Lo que no consiguió el esperanto lo ha conseguido el deporte. El fútbol rompe barreras, hace comulgar a gente de todas las geografías en un mismo entusiasmo. Deporte es algo más que un entretenimiento, es una actividad que tiene raíces profundas”. Declaraciones, el día 6 de mayo de 2013, en la entrega de ayudas de la Cátedra Real Madrid en la Escuela Universitaria que mantiene en colaboración con la Universidad Europea (telecinco.es).



En sus orígenes ingleses fue producto vinculado a la aparición de la burguesía como clase dominante. Es una invención moderna posterior a la revolución industrial. No hay instituciones o entidades deportivas dedicadas al fútbol previas a la modernidad, aunque sí existen manifestaciones históricas anteriores similares a su práctica.

El fútbol es un “enfrentamiento” deportivo, pero también simbólico, que permite observar entre líneas la sociedad española, sus raíces y sus reivindicaciones históricas. Cuando nuestro equipo vence, no sólo se ha disputado un evento de ocio y esparcimiento, de contenido deportivo y con unas determinadas reglas de juego, sino que también, por ejemplo, hay en disputa un sentimiento nacionalista amparado en el entorno deportivo, un estatus en la jerarquía social nacional, en definitiva, una disputa “pacífica” por una “cuota de poder” en diferentes aspectos socio-políticos u otro tipo de satisfacciones en su defecto<sup>12</sup>. No en pocas ocasiones, el ritual futbolístico como variante recreativa y de entretenimiento, se transforma en manifestación del nacionalismo, en una ideología deformada, cuyos seguidores amparan la cuestión identitaria en valores deportivos y de un club o equipo determinado<sup>13</sup>.

Los actuales clubes de fútbol (clubs deportivos o sociedades anónimas deportivas) han variado su orientación: de perseguir esencialmente resultados deportivos de éxito han ido asumiendo la realidad de generar los máximos beneficios posibles con diferentes estrategias comerciales e intentan convertirse –algunos ya lo han hecho- en auténticas multinacionales de ocio y entretenimiento<sup>14</sup>. Aún se observan –y se observarán por algunos años más- las

---

<sup>12</sup> Sirva como ejemplo el partido Eurocopa 2012 Alemania – Grecia. “En un momento clave en la historia financiera de la Eurozona se miden dos miembros antagónicos, el más rico contra el más pobre, pero en el césped las reglas del juego son otras”. El resultado fue 4-2 a favor de los alemanes (ABC.es, 28/06/2012, “Eurocopa 2012: Alemania-Grecia, más que un partido de fútbol”).

<sup>13</sup> Ejemplos de equipos españoles con un claro sentimiento nacionalista o identitario por parte de sus seguidores, son: F.C.Barcelona; Athletic de Bilbao; Celta de Vigo y Osasuna, entre otros. Recientemente el F.C. Barcelona ha presentado sus camisetas para la temporada 2013/14 y entre ellas figura una con los colores de la *senyera*, emblema del nacionalismo catalán (elmundo.es, 06/06/2013: “Mas agradece al Barça su servicio al país por lucir la *senyera* en la camiseta”).

<sup>14</sup> Ginesta Portet, Xavier, (2011: 141) expone que “después de que los clubes de la Premier League inglesa fueran los primeros en crear una estrategia de *branding* internacional, otras ligas y organizaciones deportivas han adoptado sus mismos sistemas de gestión empresarial. En España, el Real Madrid y el Barcelona son el ejemplo más evidente, por su número de fans en todo el mundo, por sus acuerdos internacionales en la

importantísimas deudas acumuladas y hasta ahora “públicamente” permitidas, entre otras razones, por fichar jugadores o entrenadores por encima de sus posibilidades e incluso “saltando la banca” del desarrollo normal del mercado salarial a costa de asumir una situación crítica en sus cuentas, incluso superando los ingresos por operaciones, principalmente urbanísticas, que han resultado sospechosas de favoritismos en los últimos años<sup>15</sup>. Sin embargo, algunos equipos han ampliado su campo de visión y de actuación para convertirse en un singular “Rey Midas”<sup>16</sup> debido a la globalización y gracias a sus relaciones sociales, políticas y, por supuesto, también económicas que se “riegan” los días de partido y “florece” cada temporada, principalmente en sus palcos presidenciales, mediante el “establecimiento de algún tipo de contactos y relaciones con instituciones u organizaciones que forman parte de este conjunto que llamamos Estado” y su acción se basa, como cualquier otro grupo de interés, “fundamentalmente, en desarrollar actividades y generar móviles de acción, articulando intereses económicos y sociales. Su objetivo es influir sobre el sistema político para conseguir los fines que en cada caso se proponen” (Jordana, 2006: 314).

Francés (2013: 12-13) expone que “el lobby es una práctica profundamente extendida en la elaboración de la legislación española” cuyo objetivo principal es “tratar de influir en la elaboración de las normas, cambiar aspectos concretos, de introducir elementos que jueguen a favor de estos grupos y, en los casos más extremos, de tumbar la ley en cuestión si no están de acuerdo con ella porque pone en peligro sus intereses”.

---

comercialización de sus productos con otras organizaciones y por la presencia que tienen sus marcas en todo el mundo gracias a las inversiones de sus fundaciones en escuelas de fútbol en concepto de responsabilidad social corporativa. Por eso, ambos clubes, Real Madrid y FC Barcelona, pueden calificarse de nuevas multinacionales del ocio”.

<sup>15</sup> Véase los reportajes sobre los escándalos urbanísticos “El fútbol español, al pelotazo” y “Los clubes de fútbol ganan más de 1.000 millones con recalificaciones urbanísticas” (ElPais.com, 13/11/2006) que analizan varias actuaciones municipales que aprueban operaciones inmobiliarias a los equipos para que saneen sus cuentas.

<sup>16</sup> *Forbes*, medio especializado en finanzas, ha publicado en su revista, de 17 de abril de 2013, la lista de franquicias o equipos deportivos más valiosos del mundo en 2012. Incluye el fútbol, pero también otros deportes (fútbol americano, béisbol, baloncesto, automovilismo,...). Dentro de los veinte primeros se sitúan diez equipos europeos de fútbol, el Real Madrid, tras ocupar puestos destacados en otras ediciones, se sitúa por primera vez como el club más rico del mundo, seguido por el Manchester United y el Barcelona. El club blanco aparece con una valoración de 3.300 millones de dólares.

La influencia se manifiesta de formas diversas, muchas no observables, por eso su cuantificación no puede resultar, exclusivamente, de las actuaciones o presiones realizadas en la superficie socio-política, ya que son “organismos activos en mantener contacto con los poderes públicos, particularmente el poder legislativo” (Linz, 1996: 7). Es muy complicado cuantificar la cantidad y calidad de la influencia que generan los encuentros en los palcos, aunque su resultado es palpable revisando algunos conflictos sociales, analizando sus respectivas normativas y observando los habituales –e incluso sus afinidades deportivas- a esos recintos.

La política intenta reflejar y gestionar de la mejor forma posible la realidad social y los inevitables conflictos que se producen por las interacciones en los distintos entornos. Sin embargo, en ocasiones, como si fuera “un laberinto de espejos” en un parque de atracciones, puede hacer ver a algunos grupos, más grandes o más pequeños. La actividad de los lobbies entra de lleno en ese juego político “mágico” y presenta “cual mago” determinados intereses como generales, a pesar de ser privados, haciendo además que otros intereses (incluso más representativos del bien común) se distorsionen debido a las influencias y presiones ante los representantes públicos oportunos.

Las políticas públicas pueden ser entendidas como un conjunto de relaciones entre diferentes agentes en una permanente competitividad para posicionar sus intereses en el escenario público y obtener los máximos objetivos perseguidos (*outputs/outcomes*). Las ventajas competitivas son construcciones sociales y económicas, pudiendo estar basadas en la calidad de una marca, producto o servicio que satisfacen las preferencias requeridas por un tercero implicado, incluso de los que tienen el poder de decisión pública. La acción colectiva de los “clubes deportivos empresariales” está orientada a reducir la formalidad, la transparencia de los contactos y sus costes de transacción, a través de una simple invitación a sus palcos, creando una ventaja competitiva transnacional –pocos niegan una reunión o un contacto con los grandes dirigentes de equipos de fútbol si éstos se lo solicitan-

amparada, entre otros aspectos, en las emociones y las pasiones que transmiten unos colores deportivos.

Si hacemos caso de referentes intelectuales pluralistas, los grupos de interés a través de lobbies –en nuestro caso, los equipos de fútbol arraigados, emocional y económicamente, en la sociedad- constituyen un vínculo esencial entre gobernantes y gobernados, convirtiéndose en importantes vehículos de representación de intereses incluyendo, renovando o reconduciendo la agenda política. Partiendo de la existencia de una competencia entre los intereses en juego, no podemos interpretar el poder como bien o cualidad exclusiva de uno o varios grupos concretos inicialmente (élite dominante), aunque sí es posible identificarlos tras analizar empíricamente un ejemplo específico e inmerso en una lucha de intereses, interpretaciones que se enfrentan a las referencias marxistas de supremacía elitista *ab initio* de una clases sociales sobre otras (Robert A. Dahl expone en sus obras esta teoría, entre otros autores). En su análisis no existiría un grupo superior, jerárquicamente hablando, pero en la práctica y tras una correlación de decisiones concretas se podría concluir que unos grupos son más poderosos –influyentes- que otros, tras ejercer su poder político en un contexto determinado. La capacidad de influir con éxito para que se haga algo que de otra manera no se hubiese hecho.

La visión democrática pluralista no tiene en consideración que se utilizan mecanismos no tan “suaves” para: agrietar la posible unión del resto de intereses contrapuestos, incluirse en los diversos foros para obtener información privilegiada o relacionarse con la administración pública para favorecer los trámites necesarios de manera poco transparente. La competencia es más “sangrante” de lo que parece. Aparte de las decisiones que se tomen en un momento concreto hay un sistema de valores y creencias sociales (legitimidad) que sitúan a unos actores en posiciones superiores respecto a otros y que favorecen que puedan alcanzar unas reglas o normas (legalidad) más beneficiosas para un ámbito concreto que para toda la sociedad. La *aldea global* (que desarrolla Marshall McLuhan en sus obras), favorecida por el desarrollo de internet, ha incrementado la legitimidad respecto

al progreso y la variedad de uso a las que se puede –y se debe- aplicar, calando profundamente en la sociedad la idea inevitable de revolución tecnológica en multitud de sectores. A lo que no se aplica internet, pudiendo hacerlo, pertenece a un tiempo pasado. Aprovechando esta campaña digital generalizada y el nicho de mercado de esta economía, han ido surgiendo empresas, entre ellas se encuentran las de juego *on line*, revoloteando ante los beneficios que podía generar a nivel mundial desde finales del siglo XX, aprovechando los tiempos de ingobernabilidad que se han generado en muchos sectores debido a la incapacidad de gestionar –imposibilidad ante la presión o incluso, incompetencia profesional por dejación a la hora de aplicar normativas- esos intercambios o transacciones virtuales.

Sintetizando, los gobernantes “representan” el poder pero las decisiones se toman en otros foros, también en los deportivos convertidos en *ágoras modernas*. La democracia debe estar sustentada en unos principios políticos y normativos, pero también de contenido moral y ético, incluso también “estéticos”, no podemos negar que existen audiencias “informales” y negociaciones políticas en los palcos de los estadios de fútbol que vulneran la transparencia y la publicidad de las mismas. La democracia española se desvía en numerosas ocasiones de ese camino sustancial y hace que nuestro sistema político esté dañado y en crisis. Existe una democracia procedimental que aporta unos instrumentos teóricos (sin duda, mejorables), sin embargo, los resultados de la democracia sustantiva ponen de manifiesto las desigualdades sociales y económicas existentes en numerosos ámbitos. En nuestro caso, la Ley 13/2011 y sus correspondientes anteproyectos, producen distorsiones que afectan a la industria tradicional del juego de azar (presencial u *off line*), principalmente afectando a la igualdad, entendida ésta como trato “igual” en unos aspectos básicos de un mismo negocio aunque realizado a través de un canal distinto (virtual u *on line*).

Debemos distinguir entre el principio jurídico de igualdad “ante” la ley y el principio político de igualdad “en” la ley. El primero (“ante”) establece que a supuestos de hecho iguales se apliquen consecuencias jurídicas iguales, en tanto que a los supuestos de hecho diferentes

se apliquen consecuencias diferentes, lo que en síntesis equivale a una prohibición de discriminación, de arbitrariedad, de desigualdad carente de justificación objetiva y razonable, sin estimaciones, asimismo injustificadas, con diferencias jurídicas relevantes. El segundo (“en”) establece que es esta misma ley la que trata de mantener o de alcanzar la igualdad. Así pues si se da en un supuesto la igualdad, la ley debe de mantenerla y si no se da, debería de introducir diferentes tratamientos jurídicos que compensen cualquier desigualdad de base.

Por lo tanto, la igualdad, en el marco de nuestro ordenamiento jurídico o, lo que es lo mismo, en el moderno estado social y democrático de derecho, debe fundamentarse sobre una base de proporcionalidad y garantizar una igualdad real y efectiva. Ciertas desigualdades normativas tienden razonablemente a corregir desigualdades de hecho y, por lo mismo, a propiciar una igualdad verdadera y real. En otras ocasiones, la normativa “reconoce” y potencia el desequilibrio y la desigualdad injustamente.

Existen unos mecanismos de interacción y negociación que se manifiestan a través de una extensa red de relaciones asimétricas, en donde el poder, no solo representa la posesión de recursos económicos, sino también, el peso simbólico que implica la pertenencia a unos u otros grupos sociales<sup>17</sup>, influyendo en el proceso normativo.

---

<sup>17</sup> Guindal, Mariano (2011: 478-479) describe, respecto a las torres construidas en los antiguos terrenos de la Ciudad Deportiva del Real Madrid, que Matilde Fernández, entonces concejal del Ayuntamiento de Madrid, le manifestó: “Cuando me opuse a la construcción de las torres, porque me parecía una barbaridad aquella masa de cemento junto al hospital de La Paz, Florentino me llamó a su despacho y me advirtió de que si mantenía esa postura echaría contra el PSOE a todo el madridismo. Me quedé helada, hablaba de los seguidores del Madrid como si le perteneciesen. Siempre pensé que el fútbol, la política y los negocios no tenían nada que ver, pero evidentemente me equivoqué. Unos días después me llamó Rubalcaba que como sabes es muy madridista y amigo de Florentino para pedirme que no me opusiera al proyecto. ¡Me pareció increíble!”.

### 3.- Los lobbies futbolísticos: actores colectivos

El escudo, la camiseta y el sentido de pertenencia a un equipo plasma una identidad concreta de amplias masas sociales<sup>18</sup>. Debido a la pasión popular por éstos, a los flujos económicos y a la irrupción revolucionaria de las nuevas tecnologías se generan unos escenarios que en múltiples ocasiones vulneran la transparencia y la legalidad, afectando la seguridad jurídica y los controles necesarios de una actividad como el juego, principalmente en las apuestas deportivas como principal variante aplicable. Uno de los factores que confiere poder a un lobby es el respaldo social, “una base social que lo sustente y cuanto mayor sea ésta, mayor será su capacidad de influencia”, “hay muchos lobbies que son enormemente conocidos, tan conocidos, que quizá mucha gente no sea consciente de que son un lobby” (Francés, 2013: 151).

En los últimos años la actividad de lobby se ha integrado en el área de las relaciones públicas (*public affairs* o relaciones institucionales empresariales) como instrumento o técnica de comunicación inseparable de su finalidad de acción política<sup>19</sup>. Como indica Pasquino (1982: 751), el *lobbying* “se trata de una actividad o, mejor dicho, de un proceso más bien que de una organización. Es el proceso por medio del cual los representantes de grupos de interés, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores o de los *decisión-makers* los deseos de sus grupos.”, “es, sobre todo, una transmisión de mensajes de los grupos de presión...”.

El fútbol y su entorno es un gran medio de comunicación de masas, es un espectáculo de consumo para la industria de ocio y de entretenimiento con un progresivo y creciente

---

<sup>18</sup> Para parte de la Psicología Social, un grupo social puede ser definido como dos o más individuos que comparten una identificación común de ellos mismos o que se perciben (a ellos mismos) como miembros de la misma categoría social.

<sup>19</sup> Xifra, Jordi (1998: 24) expone que el *lobbying* “es el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas, de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o en aplicación) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable, y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses representados”.

significado socio-económico en las últimas décadas gracias a las retransmisiones audiovisuales, la explotación comercial de su marca-escudo, en definitiva, a la intención de convertirse en grandes referentes abarcando espacios más amplios y diversos de negocio. De manera paralela al desarrollo tecnológico han aumentado las posibilidades de esa explotación de contenidos y derechos relacionados, incrementando su importancia estratégica y económica, tanto para los propios equipos de fútbol como para los que los presiden o adquieren<sup>20</sup>, aumentando también sus pretensiones.

Los palcos presidenciales tienen diferente importancia dependiendo del club, pero todos, en mayor o menor medida, se convierten en centros de influencia aunque sea más limitada. En torno a 400 personas pueden asistir al palco de honor del Santiago Bernabéu, el mayor centro de influencia y, por tanto, de negocios de España, sin menospreciar su alto potencial internacional<sup>21</sup>. Su presidente tiene la posibilidad de repartir las “cartas” e invitar a la elite que tenga importancia social por alguna actividad, permanente o coyuntural.<sup>22</sup> No olvidemos la proliferación que se ha ido produciendo, a partir de la última década del siglo XX, de los palcos de alquiler VIP en diferentes estadios que se pueden usar para actividades similares por las empresas, a menor escala, replicando los ejemplos previos de las islas británicas.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> En el fútbol se observan relaciones y “saltos” entre la economía y la política o viceversa para posicionarse y relacionarse, aún más si cabe, con el *establishment* de turno. Sirvan como ejemplos de éstas relaciones: Silvio Berlusconi/Milan, Jesús Gil/Atlético de Madrid, Bernard Tapie/Olympique de Marsella; Joan Laporta/FC Barcelona, Florentino Pérez/Real Madrid, entre otros ejemplos, han tenido vinculaciones políticas, anteriores o posteriores a su relación con el fútbol o precisamente aprovechando su poder social y económico.

<sup>21</sup> El entrenador del Real Madrid durante tres temporadas, hasta 2012/13, José Mourinho declaró: “Sé que el Real Madrid es un club especial. No es sólo un club. Es política. El Real Madrid no es sólo fútbol, no es sólo deporte, es muchas cosas que hay alrededor”. (ABC, 04/08/2013, pág. 74).

<sup>22</sup> Para constatarlo sólo bastaría ojear los medios de comunicación, generales y deportivos, así como el resto de *mass media* con un contenido o apartado dedicado al deporte. Véase como ejemplo de la importancia de los palcos, los colores y la importancia social de algunos equipos de fútbol, en concreto el Real Madrid, en las siguientes referencias en diferentes contextos:

- ElConfidencial.com, 8/04/2010, “El Rey, Zapatero... todos piden a Florentino entradas del Madrid-Barça”;
- Sport.es, 30/11/2011, “Aznar dijo que había que ayudar al Madrid”;
- El Mundo.es, 30/04/2013, “El Rey reaparece en público en el partido de fútbol Madrid-Borussia”.

El Rey de España y miembros de otras Casas Reales, ex-presidentes del Gobierno, los titulares del Senado y del Congreso, ministros y ex-ministros, miembros de la Judicatura, empresarios mediáticos y otros altos directivos, ídolos sociales en diferentes áreas,... Forman parte de un largo etcétera de todos y cada uno los asistentes habituales u ocasionales al palco presidencial del estadio Santiago Bernabéu.

<sup>23</sup> Sirva como referencias los siguientes artículos:



Los niveles de prestigio que se “impregnan” en los asistentes habituales a los diferentes palcos, en estadios de renombre, conforman una capa de poder social, en su sentido amplio, muy importante. Se pasa de los niveles de prestigio a los niveles de poderío. El concepto de poderío ha de ser permanente, global, real y atribuido con carácter personal (Pin, 1965: 124 y ss.). Esto les ocurre a determinados individuos que presiden equipos de fútbol y que personifican la importancia mundial de un determinado escudo y unos colores, cuyas relaciones se multiplican exponencialmente gracias a los eventos deportivos –o en otros ámbitos relacionados - que se realizan mientras dirigen esos clubes.

Stiglitz (1994: 503), premio Nobel de Economía, argumenta que “un regulador puede ser capturado por el simple hecho de convivir cotidianamente con la empresa a la que regula, por simples lazos de amistad o bien porque al finalizar o abandonar su trabajo como servidor público, su próximo empleo puede ser en la empresa o industria a la que regulaba”. Por su parte, Carlton y Perloff (1994: 855) exponen que en la teoría más general de los grupos de interés, las firmas, los consumidores u otros grupos pueden capturar al cuerpo regulador.

La regulación puede entenderse como una “competición” en el mercado económico-político, entre la oferta (Administración reguladora) y la demanda (individual o de grupos) en un escenario concreto, abriendo la posibilidad de buscar rentas privadas. El marco jurídico-político favorece, con distintas intensidades, ese “combate pacífico” a favor de unos determinados objetivos privados, principalmente económicos. El principal método que pueden utilizar es “ofrecer” una regulación aplicable a sus intereses. Stigler (1971), junto a otras reflexiones anteriores, desarrolló esta teoría económica sobre la regulación que, posteriormente, completaron seguidores de la Escuela de Chicago, entre otros. Creó el término “captura regulatoria” cuyo punto clave es que la regulación es diseñada en beneficio de cierto sector, el cual aprovecha el poder público para establecer y aplicar reglas que generan objetivos y beneficios privados gracias a su mejor organización y consolidación en

- 
- CincoDías.com, 13/10/2003, “300 empresas esperan un palco en el Bernabéu”.
  - Expansión.com, 22/08/2010, “El negocio de tener un Palco VIP en el Bernabéu”.

ese ámbito específico. El problema de la regulación consiste en descubrir “cuándo y por qué” una industria u otro grupo organizado es capaz de usar el poder público para alcanzar sus fines. En España, Cases Méndez (1988: 27) ya alertó sobre la gravedad de la captura del regulador en materia de juegos de azar<sup>24</sup>.

Por el lado del deporte, algunos deportistas de renombre u otras personalidades relacionadas con aquél, han reconocido públicamente esa labor de lobby a favor de unos intereses, en ocasiones, con una “vestimenta” de interés público<sup>25</sup>.

#### **4.- Medios de comunicación y opinión pública**

Los medios de comunicación tienen influencia para gestionar giros en la opinión pública, pudiendo movilizar a los actores sociales para que estos exijan respuestas públicas a asuntos concretos relevantes –o que ellos consideran- para la sociedad. Su papel es muy importante pudiendo convertirse, de manera consciente o no, en instrumentos de determinados grupos que hacen uso de estos medios para legitimar sus actuaciones, influir y hacer presiones en los distintos niveles, introducir hábilmente términos técnicos en el lenguaje cotidiano, pudiendo usarse así como canales de inclusión en el sistema socio-político de determinadas actividades, incluso a pesar de su ilegalidad, creando un clima propicio para unos intereses u otros.

Es un fenómeno social -la opinión pública- que se conforma y expresa de diferente manera según la naturaleza de los grupos y el tipo de contacto que tienen los individuos. Éste es un

---

<sup>24</sup> “Perdóneseme asimismo transcribir la cita en inglés para que no resulte tan detonante: Eventually, the man to watch is not the customer, the supplier, the employee or the competitor, but just the regulator. He who gives... and can take away”. (Citando a J.L. Guirao, Gambling in Spain: the unplanned Revolution Sixth National Conference on Gambling and Risk Taking, Atlantic City, diciembre, 1984, ejemplar mimeografiado, pág. 8).

<sup>25</sup> [www.europapress.es](http://www.europapress.es) (02/10/2009): “Raúl: he tenido que hacer de lobby”. La capital de España, Madrid, en su lucha por los Juegos Olímpicos de 2016, entre otros deportistas y personalidades de nuestro país eligió al entonces capitán del Real Madrid, Raúl González Blanco para influir en la decisión de los miembros del Comité Olímpico Internacional (COI) y declaró: “... he tenido que hacer de lobby, es algo en lo que ya tengo experiencia. He estado viendo a algún miembro, haciéndome fotos con aquellos que les gusta el fútbol y el Real Madrid y me han dicho que nos van a dar el voto”. Podemos recordar actividades de personalidades relevantes, de diferentes ámbitos, haciendo labor de “relaciones públicas” a favor de la candidatura de Madrid a los Juegos Olímpicos (Madrid2012; Madrid2016; Madrid2020). En labores que, finalmente, no tuvieron éxito.

factor determinante para detectar los espacios de movilización de los diferentes actores y el posible tipo de opinión que se quiere –o se puede- generar<sup>26</sup>. Entre los posibles escenarios de socialización hay unos más exclusivos y restringidos, entre éstos se encontrarían los palcos de los estadios, entre cuyos asistentes y por la influencia que ejerce un grupo (o un individuo representativo del mismo) se producen unas interacciones dirigidas a un fin o interés concreto. Constituyen espacios en los que se vinculan los actores sociales según su estatus social, poder político y económico, incluso con simbolismo y reconocimiento social (grandes deportistas, líderes políticos, grandes empresarios,...). Por tanto, la entrada a estos posibles debates sobre lo público no es general, sino para unas elites. Por su parte, los medios de comunicación de masas realizan la labor de una inclusión más general, explícita o mediante un “goteo” implícito (vía anuncios, fotografías que incluyen imágenes corporativas,...).

Al aparecer continuamente en escenarios diversos se crea una corriente de visibilidad que posiciona al sujeto o entidad generando múltiples posibilidades de interrelacionarse, al más alto nivel de influencia y poder, con los diferentes agentes sociales (políticos, económicos, culturales,...). Los acuerdos que se firman por parte de los equipos de fútbol con representantes de una administración territorial (ayuntamiento, comunidad autónoma o, incluso, el estado) no sólo favorece exclusivamente, como es lógico, los intereses públicos sino que también lo hace y mucho a los intereses privados, del club y de sus juntas directivas conformadas por empresarios o profesionales con ansias de medrar en sus actividades gracias al *vehículo amable* del fútbol.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Sartori, Giovanni (1988: 118) sostiene que la opinión pública es esencialmente un concepto político. Para este autor es “un público, o multiplicidad de públicos, cuyos difusos estados mentales -de opinión- se interrelacionan con corrientes de información referentes al estado de la res pública”.

<sup>27</sup> Véase como ejemplo las siguientes referencias de prensa:

- Esperanza Aguirre, todavía presidenta de la Comunidad de Madrid, señaló que “más de 800 millones de personas conocen en todo el mundo a este equipo y muchos, cuándo se les habla de Madrid, lo primero que les viene a la cabeza es el Real Madrid”, “es el mejor embajador de Madrid y uno de los mejores de España” (ElPaís.com, 25/06/2005, “El Real Madrid promocionará por el mundo el turismo de la región”).

Desde 2007 hasta julio de 2013, la empresa *Bwin* ha sido el patrocinador principal del equipo más laureado de España, el Real Madrid. A partir de entonces, pasó a ser *partner* oficial de juego y apuestas del club madrileño en el ámbito digital. Según refleja su página web ([www.bwin.es](http://www.bwin.es)) en el apartado de patrocinios de *Bwin*: “El patrocinio a largo plazo en la camiseta del Real Madrid ha sido fundamental para establecer *Bwin* como la marca de apuestas *on line* líder de Europa y ha sido uno de los acuerdos de patrocinio en fútbol con más éxito”. El escaparate mediático a nivel global que permiten los grandes equipos de fútbol se potencia cada temporada con fichajes que amplían su visibilidad a costa de grandes inversiones, con esperanza de retorno superiores gracias a ese posicionamiento transnacional.

*Bwin*, junto a otras empresas de juego remoto, se aprovechó de esa “permisividad” en su actividad de publicidad y promoción, calificada como ilícita e incurriendo en una competencia desleal (según manifestaron y denunciaron algunas asociaciones, empresas privadas e incluso partidos políticos) realizándola en colaboración con diferentes entidades, como el Real Madrid. Frente a aquéllas se encontraban los operadores de juego formalmente autorizados en España, que no podían realizar publicidad o debían hacerlo con fuertes restricciones y previa autorización de la Administración (en este sentido, véase Nota 50).

## **5.- El juego de las sinergias entre el fútbol y las apuestas: poder político**

Portales de apuestas *on line* descubrieron un terreno muy fructífero en el deporte, particularmente en el fútbol –también en otros: motociclismo, fórmula uno, tenis, baloncesto, etcétera-. Empresas, entre otras, como *Betfair*, *Sportingbet*, *888*, *Bwin*, *Unibet*, *Paf*, *Betclíc*, *William Hill*, *Bet365*, *12bet*, *Interapuestas*, *Eurobet*,... han catapultado su marca gracias al uniforme de un equipo y a otros soportes publicitarios existentes en los estadios, incluso

- 
- Madrid.org, 01/08/2011, “El Real Madrid promocionará la región como destino turístico durante su gira asiática”.
  - Madridiario.es, 23/04/2012, “El Ayuntamiento usa al Real Madrid como reclamo turístico”.
  - ElEconomista.es, 04/08/2012, “El Real Madrid ejerce de embajador de España en Los Ángeles”.

mediante exclusivas alianzas digitales en los soportes de los clubes (páginas webs, redes sociales, juegos sociales con alguna contraprestación,...). La masa social las reconoce gracias al seguimiento que hacen de los acontecimientos futbolísticos (retransmisiones televisivas, medios de prensa impresos y digitales que recogen fotografías o publicidad colateral, productos de marketing, etcétera). Se asientan y legitiman en la opinión pública, a pesar incluso de la ilegalidad de sus actividades, gracias al reconocimiento social del club de fútbol al que patrocinan.

En el caso de *Bwin*<sup>28</sup>, a principios del siglo XXI, necesitaba una campaña de imagen que consiguió patrocinando equipos europeos relevantes (entre otros el Manchester United; Milán; Bayer Munich; Real Madrid;...), el objetivo era posicionar la marca, transmitiendo a las masas nacionales e internacionales unos valores deportivos asentados en los mercados emergentes en los cuales pretendía penetrar. Aplicando lo que manifiesta Francés (2013: 88) todas las actuaciones se realizan con la “esperanza de obtener algo intangible, pero al parecer muy lucrativo: influencia”, inicialmente realizando una estrategia socialmente incluyente para legitimar sus actividades y necesidades futuras gracias a la percepción y reputación alcanzada por aquella inclusión social. Al cabo del tiempo, junto con otras estrategias, consiguieron sus objetivos, alcanzando un índice importante de notoriedad en los diferentes países.<sup>29</sup>

Gibraltar no es parte del Reino Unido, es una colonia (como otros territorios: Bermudas, Caimán, Turcas y Caicos,...), según establece Naciones Unidas<sup>30</sup>, siendo el único *off shore* británico que se encuentra en la zona de influencia europea. El poder se ejerce mediante un gobernador nombrado por la Reina de Inglaterra y gobierna a través de una carta otorgada

---

<sup>28</sup> Esta empresa de apuestas remotas se origina con la fusión de una casa alemana y otra británica, denominándose *BetandWin*, la cual simplificaron posteriormente por la marca *Bwin*. La página web [www.bwin.es](http://www.bwin.es) es operada por la compañía *ElectraWorks* (España) Plc, filial al 100 % de la compañía con sede en Gibraltar *Bwin.Party Digital Entertainment Plc*.. Esta última compañía es resultado de la fusión, formalizada en marzo de 2011, de las empresas *PartyGaming Plc* y *Bwin Interactive Entertainment AG*.

<sup>29</sup> *Opengame.com*, 23/02/2012, “El patrocinio deportivo de las empresas de juego *on line* como recurso para llegar a las masas”. Según recoge este artículo “... *Bwin* volvió a situarse a la cabeza en el ranking de notoriedad que elabora la Consultora *IMG* y también en los principales estudios realizados por el Instituto de Marketing y Opinión Pública...”.

<sup>30</sup> Territorios no autónomos incluidos en la lista establecida por la Asamblea General en 2002 ([www.un.org](http://www.un.org)).

que establece su marco legal, siendo ciudadanos británicos y, por tanto, comunitarios (desde 2004 participan en los comicios europeos). España lo considera un territorio externo a la UE debido al conflicto político hispano-británico que se deriva del Tratado de Utrecht (13 de julio de 1713) - curiosamente un tratado de “paz y amistad”- respecto a sus límites ya que se hizo una cesión territorial restringida y que por actuaciones británicas posteriores se entiende vulnerado.<sup>31</sup>

Sus estrategias en política fiscal chocan de frente con parcelas nacionales e internacionales de control y prevención que gracias a la globalización facilitan la evasión y la elusión impositiva<sup>32</sup>. La competencia fiscal entre los Estados miembros por atraer capital e inversiones empresariales adaptando sus sistemas impositivos constituye una importante amenaza para el mercado interior y es perjudicial a la hora de mantener la libre competencia, auténticos pilares de su modelo económico, sin olvidar los perjuicios para otros estados miembros a la hora de promocionar el empleo como recoge el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Gibraltar, junto a otras circunscripciones, crea una asimetría fiscal (en su caso: carece de IVA; el IRPF es mínimo,...) que favorece la “deslocalización” de los principales factores de producción y altera la competencia estimulando la ubicación en sus territorios (en nuestro caso, los principales servidores informáticos y sus bases de datos de clientes y transacciones económicas), fortaleciendo así la posición en el mercado de ciertas empresas frente a sus competidores directos afincados en otro país europeo con un sistema impositivo más armonizado y sensiblemente superior<sup>33</sup>. Su negocio de juego *on line* factura

---

<sup>31</sup> Véase Ortega Carcelén, Martín, (2013).

<sup>32</sup> Recientemente se ha realizado un informe por parte de la Unidad Central Operativa de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil y sus conclusiones son: "el juego *on line* está siendo cada vez más utilizado para reclutar terroristas, blanquear dinero procedente del tráfico de armas y drogas y construir un entramado económico que dificulte el rastreo del dinero procedente de actividades criminales" (eleconomista.es, 22/08/2013, “La Guardia Civil acusa al juego *on line* de ocultar en Gibraltar actividad criminal”).

<sup>33</sup> El Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) que aglutina, principalmente, a los ministros de Economía y Hacienda de los estados miembros de la UE, dictaminó que “el régimen fiscal de Gibraltar vulnera las normas de la UE” y, concretamente, el código de conducta comunitario sobre fiscalidad de las empresas. Esa es la conclusión a la que llegaron tras ratificar un informe que asegura que el denominado “Income Tax

anualmente más de 113 mil millones de euros, gracias a su autonomía en política fiscal en este apartado (con un 10% en impuesto de sociedades y un 1% sobre el *win*, con un máximo de 425 mil libras, frente a otras imposiciones como la del propio Reino Unido que llega a un 15% sin máximo de abono a las arcas públicas) y a las más de 25 empresas operadoras confortablemente instaladas en “The Rock” (según denominan los ingleses a Gibraltar).

Las grandes empresas de apuestas virtuales iniciaron su gran mercado en Estados Unidos pero encontraron la oposición política junto a unos elevados impuestos -a su juicio-. Buscando una mayor tolerancia y libertad, usando un “Mayflower” de vuelta, se instalaron en el Reino Unido a finales del siglo XX, reparando enseguida en Gibraltar aprovechando su importante autonomía y beneficios fiscales. En 2006, el gobierno socialista español favoreció esta situación debido a un acuerdo que mejoraba las infraestructuras de comunicación y, por tanto, las redes por las que “circula” el juego. Actualmente, el crecimiento exponencial de la red y de actividades como el juego muestran la necesidad de ampliarlas, así como desde el punto de vista político es imprescindible independizarse “tecnológicamente” de España para evitar tensiones futuras que repercutan en la economía gibraltareña. Dispone de unas 100.000 líneas telefónicas para alrededor de 30.000 habitantes, reclaman más y con mayor ancho de banda para favorecer sus negocios<sup>34</sup>. La instalación del cable telefónico está ligado al proyecto European Indian Gateway que une, entre otros territorios, a Gibraltar con el Reino Unido, que garantizaría el juego *on line*.

Ante las amenazas de las instituciones internacionales para que haga más transparente su actividad económica, Gibraltar ha logrado cerrar acuerdos de doble imposición con más de veinte países en estos años, entre ellos Alemania, Francia, Italia, Bélgica o Grecia, territorios con los que no tiene conflicto tributario alguno, pero suficiente para que deje de estar

---

Act”, aprobado en 2010, incluye medidas que suponen una competencia fiscal perjudicial (ABC.es, 05/12/2012).

<sup>34</sup> Para más información véase: LaRazon.es, 18/08/2013, “Las motivos de Picardo: un negocio de 113.000 millones de euros”.

catalogado como un paraíso fiscal por organismos como la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos) que hasta principios del siglo XXI incluyeron a "La Roca" en las listas internacionales de paraísos fiscales. España ha firmado tratados de doble imposición con refugios económicos tradicionales y que dependen de la soberanía británica (Isla de Man o Jersey, por ejemplo), respecto a Gibraltar no es posible por dos razones esenciales: las autoridades gibraltareñas quieren seguir atrayendo inversores y para España supondría reconocer políticamente la soberanía de Gibraltar, algo que niega desde siglos.

Los grupos de interés actúan principalmente sobre el poder legislativo y, en menor medida, sobre el poder ejecutivo. El poder judicial, en teoría, quedaría al margen de esta presión. En 2010, los presidentes de la Sala Segunda de lo Penal (Juan Saavedra) y Quinta de lo Militar (Ángel Calderón) y otros magistrados del Tribunal Supremo exponían que las empresas de juego *on line* no podían quedar exoneradas del delito de contrabando en el que estaban incurriendo en el desarrollo de su actividad en España –por tanto, actividad ilegal-. El presidente de la Sala Quinta (Ángel Calderón) expresamente dijo que “no puedo comprender que cometiéndose este delito de forma continuada no actúe la administración para suspender los servicios o anular el funcionamiento de esas páginas”. Por su parte, el fiscal Anticorrupción (Antonio Romeral) denuncia que la Fiscalía no podía actuar de oficio porque la administración (poder ejecutivo) no establecía la cantidad que constituía delito, lo que es necesario para determinar si es administrativo o penal<sup>35</sup>. En este mismo foro el magistrado del Tribunal Constitucional, Pascual Sala, indicó que “las cifras son escalofriantes, España podría haber recaudado 700 millones de euros al año por los tributos que se han dejado de pagar”. La regulación se venía solicitando desde sus primeros

---

<sup>35</sup> Mesa Redonda sobre “Los presuntos ilícitos penales y administrativos en el juego online”, dentro de las Jornadas “La reforma penal y los delitos en el juego *on line*”, celebradas durante los días 16, 17 y 18 de noviembre de 2010, en el Salón de Actos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, organizada por la Asociación de Comunicadores e Informadores Jurídicos (ACIJUR) y la colaboración de la Editorial Jurídica Datadiar y el Centro Internacional Carlos V (Universidad Autónoma de Madrid).



escarceos, en los primeros años de la década de 1990, según indicaron esos miembros de la judicatura.

En el abanico de enmiendas presentadas al Congreso de los Diputados por los diferentes grupos parlamentarios (un total de 269) durante la tramitación de la ley sobre juego, la número 213 fue presentada por el Grupo Popular al apartado 4 del futuro artículo 18. Fue la única que reclamaba la modificación para ubicar en territorio nacional español las unidades centrales de juegos (servidores)<sup>36</sup>. Este aspecto clave, tan de actualidad, no se admitió finalmente, desde la presentación del Proyecto de Ley por el Gobierno al Congreso (en el Anteproyecto no se hacía “especial mención” a la ubicación) pasando por el Senado<sup>37</sup> y hasta su aprobación, por lo que podemos afirmar que ese rechazo se ha convertido en el verdadero “lastre de hormigón” de la Ley 13/2011. Este apartado de la política pública sobre el juego ha generado un efecto a medio plazo (*outcome*) junto con una retroalimentación sistémica (*feedback*) que tiene altas probabilidades de producir nuevos resultados inmediatos en otro sentido (*output*). Precisamente, el actual ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García-Margallo, ha manifestado que el gobierno español va a “revisar nuestra legislación en muchos sentidos para atajar todo lo que no funciona. Vamos a modificar la ley del Juego para que, por ejemplo, si quieren operar en España tengan que utilizar servidores españoles, de paso así recaudamos los impuestos nosotros” (ABC.es, 05/08/2013, “Se acabó el recreo”).

---

<sup>36</sup> La Asociación Española de Apostadores por Internet (AEDAPI), que englobaba los intereses de las principales empresas del sector del juego *on line* en una entrevista que se realizó a su entonces presidente Sacha Michaud manifestaba que esta opción restaba atractivo al mercado español, ya que obligaba a las empresas a ciertos esfuerzos y limitaciones. (Opergame.com, 01/04/2011). Posteriormente se ha reconvertido en JDigital (Asociación Española de Juego Digital).

<sup>37</sup> B.O.C.G., Congreso de los Diputados, 31/03/2011, núm. 109-8 serie A (Proyectos de Ley); B.O.C.G, Senado, 18/04/2011, núm. 52.

## **6.- La transparente opacidad**

El poder político y el económico se relacionan continuamente en todos los niveles en los que se produce una distribución del poder, sea territorial o funcional. Esta interrelación puede ser ilegal (financiación a partidos políticos fuera de la normativa correspondiente y posibles comisiones o prebendas para conseguir tratos de favor en contrataciones o regulaciones, entre otras actuaciones posibles) o ser legal, usando unas técnicas permitidas que facilitan el acceso a los centros de decisión pudiendo favorecer las políticas públicas concretas que coincidan o se ajusten a intereses privados no del todo acordes con el resto de la sociedad (interés general o público) e incluso discordantes con otros miembros del mismo sector industrial.

La práctica poco transparente de las denominadas “puertas giratorias”, empleadas frecuentemente por determinados lobbies, se encuentra en la línea fronteriza de la ilegalidad y, en ocasiones, la cruza descaradamente. Consiste en que cargos relevantes de empresas privadas ocupan posteriormente cargos públicos que pueden entrar en conflicto de intereses con sus anteriores funciones privadas, mientras que políticos y funcionarios con capacidad de decisión pasan a ocupar puestos privados en áreas que previamente estaban, de alguna manera, bajo su control político o tenían algo que decir públicamente al respecto. Este mecanismo plasma la vinculación entre los intereses de las élites políticas y las empresariales que propician el acceso directo de estos a los espacios de poder en ambos contextos. El tráfico de influencias o la corrupción se hace patente si no se guardan los debidos controles.

En la Unión Europea es una práctica extendida que, tras pasar por responsabilidades comunitarias, recalen en un medio de comunicación, agencias de relaciones públicas, consultoras o entidades relacionadas con la actividad de lobby. Por ejemplo y sin salir de nuestro entorno, presidentes, ministros y otros altos cargos acaban ocupando puestos relevantes en el sector privado: Felipe González (Gas Natural) o José María Aznar (Endesa;

News Corporation; Doheny Global Group,...). Algunos de los puestos que se ocupan posteriormente pertenecen a empresas privadas que en su día fueron públicas, se privatizaron bajo su mandato de gobierno y en cuyas negociaciones tuvieron un importante papel. En el otro sentido son también muchas las personas que, provenientes del mundo empresarial, recalán en funciones públicas<sup>38</sup>.

En septiembre de 2009, el Congreso de Estados Unidos prohibió a las compañías de medios de pago que gestionasen el abono de premios procedente de juego remoto. Las compañías de apuestas *on line* se tuvieron que posicionar fuertemente en la UE ya que “está gestionada de una manera que favorece su negocio” (según declaraciones de Mitch Garber, entonces presidente de PartyGaming, compañía líder, principalmente dedicada al póquer por internet. Diario CincoDías, 30/10/2006). Crecieron como la espuma las empresas en paraísos fiscales, gran parte de ellas radicadas en Gibraltar, en los cuales mantenían unos servidores para sus operaciones de juego, al margen de la supervisión y el control fiscal de países consentidores como España y colmando de publicidad cualquier soporte que les otorgase visibilidad en sus principales mercados, los deportivos (camisetas, estadios, ligas, grandes premios o eventos deportivos, etcétera), siendo su entorno máspreciado, el futbolístico.

“A lo largo de su trayectoria, más que centenaria, el Real Madrid ha cultivado las relaciones, institucionales o personales, con las diferentes tendencias políticas, detentaran o no en ese momento el poder constituido” (González, 2004: 119). El palco se reconoce socialmente como el lugar idóneo para entablarlas de manera relajada y, porque no decirlo, muy cercana debido a esas emociones y pasiones comunes a los que asisten<sup>39</sup>. Se recibe a un alto cargo

---

<sup>38</sup> Instituciones como el Banco Central Europeo (Mario Draghi) o el FMI (Antonio Borges, antes de su dimisión a finales de 2011) tienen en sus altas instancias a personal que proviene de la banca o sectores afines (ambos han sido vicepresidentes de Goldman Sachs), igual que ocurre en países de la UE, entre ellos España, con una amplia lista de ejemplos.

<sup>39</sup> Borja Martínez Laredo candidato a las últimas elecciones a presidente del Real Madrid, aunque finalmente no reunió los avales necesarios, manifiesta en una entrevista (As.com, 08/06/ 2013), lo siguiente: “¿Se hacen negocios en el palco? Yo creo que ahora, lejos de ser un lugar de representación del madridismo, el palco se ha convertido en un sitio para hacer lobby Es absolutamente cierto que hoy en día, cuando entras en el palco, da la sensación de que ahí no se respira el madridismo que debería. Yo, cuando iba, estaba cinco minutos antes de

o personalidad relevante (en cualquier ámbito) que además es un seguidor madridista o viceversa, lo cual facilita la relación al pertenecer a un mismo grupo social. Constituye un acceso al poder privilegiado, solamente hay que *elegir al hombre adecuado que vele por una legislación adecuada*.

Una vez elegido “el medio” (equipo de fútbol) tenemos que saber “el fin” (influir o influenciar sobre la Administración) que en estos casos siempre suele existir: en 2007 la empresa de apuestas *Bwin*<sup>40</sup> pactó contractualmente con el Real Madrid, no sólo una brillante acción estratégica de marketing, sino además (o principalmente, según lo observemos) influir en la Administración para legalizar el juego *virtual*. Los clubes y, especialmente ejemplos como el Real Madrid, son, también, agencias de relaciones públicas y comunicación socialmente privilegiados con sede en los palcos de sus estadios. Usan la marca futbolística mundialmente reconocida, para interactuar, gracias a relaciones públicas de excepción, con los decisores públicos en el momento político oportuno enviando “señales” sobre la futura regulación del sector del juego de azar, particularmente del *on line*. Como podría decir – aunque nunca lo escribió- Maquiavelo: el fin justifica los medios. *Bwin* y el Real Madrid debieron pensar que sí, en los mismos términos que el autor florentino.

La cláusula 16 del contrato firmado entre *Bwin* (actualmente es *Bwin.Party*) y el Real Madrid exponía: “... el Real Madrid deberá efectuar todos los esfuerzos posibles para ayudar a *Bwin* en sus conversaciones con las autoridades locales con el propósito de introducir en la

---

que saltarán los jugadores en mi sitio más solo que la una. Pero solo, con cinco o seis personas más. Digo yo que los demás estarían muy ocupados. Luego, claro, hay carreras después del pitido inicial para sentarse. Mire, aquí se viene a ver el fútbol, no a hacer negocios”.

En ese mismo sentido, el periodista deportivo Alfredo Relaño (*As.com*, 03/07/2013) tilda al palco del Santiago Bernabéu de “... sucedáneo de las cacerías de Franco”. Por su parte, el economista César Molinas en su artículo *España, capital Madrid* (*ElPaís.com* 04/03/2012) expone que “Hay una gran consistencia histórica, de concepción de los negocios y del mundo, entre personajes decimonónicos como Fernando Muñoz, el general Serrano y el marqués de Salamanca, por una parte, y los que hoy día se sientan en el palco del Santiago Bernabéu, por otra. Es una misma manera de prosperar por el favor del poder político, gracias al BOE, que se ha mantenido inalterada a lo largo de los siglos. Cómo explicar si no, por ejemplo, la moratoria de dos años concedida hace poco para el preregistro de plantas termosolares a fin de que puedan cobrar las primas correspondientes. ¿No es eso captura de rentas? Pregunten en el Bernabéu”.

<sup>40</sup> Constituye una de las mayores empresas de apuestas virtuales a nivel mundial con millones de usuarios registrados y transacciones diarias en sus múltiples posibilidades de apuestas, principalmente relacionadas con el ámbito deportivo.

regulación todas las modificaciones que la hagan accesible también para los operadores de juego *on line*<sup>41</sup>. El principal redactor e impulsor de la normativa fue un abogado del Estado (Juan Carlos Alfonso Rubio) que casualmente y gracias a las “bisagras ocultas” de las puertas giratorias había pasado previamente por el Real Madrid, como Secretario (No Consejero) de Real Madrid Gestión de Derechos<sup>42</sup>, en su calidad de Director de la Asesoría Jurídica de Sogecable (la cual controlaba el 10%, a través de Prisa Televisión), una de las sociedades beneficiarias del acuerdo firmado entre *Bwin* y el club blanco ya que tenía un marcado interés en los ingresos generados por el juego *on line* una vez se regulase específicamente. Cesó en este cargo el 14 de julio de 2009 e inmediatamente pasó a gestionar públicamente asuntos relacionados con el Juego, haciéndose cargo de la Dirección de Coordinación de Loterías y Apuestas del Estado (LAE) y posteriormente de la Subdirección General de Ordenación del Juego (hasta su “dimisión” en marzo de 2012) tras el necesario proceso de separación de LAE ya que era, al mismo tiempo, “juez y parte”, operador y regulador de la actividad. La Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) es el órgano competente para regular y supervisar el juego a nivel estatal hasta que se constituyese la Comisión Nacional del Juego (CNJ) como organismo regulador independiente (aunque, finalmente, el Gobierno anunció, en enero de 2012, que para reducir estructuras y costes no se crearía, asumiendo sus funciones la DGOJ). La Comisión reguladora (Economía y Hacienda) quedaba “capturada” por un anteproyecto elaborado por unos intereses creados previamente en la fase normativa y presentados formalmente ante aquélla, por sus más que probables desconocimientos técnicos –incluso comprensibles, en ésta y en otras áreas- y por la sorprendente urgencia con la que se tramitó esta ley.

---

<sup>41</sup> ElConfidencial.com (22/03/2012, “El Real Madrid pactó por contrato influir en la Administración para legalizar el juego *on line*”) expone: “La regulación sobre el Juego la hizo un ex directivo de una filial del Madrid”. Véase también [eleconomista.es](http://eleconomista.es), en esa misma fecha: “Alfonso Rubio ejercía en la empresa que firmó con *Bwin*”.

<sup>42</sup> Según indican los Informes económicos-financieros del club blanco, se constituye el 10 de junio de 2004, iniciando sus operaciones el 1 de julio. Estando participada, según el Informe 2006/07 (pág. 18), de la siguiente manera: “70% Real Madrid C.de F., 12,5% Accionariado y Gestión S.L., 10% Sogecable S.A. y 7.5% Media Cam Producciones Audiovisuales S.L.; y su objeto social es administrar los bienes y derechos de los que son titulares sus socios en el negocio de explotación conjunta de una parte de los derechos de merchandising, imagen del Club y jugadores, internet y distribución”. Aparece como entidad “dependiente” del Real Madrid C. de F. (“dominante”).

En todo el proceso de decisión, desde la redacción del anteproyecto –y también en los prolegómenos- hasta que el texto se envía a las Cámaras, siendo enmendado y sometido a votación, participan los grupos de interés y de presión con la intención de defender sus objetivos e influir en los decisores públicos, tanto sobre el poder Ejecutivo (Gobierno) como sobre el Legislativo (principalmente diputados, aunque también senadores). Como ocurre en otros, en el sistema español ha cobrado más relevancia el impulso normativo del Gobierno respecto a otras iniciativas y las Comisiones son actores esenciales, aunque se produzcan enmiendas posteriores que se aprueben en la fase legislativa. Caso de la Ley 13/2011 que venía condicionada por su redacción en la fase normativa.

El contrato de patrocinio aludía expresamente a que “si alguna autoridad judicial, orden, decreto u ordenanza” impidiese al Real Madrid portar la marca de apuestas se reducirían los emolumentos del importante acuerdo económico (entre un fijo y un variable según los resultados deportivos). El contrato se firmó en 2007 y se prorrogó en 2009 hasta 2013, tras este acuerdo de seis temporadas se ha firmado otro acuerdo reservado exclusivamente al ámbito digital oficial del club, centrándose en las redes sociales, los juegos a través de dispositivos móviles, publicidad y otros derechos multimedia.

En 2008, *Bwin* por su parte, reforzaba su presencia y sus relaciones con las autoridades autonómicas<sup>43</sup>, ya que era la Comunidad Autónoma de Madrid la que, previsiblemente, iniciaría las actuaciones regulatorias, junto con Cataluña y servirían como referencia. Durante la tramitación de la Ley de Regulación del Juego (13/2011) ha realizado acciones a través de asociaciones, despachos, consultoras, publicidad y patrocinios (p.e.: Real Madrid), etcétera. La diputada Montserrat Colldeforns, portavoz socialista de la Comisión de

---

<sup>43</sup> *Axón Capital* anunciaba, para septiembre de 2008, un fondo de capital riesgo para promocionar empresas TIC y audiovisuales con base en la región de Madrid. El fondo contaba con la Comunidad de Madrid y *Bwin* como promotores y con *Intel* como socio tecnológico. Su finalidad era invertir en empresas de telecomunicaciones y medios de comunicación radicados en Madrid. (ElConfidencial.com, 27/08/2008).

Economía y Hacienda (Congreso de los Diputados) que tramitó el Proyecto de Ley manifestaba: “Debo reconocer que en la Ley del Juego he vivido una intensidad en los contactos desconocida para mí. Ha habido operadoras extranjeras que parecen estar más acostumbradas a tratar de influenciar y han utilizado los servicios de despachos de abogados y de filiales de empresas especializadas en contactos institucionales. Para una misma cosa, me han venido hasta cuatro despachos distintos...” (EIPaís.com, 05/06/2011, “Hagan lobby, señores”).

Tras una estrategia de marketing relevante y gracias a la importancia y reconocimiento global del Real Madrid, la empresa de apuestas generaba una legitimidad social y una apariencia de legalidad de su actividad. A cualquier neófito en estos temas le puede sorprender que se aplique tan importante cantidad económica en una actividad que era ilegal en España<sup>44</sup>, a pesar de las interpretaciones y opiniones tendenciosas a favor de su ilegalidad. Sin embargo, analizando el poder político del cual dispone el Real Madrid en otras situaciones problemáticas a lo largo de los años, podemos concluir que apostaban a ganador.

La actividad de juego en España se había despenalizado en 1977, a esta fecha le sigue un periodo de progresivas transferencias de competencia a favor de las Comunidades Autónomas y un continuo y amplísimo desarrollo normativo de multitud de aspectos y detalles relativos a la actividad<sup>45</sup>. En 2007 y tras una postura pública de una inexplicable “inactividad normativa” ante casi una década de realidad de juego virtual ilegal, desde

---

<sup>44</sup> Paralelamente a la regulación del Derecho Administrativo estatal, así como el correspondiente de las diferentes normativas autonómicas, el derecho español ha venido considerando, tras su despenalización 1977, que las prácticas de juego no autorizado constituyen infracciones administrativas e incluso penales de contrabando. En concreto, la Ley 46/1985 de 27 de diciembre incluyó, en sus disposiciones adicionales Decimoctava y Decimonovena, normas de remisión a la legislación para la Represión del Contrabando entonces vigente. La Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando ha sido modificada mediante la Disposición Final Decimocuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

<sup>45</sup> En este sentido puede consultarse el manual de Palomar, Alberto et al., 2012, Código del Juego (2ª ed.), Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona.

comienzos del siglo XX, las Cortes Generales plasman un mandato al Gobierno para regular específica y principalmente el canal de juego *on line* (Disposición Adicional Vigésima, Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información). Curiosamente y no se sabe muy bien las razones, el PSOE en su programa electoral para las elecciones de 2008<sup>46</sup>, dentro de los derechos y garantías de los discapacitados, recoge la necesidad de regular “con claridad el régimen y funcionamiento de los juegos por internet y por otros medios electrónicos, para ordenar adecuadamente esta actividad con arreglo al interés general” (pág. 68).

En apartados relacionados con el entorno futbolístico existen otros ejemplos de actuaciones poco transparentes o susceptibles de dudas o recelo<sup>47</sup> y, por supuesto, las relacionadas con el mundo de las apuestas en las que en diferentes campeonatos de todo el mundo se siembra la duda ante la transparencia y juego limpio de algunos de sus participantes (sea a

---

<sup>46</sup> También recoge unas líneas de actuación respecto a prevenir el fraude fiscal (págs. 108-109) en su lucha contra “... las tramas organizadas, el blanqueo de capitales, el juego ilegal en internet, los entramados basados en paraísos fiscales, el fraude en el IVA,...”. Además, respecto a la competitividad exterior, contemplaba, entre otras, las siguientes acciones: “Reforzar los instrumentos de supervisión, tanto interior como en el ámbito de la UE, para garantizar el cumplimiento de la legalidad internacional en materia económica, intensificando las prácticas contra el comercio desleal por parte de terceros países, a través de instrumentos de defensa comercial como son las medidas contra la piratería, el contrabando y el dumping...”. Respecto a la legislación de contrabando aplicable en el caso de prácticas de juego “no autorizadas” no se ha resuelto ningún procedimiento al respecto aplicando dicha normativa vigente (Véase Nota 42). De hecho el propio “creador e impulsor” de la normativa (Ley 13/2011 y algunos de sus desarrollos), manifiesta que “... la realidad es tozuda y se ha demostrado la ineficacia absoluta del delito de contrabando. No conozco una condena por contrabando en relación con el juego...”; Alfonso, Juan C. 2012. “Ordenación normativa del juego on line”, en Oñate, Pablo y Gusano, Germán, *La Consolidación del Juego on line: Realidades y Deseos*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi. Véase también, curiosamente, la postura contraria por parte de miembros de la judicatura (eleconomista.es, 19/11/2010, “Los jueces acusan al juego *on line* de hacer contrabando”).

<sup>47</sup> El País.com, deportes, 29 enero de 2013, “Catar compró el mundial de 2022, según denuncia France Football”. La revista francesa denuncia que Platini reconoce haber estado presente en “una reunión secreta”, celebrada el 23 de noviembre de 2010, diez días antes del voto final de la FIFA, en la que participaron el entonces presidente francés Nicolás Sarkozy, el primer ministro de Catar, el príncipe Tamin Hamad Al Thani, y Sébastien Bazin, representante del fondo Colony Capital, entonces propietario del PSG (París Saint-Germain, club de la primera división francesa). Según *France Football*, Sarkozy pidió a Platini que votara para que la Copa del Mundo fuera en Catar y no en Estados Unidos, y en la reunión se habló sobre las ventas del PSG y de los derechos de televisión de la Ligue1 a la familia real catari, así como sobre un aumento de la participación de los Al Thani en el grupo Lagardère, próximo a Sarkozy. Cómo no podía ser de otra forma, Platini reconoció que fue a cenar pero para nada se “intento influir” en su decisión al respecto. El seguimiento de los acontecimientos parece mostrar lo contrario.



nivel individual o a nivel de equipo) y se comprueba la corrupción existente y su uso como procedimiento para el blanqueo de capitales u otras actuaciones no legales.<sup>48</sup>

La personificación –en la actualidad y anteriormente- del club blanco en su presidente, Florentino Pérez, le otorga un protagonismo importante en esta cuestión<sup>49</sup>. Como hemos indicado los “salones de reunión” que se repiten semanalmente los días de partido contribuyen de manera singular a conseguir cualquier objetivo mercantil previamente marcado y que se facilita, más si cabe, por las pasiones futbolísticas. Durante las dos legislaturas socialistas (2004 a 2012) se puede observar la permisividad respecto a la actividad del juego remoto y particularmente la aceleración al final para tramitar, por vía de urgencia, una normativa específica al respecto, mandatada oficialmente por las Cortes Generales desde el 2007. En ese período no se puede olvidar la notable presencia y responsabilidades públicas de Alfredo Pérez Rubalcaba (Portavoz del Grupo Socialista en el Congreso; Ministro del Interior; Vicepresidente del Gobierno y actualmente, Secretario General del PSOE) y su manifestación expresa, en diversas ocasiones, de su condición madridista<sup>50</sup>. Precisamente, el conflicto veraniego con Gibraltar, ha despertado una de las reclamaciones del sector de juego presencial y muestra la incompetencia o la permisividad

---

<sup>48</sup> En ese sentido sirva como ejemplo, de otros muchos, la noticia publicada en el diario *El Economista* (eleconomista.es) el día 4 de febrero de 2013: “Europol identifica una trama a gran escala de amaño de partidos”; “tenemos pruebas de 150 de estos casos (...) con sobornos de hasta 100.000 euros pagados por partido”, según indicó Althans Friedhelm, investigador jefe de la policía en la ciudad alemana de Bochum. Investigadores alemanes indicaron que también había involucrados partidos internacionales en Turquía, Alemania, Suiza, Bélgica, Croacia, Austria, Hungría, Bosnia, Eslovenia y Canadá y encuentros sospechosos en África, Asia y Latinoamérica. Por supuesto, en España se han identificado casos de arreglos de partidos, recientemente se ha puesto en conocimiento de la Fiscalía Anticorrupción las irregularidades detectadas en nueve partidos de Primera y Segunda División (marca.com, día 5 de agosto de 2013).

<sup>49</sup> El “poder legislativo” que otorga se refleja en distintos ámbitos. Como indica CincoDías.com (13/10/2011), “Florentino Pérez no es diputado pero su palabra pesa y mucho en el Congreso de los Diputados, ejemplo es la Ley del Juego”. El sector tradicional (presencial u *off line*) venía reclamando que se suavizarán o se liberalizarán las importantísimas restricciones publicitarias en el sector de bingos y casinos. Petición que, “casualmente”, no ha sido atendida hasta que peligraba el patrocinio de Bwin a favor del club merengue –es cierto que también favorecía a otros clubes-. En ese momento se flexibilizó la normativa, habilitando “los patrocinios deportivos de operadores de juegos y contratos de publicidad y promoción del juego que hubieran sido acordados en firme, con anterioridad al 1 de enero de 2011”.

<sup>50</sup> En diferentes ocasiones alude a su condición, sirvan como ejemplo sus siguientes declaraciones: “Como madridista y como socialista, aspiro a ganar” (laverdad.es, 20/09/2011) o “Soy un madridista confeso y convicto” (diariodeibiza.es, 21/01/2011).

pública ante la normativa aplicable (Ley 13/2011) a sabiendas, antes y ahora, que los servidores de las empresas de apuestas radicadas en este paraíso fiscal –y en otros también- posibilitan la evasión/elusión de impuestos o el blanqueo de capitales procedentes de origen dudoso<sup>51</sup>.

Por otro lado, el mega proyecto de *Eurovegas*, pendiente de realización, también ha realizado y ejerce una presión muy significativa en diferentes frentes. A cambio de esa promesa de inversión económica y creación de empleo a gran escala, su promotor Sheldon Adelson presenta una serie de exigencias a las autoridades españolas: exenciones de impuestos (IBI, IRPF o tributos de juego, entre otros); modificaciones en la legislación laboral para poder contratar más barato; adaptaciones en la normativa de extranjería para contratar personal de otros países; permisividad en la Ley Antitabaco para poder fumar en los casinos; posibilidad de que los menores de edad entren en los casinos; libertad total de horarios comerciales. Entre otras, a la que a la que ha añadido una última petición: la restricción en el juego *on line*<sup>52</sup>. Petición que pretende “influir y presionar” para que se adopten concretas políticas públicas al respecto, amparadas en su “músculo económico”, en su unilateralidad (sin tener que pedir parecer ni poner de acuerdo a otras empresas del *off line*) y en la oportunidad económica y política de los responsables implicados, asumiendo la

---

<sup>51</sup> Azarplus.com (14/08/2013): “Rubalcaba se entera ahora de la maldad fiscal de Gibraltar”, “el líder de la oposición se olvida de su apoyo y el de su partido a la Ley del Juego que permitió a los *on line* tener sus servidores fuera de España”. Anteriormente a la tramitación y aprobación de la Ley de Regulación del Juego (Ley 13/2011) ya existían ejemplos de miembros de la UE (Austria, Portugal, Francia,...) que en sus regulaciones excluían otorgar licencias a empresas con sede en paraísos fiscales como Gibraltar. En el Peñón se paga el 1% al fisco sobre el *win*, con un máximo de 425.000 libras (497.000 euros aproximadamente) mientras que, por ejemplo, en Inglaterra se pagaría un 15%. (cerca de 28 millones de euros). Tras la Sentencia del TJUE, de 8 de septiembre de 2009, en el caso *Bwin/Liga Portuguesa* contra la Santa Casa de Misericordia, el presidente de la Asociación Europea de Loterías, Fiedrich Stickler, se mostró satisfecho que se obligase a las casas de apuestas por internet a obtener licencias en cada país ya que no pagaban impuestos dónde sus clientes si lo debían hacer. (La Gaceta, 21/10/2009). El Gobierno debe velar por el interés de sus gobernados y debe hacerlo durante la tramitación y posterior aplicación de las normativas.

<sup>52</sup> La última de sus exigencias al Gobierno de Mariano Rajoy ha sido limitar el juego *on line* en España para que el juego no presencial no perjudique su mega proyecto (asociaciondecasinos.org, 08/07/2013, “El juego *on line*, pendiente de cómo resuelve el Gobierno la última exigencia de Mr. Adelson”). En recientes entrevistas a la Revista *Forbes* y al Canal de televisión *Bloomberg* ya había manifestado que el juego *on line* es una “catástrofe”, “tóxico” y constituye un “cáncer para la sociedad” (Azarplus.com, 26/06/2013) siendo el “oro de los tontos” (Azarplus.com, 20/06/2013).

gran mayoría de condiciones, negadas e impensables de conseguir históricamente para la industria tradicional española.

De momento, Las Vegas Sands ya ha conseguido reducir los impuestos gestionados directamente por la Comunidad de Madrid. La ventaja que más beneficia a Eurovegas viene del tributo que grava a los casinos por los ingresos procedentes del juego. En diciembre de 2012 se aprobó la Ley de Medidas Fiscales, que incluye una rebaja del tributo del juego. Los casinos antes pagaban entre un 22% y un 45% de sus ingresos, dependiendo del volumen de negocio, pero cuando se realice el proyecto habrá un único tipo del 10% para todos. La exención del IBI, depende del Ayuntamiento de Alcorcón ya que es un impuesto de gestión municipal. Aunque el Gobierno no se ha pronunciado, en la industria no dudan de que esta vez el Ejecutivo también garantizara las peticiones del magnate exclusivamente por agradarle y evitar que retire en el último momento su inversión multimillonaria -según Forbes es una de las 10 mayores fortunas de Estados Unidos y se encuentra entre las mayores en todo el mundo-. Varias de sus peticiones dependen de la aprobación por el Consejo de Ministros, ahora le toca el turno al Gobierno: “Son ellos los que deben mover ficha a partir de ahora” (ABC.es, 27/07/2013, “Moncloa debe mover ficha ya con Eurovegas”).

Es curioso que la noticia sobre la última petición, “presionando” al Gobierno, haya coincidido en un espacio breve de tiempo con los altercados del estrecho de Gibraltar. Probablemente las filtraciones de información alertaron a las autoridades del Peñón y éstas tomaron las medidas oportunas respecto a establecer el bloqueo y la protección de sus redes tecnológicas y por tanto, el juego *on line*<sup>53</sup> que constituyen uno de los pilares de su economía -según datos de su propia Cámara de Comercio- usando justificaciones torticeras.

---

<sup>53</sup> El negocio del juego remoto “ocupa a 2.500 trabajadores” y “supone el 15% de la riqueza de Gibraltar” (ElPais.com, 18/08/2013, Negocios, “¿De qué vive Gibraltar?”, pág. 16).

## 7.- Conclusiones

Esta percepción de fuerza y desequilibrio entre el poder político y el poder socio-económico respecto de otros agentes sociales, sirva como ejemplo la potencia de las grandes corporaciones futbolísticas, puede resultar especialmente preocupante si conduce a una idea de incompatibilidad con la democracia pues, si se instala la idea de que las “preferencias” sociales y políticas apoyadas por seguidores apasionados, pueden imponerse al interés general o el bien común de otros actores y, en definitiva, del consumidor final (el ciudadano), es la propia credibilidad del sistema político la que se pone en juego.

Los desequilibrios entre los diferentes agentes sociales, sea en tiempos de crisis e incertidumbre o de bonanza, así como las principales implicaciones que aquéllos tienen sobre el “arte de gobernar” respecto a gobernantes y gobernados, pone en tela de juicio el propio funcionamiento de nuestra forma democrática de gobierno.

Los mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, responden a un principio básico del sistema de gobierno democrático: la publicidad. Las posibilidades de participar son variadas dependiendo del entorno, cada una con sus pros y sus contras. La articulación y gestión de intereses en la toma de decisiones a través de *lobbies* se mueven en terrenos sombríos y la opinión generalizada es negativa debido a esa falta de transparencia. La actividad en sí no tiene porque ser ilegal, incluso contribuye al avance y madurez democrática, aunque necesita regular su actividad y transparencia para poder competir en términos de máxima igualdad dentro de las posibilidades de control y evitar prácticas desviadas y abusivas.

Los intereses que defiende la industria del juego presencial (*off line*) gira y se articulan en torno a un centenar de agrupaciones (asociaciones, federaciones, confederaciones,...) y responden a la descentralización territorial y funcional del poder; a los diferentes intereses sectoriales (bingos, casinos, salones,...) e incluso a egolatrías personales carentes de

sentido en la economía globalizada actual y perjudiciales para realizar acciones comunes y competitivas ante nuevos desarrollos y agentes, así como para solventar reivindicaciones de intereses históricas. Esta dispersión se extiende y perjudica la defensa de sus intereses ante los centros de decisión política, ya que carecen de la unión y fuerza necesarias para formular unas reivindicaciones homogéneas sin menoscabar el equilibrio del interés general de la industria y del resto de actores implicados, algunos de los cuales se aprovechan y se ven favorecidos por esa falta de madurez institucional a la hora de influir en los procesos de decisión y adopción de políticas públicas que les afectan.

La industria tradicional del juego durante décadas ha respetado la normativa vigente, generando miles de puestos de trabajos estables y contribuyendo fuertemente a las arcas públicas, sin embargo, ante la irrupción de poderes políticos y económicos privilegiados ha visto mermada, aún más si cabe, su capacidad de influencia institucional y de sostenibilidad en el tiempo. En este escenario son necesarias políticas que regeneren y hagan más competitiva a la industria presencial respecto a la virtual que avanza rápidamente.

Diecisiete regulaciones autonómicas diferentes, más la estatal, aunque en algunos aspectos puedan aproximarse tienden a ser heterogéneas debido a un poder competencial en el cual se apoyan para territorializar, aún más si cabe, sus dominios. Esta situación impide alcanzar mayor eficacia en la industria del juego. La regulación del mercado presencial y del *on line* debe unificarse y armonizarse lo máximo posible ya que las diferencias en algunos aspectos no se justifican dentro de la misma actividad, a pesar de usar canales distintos.

Si aceptamos que no existe inicialmente una élite o grupo dominante, posicionándonos en una paridad a la hora de participar y defender los intereses privados (conforme recoge el preámbulo y el articulado nuestra Constitución), si podemos determinar un grupo premiado por el “bombo de los intereses” sobre la regulación del juego: las empresas del juego *on line*.

Bruselas es un centro esencial de poder político, según datos del último informe anual del Registro de Transparencia de la UE, en noviembre de 2012 había inscritas entorno a 5.500 organizaciones representando intereses de diversos colectivos. Su inscripción es voluntaria –aunque se está cuestionando y valorando su obligatoriedad como sí es necesaria en Estados Unidos-, no se establecen sanciones y no se ejerce un control sobre las actividades de esos grupos, lo cual impide que sea verdaderamente útil y efectivo. En España se ha retomado el tema de regular su actividad, dentro de la futura ley de transparencia pero para que sea útil deben tratarse diversos aspectos (crear un registro obligatorio; elaborar un código de conducta ética; registrar y publicitar las agendas de los altos cargos; etcétera) que podrán contribuir en la madurez y consolidación de la democracia pero, me temo, aún deberemos seguir aspirando a una mayor claridad. Esta regulación también contribuiría a rendir cuentas (*accountability*) de la gestión pública por parte de sus responsables.

El lobby es esencialmente la defensa de unos intereses privados tratando de influir en los centros públicos de decisión, sin embargo también podría aplicarse a la defensa de intereses públicos por sus responsables. Tomando el caso de mega proyectos económicos como *Eurovegas*, podemos observar la defensa de los intereses públicos estatales, regionales o autonómicos y locales con la finalidad de influir y convencer al magnate de turno que su opción de instalación territorial es la mejor por diversas razones, aceptando o incluso ofreciendo las modificaciones que sean necesarias. La crisis económica actual, con altas tasas de desempleo y otras cifras macroeconómicas preocupantes, favorece estas acciones para desviar la atención y contribuir con mensajes, en ocasiones distorsionados, a que la opinión pública esté a favor de lo que considera esencial: *panem et circenses*.

## BIBLIOGRAFIA

- CARLTON, D. W. y PERLOFF, J. M., 1994. *Modern industrial organization*, Harper Collins, New York.
- CASES MÉNDEZ, J. I., 1988, “El Juego en España: la Revolución no planificada”, *Población*, 2, Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, págs. 19-27.
- DUVERGER, M., 1973, *Sociologie de la Politique*, P.U.F., París, en FERRANDO BADÍA, J., 1988, *Estudios de Ciencia Política y Teoría Constitucional*, Tecnos, Madrid.
- FRANCÉS ESCUDERO, J., 2013. *¿Qué vienen los lobbies!*, Destino, Barcelona.
- GINESTA PORTET, X., 2011. “El fútbol y el negocio del entretenimiento global. Los clubes como multinacionales del ocio”, *Comunicación y Sociedad*, XXIV, 1, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, págs. 141-166.
- GONZÁLEZ, E., 2004, “Deporte y Poder: el caso del Real Madrid C. de F.”, *Memoria y Civilización (MyC)*, 7, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, págs. 79-127.
- GUINDAL, M., 2011, *El declive de los Dioses*, Planeta, Barcelona
- JORDANA, J., 2006. “Las asociaciones de intereses y la acción colectiva” en CAMINAL, M., ed., *Manual de Ciencia Política*, Barcelona, Editorial Tecnos.
- LINZ, J.J. y DE MIGUEL, A., 1966. *Los empresarios ante el poder público*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- MILBRATH, L. W., 1979. “Cabildeo político”, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar.
- ORTEGA CARCELÉN, M., 2013, “Gibraltar y el Tratado de Utrecht”, ARI 19/2013 – 31/05/2013; [www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org).
- PASQUINO, G., 1982, “Grupos de presión” en BOBBIO, N. y MATTEUCCI, N., dirs., *Diccionario de Política*, Madrid, Siglo XXI, págs. 749-761.
- PIN, E, 1965, *Las clases sociales*, Razón y Fe, Madrid.

- SARTORI, G., 1988. *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad, Madrid.
- STIGLER, G. J., 1971. *The Theory of Economic Regulation, Bell Journal of Economics and Management Science, 2*.
- STIGLITZ, J., 1994, *Economía*, Ariel, Barcelona.
- SUBIRATS, J. et al., 2012, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- XIFRA, J., 1998, *Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000.