

El sector del juego en Andalucía y su tributación

Montserrat Hermosín Álvarez (IP)

Mónica Arribas León

Jesús Ramos Prieto

José Francisco Sedeño López

María José Trigueros Martín

RESUMEN EJECUTIVO

IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.



Junta de Andalucía
Consejería de Economía, Hacienda
y Fondos Europeos

tra
ba
jo
de
in
ves



ti
ga
ción

El sector del juego en Andalucía y su tributación

Montserrat Hermosín Álvarez¹ (Investigadora Principal)

Mónica Arribas León¹

Jesús Ramos Prieto¹

José Francisco Sedeño López²

María José Trigueros Martín¹

RESUMEN EJECUTIVO

(1) Departamento de Derecho Público. Universidad Pablo de Olavide.

(2) Departamento de Derecho Financiero y Filosofía del Derecho. Universidad de Málaga.

Edita:

Fundación Pública Andaluza Instituto de Estudios sobre la Hacienda
Pública de Andalucía, Medio Propio
Fundación IEHPA

© De la publicación: IEHPA

www.iehpa.es

ISBN: 978-84-09-58353-9

Edición 2023

Diseño y maquetación: Lumen Gráfica SL

ÍNDICE

1. Resumen de la propuesta	7
2. Objetivos del proyecto	11
3. Resultados y conclusiones	15
3.1. Primer objetivo	17
3.1.1. Marco jurídico y competencial del sector del juego.....	17
3.1.2. Análisis cualitativo y cuantitativo del sector del juego	18
3.2. Segundo objetivo	18
3.2.1. Las “tasas” sobre el juego cedidas a las Comunidades Autónomas.....	18
3.2.2. Los tributos autonómicos propios sobre el juego del bingo	19
3.2.3. El impuesto sobre las actividades de juego	19



1

Resumen de la propuesta

1. Resumen de la propuesta

El presente trabajo de investigación tiene por objeto la realización de un estudio sobre el sector del juego y su tributación. Pretende ofrecer propuestas, para su mejor regulación y sistematización desde el punto de vista de nuestra Comunidad Autónoma.

Tras la legalización del juego privado en España en 1977, muchos han sido los cambios sufridos por este sector caracterizado por su adaptación a las innovaciones tecnológicas. El sector del juego constituye una actividad económica que cada vez cobra más importancia, gracias al desarrollo de la tecnología y a la proliferación de plataformas que han propiciado la aparición de numerosas tipologías de juego *online*.

Según los últimos datos se jugaron 10.255 millones de euros en España en 2022. Por su parte, el juego *online* moviliza cada vez más dinero, habiendo experimentado el sector *iGaming* un crecimiento del 16,25% en el primer trimestre de 2022. Estos datos nos sirven para situar la relevancia del creciente sector del juego en nuestra economía y del juego *online* frente al juego tradicional.

El análisis del sector del juego y su tributación requiere de un ingente trabajo de sistematización dada la dispersión de fuentes. Se trata de una tarea compleja al coexistir como agentes implicados multitud de empresas, públicas y privadas, que operan a nivel nacional e internacional y que se encuentran sometidas a diferentes regímenes jurídicos.

Esta dispersión normativa, tanto desde el punto de vista administrativo como tributario, obedece a que el sector del juego no figura como competencia exclusiva del Estado en el artículo 149.1 de la Constitución, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir esta competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía y desarrollar su propia normativa de juego. La consecuencia es que la actividad del juego se somete a una pluriimposición desde diferentes ámbitos.

Resulta indispensable la realización de una sistematización tan necesaria como compleja que pretendamos analizar desde diferentes prismas en este estudio.

En primer lugar, realizamos un análisis del sector del juego en España y Andalucía. En este sentido, se abordan las diferentes tipologías existentes: el juego público, privado, presencial y *online*. Para ello se analizan con detalle los aspectos cuantitativos y cualitativos del sector, poniendo especial énfasis en el análisis numérico, características de las empresas, empleos generados, ingresos y resultados.

En segundo término, se lleva a cabo un análisis exhaustivo de la tributación del sector del juego desde una triple perspectiva: los tributos estatales sobre el juego cedidos a las Comunidades Autónomas, los tributos propios sobre el juego instaurados por las Haciendas regionales y los tributos que gravan las modalidades de juego *online*.

En tercer lugar, se procede a realizar un estudio comparado de la tributación del juego en las Comunidades Autónomas para, finalmente, analizar las tendencias y perspectivas del sector y formular las propuestas que mejor se adapten a nuestra Comunidad.



2

Objetivos del proyecto

2. Objetivos del proyecto

- 1º. Comprender el contexto jurídico y los operadores que intervienen en el sector. Análisis cualitativo y cuantitativo del juego en España y Andalucía: público, privado, presencial y *online*.
- 2º. Analizar la tributación estatal sobre el juego en sus distintas modalidades, presencial y *online*. Realización de un estudio comparado de la tributación del juego en las Comunidades Autónomas.
- 3º. Formular propuestas y líneas de reforma concretas que mejor se adapten a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Analizar las tendencias y perspectivas en el sector del juego.



3

Resultados y conclusiones

3. Resultados y conclusiones

A continuación, pasamos a destacar las principales propuestas y líneas de reforma, así como las tendencias y perspectivas que van a afectar al sector del juego y a su tributación.

3.1. Primer objetivo

3.1.1. Marco jurídico y competencial del sector del juego.

El sector del juego se caracteriza por la coexistencia simultánea de competencias compartidas del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias materiales sobre el sector del juego a través de sus Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, el alcance de dichas competencias materiales viene modulado no solo por el principio de territorialidad (los juegos de ámbito supra-autonómico son de competencia estatal), sino también por la incidencia de la competencia exclusiva que el Estado ostenta sobre la organización, gestión y explotación del monopolio fiscal sobre las loterías y apuestas de ámbito nacional. Este monopolio, que se ejerce en la actualidad a través de una sociedad mercantil de capital íntegramente estatal (SELAE), forma parte del título competencial relativo a la Hacienda general (art. 149.1.14.^a de la Constitución).

En cuanto a las competencias financieras y tributarias, debe tenerse presente la distribución de competencias prevista en las normas del bloque de constitucionalidad (Constitución, LOFCA, Estatutos de Autonomía y Ley 22/2009) que regulan el sistema de financiación autonómica. Conforme a tales normas, sobre el juego convergen de nuevo competencias tributarias compartidas por el Estado y las Comunidades Autónomas. El primero tiene un protagonismo evidente como titular de una serie de tributos estatales cuyo rendimiento se halla cedido totalmente a las Haciendas autonómicas, incluyendo la atribución de amplias competencias normativas. Las segundas ejercen también una amplia actividad normativa al regular esos tributos estatales cedidos o al establecer impuestos propios sobre algunas modalidades de juego como, por ejemplo, el bingo.

3.1.2. Análisis cualitativo y cuantitativo del sector del juego

El análisis cualitativo y cuantitativo del juego presenta la dificultad de acceso a los datos e información del sector. En la actualidad, la DGOJ ofrece datos agregados y separados por Comunidades Autónomas sobre diferentes aspectos de manera interactiva, siendo la principal fuente de información oficial disponible, ya que no todas las Comunidades Autónomas disponen de datos actualizados sobre el sector del juego. La comparación entre las que sí cuentan con ellos es complicada, pues la información es muy heterogénea. Se echa en falta una mayor transparencia pública en los datos del sector del juego en España.

En la actualidad, el juego presencial sigue siendo predominante, pero se observa una tendencia creciente del juego *online*. Este cambio de paradigma puede tener consecuencias negativas sobre la recaudación y el empleo. Así, en primer lugar, esta tendencia puede acarrear una pérdida de recaudación por parte de las Comunidades Autónomas, con un correspondiente aumento de los ingresos estatales por tributación del sector del juego *online*. Además, puede conllevar la pérdida de empleos por cierre de espacios físicos.

A nivel autonómico, Andalucía, Cataluña, la Comunidad de Madrid y la Comunidad Valenciana son las autonomías con mayor volumen de juego, tanto privado como público. En Andalucía, se observa una cierta correlación entre el número de habitantes y el volumen del juego por provincia: así Sevilla, Málaga y Cádiz encabezan la clasificación tanto en volumen de juego como en cantidades de juego. Las apuestas y las máquinas B son las categorías de juego privado que mejor se han mantenido tras la pandemia, con un crecimiento durante 2021 que le sitúa en la actualidad a niveles cercanos a la época pre-pandemia. Por su parte, el bingo y los casinos se encuentran en una fase de estancamiento y decrecimiento respectivamente.

La evolución de cada uno de estos segmentos, unido a la evolución del juego *online*, marcarán el escenario del sector del juego en los próximos años.

3.2. Segundo objetivo

3.2.1. Las “tasas” sobre el juego cedidas a las Comunidades Autónomas

En el análisis del régimen jurídico de las tasas sobre el juego realizado en este trabajo, se han puesto de manifiesto los numerosos conflictos normativos que plantean estos tributos.

Muchas son las consideraciones realizadas acerca de la Tasa sobre los juegos de suerte, envite o azar. Destaca la configuración de su hecho imponible realizada con una excesiva amplitud. No obstante, el régimen jurídico del tributo parece poner su énfasis en la actividad principal consistente en el juego, esto es, en la celebración. Excesiva resulta también la extensión de la norma como responsable solidario al propietario del local que nada tiene que ver con la actividad que allí se realiza. Por ello, consideramos conveniente la revisión y/o modificación de la responsabilidad solidaria contemplada por este tributo.

Respecto a las Tasas sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias la Ley de Reforma del Sistema Tributario de 1964 habilitó al Gobierno a regularizar la legislación en esta materia. Sin embargo, hemos puesto de manifiesto que existen importantes contradicciones entre la Ley de 1964 y el Texto Refundido en el que el Gobierno alteró el régimen jurídico del tributo sin estar autorizado para ello. Consideramos que ha llegado el momento de clarificar estas incongruencias en las que incurre el tributo a la luz del elemental principio de jerarquía normativa.

Los “tasas” sobre el juego cedidas a las Comunidades Autónomas han ido perdiendo su configuración inicial a través de las diferentes leyes de cesión que, poco a poco, han privado del poder tributario al Estado en favor de las Comunidades Autónomas. Entre las múltiples alternativas que pueden orientar la reordenación de estos tributos, destaca la posibilidad de reservar a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva para gravar el juego mediante tributos propios. A través de la vía del artículo 7. 2. LOFCA se transformarían los tributos cedidos sobre el juego en tributos propios de las Comunidades Autónomas, quedando esta materia imponible reservada a las haciendas regionales. El juego es una actividad económica en auge, sobre todo desde la irrupción del juego *online*. Por ello, consideramos que esta propuesta podría tener buena acogida ya que, las Comunidades Autónomas cuentan con muy pocos recursos tributarios propios y, cuando han implementado medidas por esta vía, en no pocas ocasiones se han topado con la declaración de inconstitucionalidad.

3.2.2. Los tributos autonómicos propios sobre el juego del bingo

Respecto a los tributos autonómicos propios sobre el juego del bingo, destaca la escasa importancia que tienen los ingresos por estos impuestos en las dos Comunidades Autónomas que recaudan por el mismo en la actualidad. Lo cierto es que son una fuente de financiación autonómica a la que sin duda podría acudir Andalucía, como ya lo hizo antaño. Es indudable su capacidad de generar ingresos, máxime si se reducen los costes de gestión al configurarse como el gravamen especial sobre los premios de determinadas loterías y apuestas de la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, a través de un sistema de retención en la fuente. En este sentido, por ejemplo, podría articularse un tipo impositivo del 5 por 100, una cuarta parte del gravamen especial indicado ya que los premios procedentes del juego del bingo quedarían además sujetos y no exentos al IRPF, evitándose de este modo la excesiva presión fiscal.

3.2.3. El impuesto sobre las actividades de juego

El Impuesto sobre las actividades de Juego fue creado por la Ley estatal 13/2011, de 27 de mayo, con la intención de regular, principalmente, el juego *on line* desarrollado bien en un ámbito estatal, bien en una esfera supraautonómica. La aplicación de este impuesto (gestión, liquidación, recaudación e inspección) compete al Estado, sin perjuicio de que la situación pueda revertir en un futuro, dando entrada a las Comunidades Autónomas, si la cesión del tributo que nos atañe llegara a materializarse en algún momento. A pesar de que este impuesto reúne todas las características para alcanzar la categoría de tributo cedido, el Estado aún no se ha decidido a avanzar en este sentido, razón por la

cual ni la LOFCA ni la Ley 22/2009 lo incorporan a su cesta de figuras tributarias cedidas por el Estado. Los casi 13 años de vigencia del impuesto no parecen tener relevancia cuando no existe ninguna intención por parte del Estado de proceder a su cesión. Parece este preferir su consideración como impuesto atribuido o participado, antes que perder su control. Canarias es la única Comunidad Autónoma que, siguiendo los dictados del artículo 12 de la LOFCA, ha fijado recargos sobre los tipos de gravamen del Impuesto sobre las Actividades de Juego. Comportamiento que no ha sido imitado por las demás regiones. El Estado y las Comunidades Autónomas parecen sentirse cómodos en sus actuales planteamientos y posiciones.

tra
ba
jo
de
in
ves
ti
ga
ción



IEHPA

F.P.A. INSTITUTO DE ESTUDIOS SOBRE LA
HACIENDA PÚBLICA DE ANDALUCÍA, M.P.