

A LA ILMA. SRA. DIRECTORA GENERAL DE TRIBUTOS DEL GOBIERNO DE LA RIOJA

JUAN LACARRA ALBIZU, con DNI 72676712-R, en representación de la **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SALONES DE JUEGO Y RECREATIVOS (A.N.E.S.A.R.)**, miembro de pleno derecho de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (C.E.O.E.), con C.I.F. G- 28892578 y domicilio en Madrid, C/ Ortega y Gasset 25), que se deja señalado a efectos de notificaciones, ante esa Consejería comparece y como mejor proceda, **DICE**:

Que es interés de esta asociación intervenir en el proceso participativo y en la información pública del borrador de la Ley reguladora de los Juegos y de las Apuestas de La Rioja hecho público a través del portal de participación del Gobierno de La Rioja, a través de las siguientes **COMENTARIOS**:

PRIMERO.- Con relación al artículo 34.1. Requisitos comunes de los establecimientos de juego.

En primer lugar, y por los motivos que se verán más adelante, entendemos que el establecimiento de distancias con respecto a centros educativos y otros tipos de centros dista mucho de aportar eficacia y efectividad a la norma y a los fines que persigue la misma. En este sentido, una eficaz formación e información acerca del juego responsable y unas políticas activas en esta materia (tal y como está recogida en varios artículos del proyecto de ley), y sobre todo un efectivo control de acceso que evite de manera fehaciente el acceso a los llamados colectivos vulnerables-menores y *autoprohibidos*- acompañado de un régimen sancionador efectivo, en el que además de a las empresas pueda resultar también responsable la persona que no cumple con las normas, tal y como se recoge en el texto y que nos parece muy oportuno, resulta el único medio eficaz para asegurar y garantizar el fin perseguido, y que no es otro que la protección de estos colectivos.

En este sentido, el establecimiento de una distancia con respecto a determinados centros resulta ineficaz, ya que no se disponen de estudios que asocien la cercanía de un determinado centro específico de juego con el incremento de determinados comportamientos o adicciones. Si esto fuera así, en coherencia se deberían apartar de estos centros educativos los establecimientos de hostelería, las administraciones de lotería, los quioscos y vendedores ambulantes

de la ONCE, o incluso los supermercados, gasolineras y/o tiendas de conveniencia con venta de alcohol, los estancos que venden tabaco, y un largo etcétera de establecimientos que venden productos de acceso exclusivo a mayores de edad.

Por tanto, y en función de lo anterior, consideramos que el establecimiento de distancias tal y como está planteado, no resulta en ningún caso eficaz con respecto a los fines perseguidos y por tanto, se solicita se prescindiera del mismo en el texto que se nos propone.

Al margen de esto, y en el caso de que se optara por mantener el régimen de distancias contemplado en el artículo 34.1 sí que entendemos que este artículo admite mejoras en aras a la claridad y a la seguridad jurídica, y ello tanto en lo que se refiere a la identificación de los lugares de los que se establecen las distancias (*“centros docentes que impartan enseñanzas regladas a menores de edad, además de centros de protección de menores de edad y centros jóvenes”*), como a los criterios de medición de dichas distancias (*“calculada radialmente entre los dos puntos. Uno de ellos será el punto del perímetro del centro docente más cercano al establecimiento de juego. El otro será el punto del perímetro del local donde radique el establecimiento de juego menos distante con respecto al centro docente”*). Ambas cuestiones nos parecen francamente confusas, amplias y que no aportan ninguna claridad a la norma.

Por tanto, nos parece muy importante que en aras a la seguridad jurídica de las empresas y a la claridad con que deben expresarse las normas, se circunscriban con claridad los centros a los que se referencian dichas distancias, **proponiendo que dichas distancias sean a centros educativos de enseñanza no universitaria, entendiéndose por tales aquellos que impartan enseñanzas de carácter reglado y obligatorio reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (o normativa que la sustituya).**

De forma paralela se solicita, en aras a los mismos postulados de claridad y seguridad jurídica, se supriman de este redactado los centros de protección de menores y centros juveniles. En el primer caso, porque entendemos que se trata de centros de reducidas dimensiones (muchas veces se encuentran en viviendas), en los que por cuestiones de protección de datos, resultan de muy difícil localización. En el segundo caso (centros juveniles), entendemos que no deben estar incluidos por los mismos motivos, y también porque los mismos están encuadrados en una Ley (Ley 7/2005, 30 de junio, de Juventud de La Rioja), cuyo ámbito de aplicación alcanza hasta los 30 años, edad muy superior a los 18 años por debajo del cual se encuentra prohibida la participación en el juego.

Por último, y en coherencia con lo anterior, entendemos que se debería **mejorar la redacción de los criterios de medición, toda vez que entendemos como más adecuados que la distancia en todo caso se mida de manera lineal o peatonal.**

SEGUNDA.- Sobre la Disposición Transitoria Segunda

El contenido de esta alegación resulta crucial y de la mayor relevancia e importancia para los intereses de los empresarios que representamos.

Desde un punto de vista de afectación empresarial, la aplicación de esta disposición, con relación al contenido del apartado 1 del artículo 34 supone, según estudio realizado por un estudio de arquitectura a tal efecto, **la desaparición en el plazo de cinco años del 92% de los establecimientos de juego existentes en La Rioja.** En dicho informe, que lo podemos poner a su disposición si así lo requieren, no se ha tenido en cuenta la introducción de la previsión en el artículo 34.1 de los llamados “centros jóvenes” ni los centros de protección (se desconoce su ubicación), por lo que es más que previsible que este porcentaje se incremente. Si a esto añadimos la “picaresca” que se puede producir de aperturas de los centros señalados en el 34.1, la afección podría llegar al 100%. En un plano más inmediato, y según nuestras previsiones, durante el año 2021 caducan las autorizaciones de hasta 9 establecimientos de juego, aproximadamente un 25% de los existentes, sólo en un año.

Sin valorar las catastróficas consecuencias de la crisis económica producida por el COVID 19, y que han llevado a un descenso generalizado de la actividad del juego presencial privado superior al 50%, situación que no parece aconsejar adoptar medidas ineficaces que tienen consecuencias tan graves para la economía, debemos insistir en que las previsiones contenidas en el borrador de Ley **supone la práctica desaparición del sector del juego en La Rioja en el medio plazo**, lo que afectará en el plazo de cinco años a las empresas que llevan ejerciendo su actividad durante más de 40 años y conviviendo con absoluta normalidad en La Rioja, y con ello a las más de 300 familias que emplean de manera directa. Por su parte, la propia situación geográfica de La Rioja, que permite una **gran movilidad de nuestros clientes hasta comunidades limítrofes** para jugar, **la oferta del juego online con gran accesibilidad 24 horas** al día, **la oferta de juego público** existente en La Rioja, así como el previsible **incremento del juego ilegal** que se producirá al constreñirse el juego legal, redundará en la no consecución de los objetivos buscados por el Gobierno de La Rioja con este proyecto de Ley, incurriendo en un menor control de la actividad con la consiguiente desprotección

de sus ciudadanos y con la merma a su vez en los ingresos obtenidos en concepto de tasas fiscales.

Al margen de las consecuencias empresariales que acaban de ser analizadas y que nos ofrecemos a explicarlas de manera mucha más detallada a esa Dirección General con una valoración detallada de impacto de cierre de locales, **entendemos también que la previsión contenida en dicha disposición resulta contraria a muchos de los principios generales del derecho** –principalmente seguridad jurídica, confianza legítima y libertad de empresa - así como una vulneración clara de los principios de buena regulación de **necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, y eficiencia** recogidos y definidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Analizamos someramente algunos de estos principios:

1. Principio de seguridad jurídica y confianza legítima.

El artículo 9.3 de la Constitución Española, en íntima relación con el principio de libertad de empresa declara que: *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.”*

Estos principios no sólo proclaman que las normas deben ser claras y comprensibles para quienes deben cumplirlas, sino que también exige previsibilidad sobre su aplicación futura, lo que implica a su vez estabilidad. Dicho de manera coloquial, los ciudadanos y las empresas necesitan en el ordenamiento jurídico certeza, en el sentido de “saber a qué atenerse”.

En este sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 27/1981, de 20 de julio, señala que: *“La seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.”*

Así, el borrador de Ley que se nos propone va a suponer impedir de hecho que, si no todos, un número muy importante de empresarios del sector del juego que vienen desarrollando su actividad desde antes de su entrada en vigor, cumpliendo las previsiones de la normativa actualmente vigentes, se verán abocados a cesar en su actividad en el momento en el que venzan las autorizaciones concedidas.

Por tanto, la previsión contenida en la Disposición Transitoria Segunda del borrador de Ley con relación al artículo 34.1 de dicho texto, supone una quiebra absoluta de las expectativas de todo empresario a realizar su actividad de manera sostenible en el tiempo y a la expectativa legítima de renovación, quebrando de esta manera el principio de seguridad jurídica y de confianza legítima que el propio borrador proclama en su artículo 4.

2.- El Principio de Libertad de Empresa

Íntimamente relacionado con los principios analizados con anterioridad, la libertad de empresa se configura como un Derecho que aparece recogido tanto en la Constitución Española, como en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Analizaremos brevemente a continuación el alcance de este derecho, del cual se han pronunciado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones. Por todas, en la Sentencia 96/2002, de 25 de abril, del Tribunal Constitucional, se establece que: *“(...) hay que recordar que el art. 38 del texto constitucional dispone que los poderes públicos garantizan el ejercicio de la libre empresa de acuerdo con las exigencias de la economía general. (...) Dicho mandato debe ser interpretado poniéndolo en relación (...) viniendo a implicar, fundamentalmente, el **derecho a iniciar y sostener una actividad empresarial** (...)”*

Por tanto, para el Tribunal Constitucional, la libertad de empresa implica la garantía de acceso al ejercicio de una actividad económica, **pero también la garantía de mantener la misma en el tiempo.**

No significa esto que las actividades económicas se ejerzan sin sometimiento a regulación alguna, ni que los poderes públicos puedan intervenir en su desarrollo como en el presente caso al tratarse de actividades regladas, si bien y en todo caso deberá respetarse el contenido esencial de la libertad de

empresa. Así, podemos afirmar que una intervención legislativa que tenga consecuencias negativas para una actividad económica, al suponer restricciones a la libertad de empresa según se ha visto, debe someterse a un profundo análisis de proporcionalidad en el que deben conjugarse el interés general a proteger y las medidas propuestas, que deben ser sometidas al necesario juicio de necesidad y eficacia, y resultar lo menos gravosas posible para los titulares de las actividades económicas, tal y como se analizará a continuación.

3.- Los principios de buena regulación recogidos en el artículo 29 de la Ley 39/2015

Estos principios están encaminados a promover un marco que permita desarrollar la actividad económica de manera adecuada y que, a su vez, la misma sea compatible con el interés general.

Vienen recogidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015:

*“En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de **necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia**. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*

En lo que aquí interesa, la propia norma define estos principios:

- *“En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines **perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución**.*
- *En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, **tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios**.*

Ello exige que, identificado un bien jurídico que deba ser protegido (por razones de interés general) **entre todas las medidas posibles, solo las realmente eficaces y, entre ellas, las menos gravosas para los afectados son jurídicamente aceptables**. Esto debe ser así tanto desde el punto de vista

material como del formal, es decir, de manera motivada, **justificación que no encontramos en el texto propuesto.**

4.- Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

Relacionado de manera directa con el derecho a la libertad de empresa, el artículo 5 de la LGUM establece que:

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser **proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.**”*

Por tanto, y según la LGUM, también resulta contrario a Derecho cualquier limitación o requisito restrictivo que, siendo necesario por razones de imperioso interés general (que resulta necesario justificar), **no sea la menos gravosa posible para la consecución de este objetivo.** También y desde un punto de vista formal, debe motivarse adecuadamente, sin que la motivación pueda estar referida en una simple declaración de intenciones en la exposición de motivos de la norma. La exposición de motivos contendrá la contextualización adecuada de la norma pero cuanto en ella se afirme y se utilice de fundamento para limitar, y no digamos, prohibir indirectamente una actividad económica, debe necesariamente sustentarse en un análisis circunstanciado de la necesidad de adoptar las medidas y del por qué, precisamente, unas medidas y no otras.

5.- Normativa Comparada.

Muchas comunidades autónomas han incluido en su normativa las oportunas cláusulas de salvaguarda de las situaciones preexistentes. Por citar las más recientes:

Cantabria. Ley 5/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Disposición Transitoria Sexta, relativa a las Distancias:

“1. Quedan exceptuados del cumplimiento de las distancias previstas en el artículo 11, los establecimientos de juego con autorización vigente a la entrada en vigor de la presente Ley, quedando exentos del cumplimiento de dicho requisito en las sucesivas renovaciones o modificaciones de la autorización.

Extremadura. Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Disposición Transitoria Quinta, relativa a las Distancias entre establecimientos de juego y centros de enseñanza.

1. Quedan exceptuados del cumplimiento de las distancias previstas en este decreto-ley, los establecimientos de juego con autorización vigente a la entrada en vigor de este decreto-ley, quedando exentos del cumplimiento de dicho requisito en las sucesivas renovaciones de la autorización.
2. No será de aplicación el requisito de las distancias previsto en este decreto-ley, cuando la apertura del centro de enseñanza sea posterior a la fecha de autorización del establecimiento de juego, quedando este exento del cumplimiento de dicho requisito en las sucesivas renovaciones de la autorización.”

Galicia. Proyecto de Ley de Juego. Disposición Transitoria Cuarta, actualmente en tramitación.

“Disposición transitoria cuarta. Distancias entre establecimientos de juego y centros de enseñanza.

1. Quedan exceptuados del cumplimiento de las distancias contempladas en la presente ley aquellos establecimientos de juego con autorización vigente en el momento de su entrada en vigor.
2. No será de aplicación el requisito de distancias previsto en la presente ley cuando la apertura del centro de enseñanza o del centro oficial de rehabilitación de personas jugadoras patológicas, sea posterior a la fecha de la autorización del establecimiento de juego”.

Por tanto, en función de todo lo anterior, y con relación a la Disposición Transitoria Segunda, consideramos que en ningún caso la **regulación de distancias entre establecimientos de juego y los centros señalados en el**

artículo 34.1 del borrador propuesto, en el caso de establecerse, debe afectar a los establecimientos de juego ya autorizados ni a sus sucesivas renovaciones, sino únicamente y en caso de establecerse las mismas, de afectación a los nuevos establecimientos que se pudieran solicitar, por lo que solicitamos la modificación de la citada Disposición Transitoria Segunda, proponiendo la siguiente redacción:

“Disposición Transitoria Segunda

1. Quedan exceptuados del cumplimiento de las distancias contempladas en la presente Ley aquellos establecimientos de juego con autorización vigente en el momento de su entrada en vigor quedando exentos del cumplimiento de dicho requisito en las sucesivas renovaciones de la autorización.

2. No será de aplicación el requisito de distancias previsto en la presente ley cuando la apertura del centro docente, sea posterior a la fecha de la autorización del establecimiento de juego.”

Por demás, y teniendo en cuenta el efecto *retroactivo* de las distancias mínimas que se proponen en el borrador del texto sometido a información pública, y el hecho de que el mismo resulta desproporcionado y contrario al derecho de libertad de empresa y al principio de seguridad jurídica y confianza legítima según se ha visto, **debe entenderse, consecuentemente, que los eventuales daños que sufran los empresarios del sector de juego, no deben ser jurídicamente soportados por los afectados y, por lo tanto, son daños indemnizables por parte de la Administración conforme a lo establecido en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

TERCERO.-Con relación a los artículos 14 y 44.5

El artículo 14 del texto indica en su letra c) que las máquinas deberán contar *“con un dispositivo electrónico de control que permita conocer el número de apuestas o partidas realizadas, el dinero ingresado y los premios entregados, de forma permanente y acumulada desde su primera instalación y desglosados por periodos anuales. Su lectura deberá poder realizarse de forma independiente y directa o a través de una conexión informática segura que proporcione las mismas funcionalidades por el órgano competente en materia de tributos.”*

Asimismo, el apartado 5 del artículo 44, indica que *“las empresas titulares de casinos, salas de bingo, apuestas y, en su caso, operadoras de máquinas deben permitir una conexión segura y compatible con los sistemas informáticos de la*

dirección general competente en materia de juegos y apuestas para el control y seguimiento de las cantidades jugadas y premios otorgados. Las medidas de seguridad de la conexión deben garantizar la autenticidad, confidencialidad e integridad en las comunicaciones, permitiendo el acceso y seguimiento en tiempo real de los datos que se establezcan en su reglamentación específica.”

Sobre este particular, permítasenos las siguientes apreciaciones compartidas en este caso con el colectivo de fabricantes agrupados en el Club de Convergentes, y que suscribimos de manera íntegra:

“1.- Ninguna de las máquinas existentes actualmente homologadas e instaladas en La Rioja admitiría este tipo de conexión informática segura, no estando preparadas para ello ni en cuanto a su hardware ni su software, ya que esta conexión no se ha llevado nunca a cabo en España. Es decir, la aplicación de este artículo exigiría la renovación total de parque de máquinas existente en la actualidad, lo cual en tiempos normales conllevaría una carga económica brutal para los operadores pero, debido a la crisis económica provocada por el Covid, a día de hoy este requisito sería de imposible cumplimiento.

2.- Por desgracia, no todas las poblaciones de España cuentan con infraestructuras de comunicación que posibiliten una conexión a red del calibre necesario para llevar a cabo esta exigencia, y posiblemente muchas zonas o municipios de La Rioja tengan este mismo problema.”

3.- La medida resulta innecesaria por redundante, y por ello, es contraria a los principios de buena regulación. De hecho, el propio art. 14 c) transcrito ya da la opción de que las máquinas cuenten con un dispositivo electrónico de control que permita conocer el número de apuestas o partidas realizadas, el dinero ingresado y los premios entregados, de forma permanente y acumulada desde su primera instalación y desglosados por periodos anuales, y donde su lectura se realice de forma independiente y directa; y esto ya está pasando, desde siempre, con la lectura independiente que la Administración y los servicios de control e inspección pueden hacer (y hacen) de los contadores que, a estos efectos exclusivos, ya tienen todas las máquinas instaladas en La Rioja. Se trata de un sistema implantado en todas las máquinas de España, que es fiable, seguro, y contrastado, y que cubre por completo la necesidad de transparencia y conocimiento de datos. Por lo que resulta redundante lo que se indica al final del art. 14 c), cuando se dice que lo anterior podrá hacerse, de manera alternativa (“o”) a través de una conexión informática segura que proporcione las mismas funcionalidades por el órgano competente en materia de tributos. Tanto esta posibilidad, como lo que se indica en el art. 44.5, se insiste en que ya se encuentra cubierto por el contenido primero del art. 14 c) (sin tener en cuenta lo indicado a partir del “o”).

Por lo cual, y en base a todo lo dicho anteriormente, proponemos dejar sin contenido el artículo 44.5 y la modificación de la letra c) del artículo 14 :

- Con respecto del art. 14 del Borrador, dejar su punto c) con el texto que se indica, eliminando lo que se tacha.: *c) contar con un dispositivo electrónico de control que permita conocer el número de apuestas o partidas realizadas, el dinero ingresado y los premios entregados, de forma permanente y acumulada desde su primera instalación y desglosados por periodos anuales. Su lectura deberá poder realizarse de forma independiente y directa. ~~o a través de una conexión informática segura que proporcione las mismas funcionalidades por el órgano competente en materia de tributos.~~*

CUARTO.- Artículo 35. 1. Servicio de Control de Admisión.

Como ya se ha manifestado con anterioridad, suscribimos y apoyamos nuestro acuerdo con un sistema de control de admisión y acceso a los establecimientos de juego.

Un control de acceso es la medida eficaz para proteger a los llamados colectivos vulnerables, menores y los llamados “autoprohibidos”, que de de esta manera, y no con el establecimiento de distancias u otras medidas, queda garantizado su derecho a que no les sea permitido el acceso.

Sin perjuicio de ello, se debe tener en cuenta la importancia de la forma de hacer este control y valorarse si la presencia física de una persona es más o menos eficaz y efectiva que la implementación de sistemas técnicos, o que el concurso de ambos dota de mayor eficacia al fin conseguido. Sobre este particular, podemos afirmar que en la actualidad existen medios técnicos que permiten realizar esta labor con total eficacia asistiendo al factor humano con total garantía. Estos sistemas, implantados en muchos países del mundo y en varias comunidades autónomas de España tienen un grado de fiabilidad máximo al tener a su vez sistemas de detección de documentaciones falsas, etc., lo cual los hace incluso más eficaces que una persona física.

Por ello, proponemos la adición es esta artículo del siguiente texto:

“Las funciones de identificación de los usuarios podrán ser realizadas mediante la implementación de un sistema técnico que garantice fehacientemente la inequívoca identidad de las personas, previa autorización del órgano competente en materia de ordenación del juego.”

Por lo expuesto,

SOLICITA, que teniendo por presentado este escrito y por hechos los comentarios formulados en el mismo, se sirva admitirlo y en su virtud y previos los trámites oportunos, las tenga en consideración a los efectos de **incluir las modificaciones propuestas en el texto del Borrador del Proyecto de Ley Reguladora de los Juegos y las Apuestas de La Rioja, de la Consejería de Hacienda del Gobierno de La Rioja**, en los términos expuestos en el presente escrito.

13 de noviembre de 2020



Juan Lacarra Albizu

ANESAR - Secretario General Técnico