

DENOMINACIÓN:

ACUERDO DE 18 DE MAYO DE 2021, DEL CONSEJO DE GOBIERNO, POR EL QUE SE MANIFIESTA SU CRITERIO RESPECTO A LA TOMA EN CONSIDERACIÓN DE LA PROPOSICIÓN DE LEY 11-21/PPL-000005, PARA LA PROTECCIÓN DE LA JUVENTUD ANTE LA ADICCIÓN A LOS JUEGOS Y EL RIESGO DE LUDOPATÍA TEMPRANA.

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 124.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, manifiesta su criterio contrario respecto a la toma en consideración de la proposición de ley 11-21/PPL000005, para la protección de la juventud ante la adicción a los juegos y el riesgo de ludopatía temprana, presentada por Diputados no adscritos del Parlamento de Andalucía, con base en los siguientes motivos:

Como antecedente necesario a la vista de lo recogido en la exposición de motivos de la proposición de ley, conviene señalar que la proliferación de la publicidad de los juegos y apuestas comercializadas a través de canales de internet se produce a raíz de la aprobación por parte del Estado de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego y la posterior concesión de las licencias generales y singulares a los distintos operadores de ámbito nacional. De acuerdo con el artículo 7 de la indicada Ley estatal, le corresponde a la Administración del Estado la regulación y desarrollo reglamentario de las “actividades de publicidad, promoción y patrocinio relativas a las actividades de juego” incluidos en su ámbito de aplicación, entre otros, la del juego on line.

Por tanto, las Comunidades Autónomas carecen de competencia para ordenar, regular y limitar este tipo de publicidad en los medios generalistas de prensa, televisión y radio. Solo podrían, a sensu contrario, regular y limitar la publicidad de los juegos y apuestas cuyo desarrollo y comercialización se limiten exclusivamente a su correspondiente ámbito territorial.

Por otro lado, también resulta aclaratorio que el régimen fiscal y los tipos de gravamen aplicable a los juegos y apuestas comercializados a través de canales on line le corresponde a la competencia

exclusiva del Estado como así se recoge en los artículos 48 y siguientes de la Ley 13/2011, de 27 de mayo de regulación del juego. No obstante, las Comunidades Autónomas, respecto de las actividades que sean ejercidas por operadores, organizadores o por quienes desarrollen la actividad gravada por este impuesto con residencia fiscal en su territorio, podrán elevar los tipos del impuesto, hasta un máximo del 20 por ciento de los tipos establecidos en este apartado, incremento que se aplicará, exclusivamente, sobre la parte proporcional de la base imponible correspondiente a la participación en el juego de los residentes fiscales en el territorio de la Comunidad Autónoma que eleve los tipos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía no se encuentra fijada en su territorio la residencia fiscal de ninguna empresa licenciataria de juegos o de apuestas comercializadas por canales online. Por tanto, la Junta de Andalucía no puede establecer, siquiera, ese gravamen complementario sobre la parte proporcional de la base imponible que le corresponda a la participación en el juego de los residentes fiscales en el territorio de Andalucía.

La Junta de Andalucía ha sido de los últimos entes autonómicos que ha regulado la implantación en su ámbito territorial de las apuestas deportivas o de competición exclusivamente presenciales, pese a que ostenta competencias exclusivas desde el primer Estatuto de Autonomía para Andalucía. La aprobación del Decreto 144/2017, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía supuso la implantación de manera efectiva de la explotación presencial de las apuestas a comienzos de 2018 y solo en determinados establecimientos públicos de juego. En Andalucía están prohibidas las apuestas en hostelería que sí se permiten en otras Comunidades Autónomas.

Esta propuesta no se compadece con la realidad del mercado de apuestas presenciales en Andalucía. Más bien parece meditada para otras Autonomías con una normativa más relajada respecto de las “casas de apuestas físicas” . En la normativa de Andalucía, esas casas de apuestas se denominan “tiendas de apuestas” .

Pues bien, mientras que en otras normativas autonómicas se permite que las “casas de apuestas físicas” puedan tener instaladas en su interior servicios de hostelería y hasta cuatro máquinas de tipo B, en la reglamentación de Andalucía solo y exclusivamente se les permite el sellado de apuestas, sin servicio de hostelería ni instalación de máquinas recreativas. Como consecuencia de ello, esa proliferación que se ha producido en otros lugares de España, en Andalucía se limita a la apertura de únicamente seis “tiendas de apuestas” para las ocho provincias. Esta realidad

andaluza no indica “expansión” alguna que haya necesidad de planificar con distancias mínimas. No es rentable a efectos económicos para la inmensa mayoría de los operadores de apuestas. Tan solo se utiliza por un solo operador de apuestas en Andalucía para dar notoriedad a su marca.

Tampoco es cierto que Andalucía, como buena parte del resto del territorio del Estado, haya vivido un incremento exponencial de las casas de apuestas en su territorio”, como así se afirma en el apartado II de la exposición de motivos de la proposición de ley. En el caso de salones de juego, el número de estos es parecido al que existía en la Comunidad Autónoma en el año 2009 y sensiblemente inferior a los autorizados en el ejercicio de 2010.

En los últimos años, sobre todo a partir de la regulación por el Estado del “juego en línea” (Ley 13/2011, de 27 de mayo), se viene difundiendo la alarma social de una masiva adicción al juego de las personas menores de edad (sin base científica que así lo acredite), al objeto de hacer recaer en los establecimientos dedicados al “juego presencial” (de competencia autonómica) la responsabilidad y origen de tal problema. Pero la verdad empírica y contrastable, con el resultado de innumerables inspecciones realizadas, es que de existir esa hipotética situación alarmante no se debe en modo alguno a la presencia de menores de edad en los establecimientos de juego. Así lo confirman las inspecciones giradas los días 21, 22 y 23 de abril de este año, en las ocho provincias de Andalucía y sobre 527 salones de juego: de 1.666 personas identificadas no se detectó por la inspección la presencia de menores ni personas autoprohibidas en el interior de los mismos.

Sin prejuzgar la existencia de este tipo de alarma respecto al “juego en línea” (de competencia Estatal), lo cierto es que en Andalucía en modo alguno se debe a una relajación de los controles de admisión de los establecimientos de juego respecto del acceso a los mismos menores de edad.

El exceso de publicidad en medios audiovisuales y en redes sociales tampoco se promueve por el “juego presencial” de competencia autonómica. Para autorizar a los operadores del juego en línea en este tipo de campañas publicitarias la competencia le corresponde en exclusiva a la Administración del Estado.

Al utilizar en la proposición de ley que se informa la técnica de la aceptación por la ciudadanía de la prevención y protección de los menores a la adicción al juego como fundamento para el “buen fin” de lograr restringir o cercenar la actividad legítima de los operadores del “juego presencial” de Andalucía, sin soporte científico o estadístico alguno, se incurre en el incumplimiento de los principios de buena regulación (artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas). Al menos respecto de los principios de necesidad, eficacia y proporcionalidad de las normas jurídicas.

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa legislativa 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. Sin cuestionar la oportunidad de las “Medidas de carácter general para la prevención de la ludopatía en la juventud andaluza” del artículo 3 de la proposición de ley, en esta se enmascara su objetivo último: establecer mediante ley una planificación de locales de juego basada en unas desorbitadas distancias mínimas entre ellos (500 metros) y respecto de centros de enseñanza y otras zonas urbanas (500 metros).

Tales medidas surtirían de hecho los mismos efectos que una total prohibición de apertura de nuevos establecimientos por imposibilidad de cumplir tales distancias en los núcleos urbanos de Andalucía. Y ello a pesar de una presencia inexistente de menores de edad en el interior de dichos locales de juego presencial, gracias a los rígidos controles de admisión que todo establecimiento de juego debe tener obligatoriamente en las puertas de acceso de los mismos y el máximo rigor del régimen sancionador que se les aplicaría en caso de que un menor de edad lograra acceder a ellos (multas de hasta 300.000 euros y clausura del establecimiento).

Por tanto, la proposición de ley, en este aspecto, no responde al principio de necesidad respecto de los locales de juego y las actuales medidas normativas que se exigen para protección de menores de edad.

Pero tampoco se respeta el principio de proporcionalidad que toda norma debe cumplir y respetar. A raíz de las numerosas y continuas inspecciones giradas a los establecimientos de juego de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se ha acreditado que las actuales medidas de prevención, no solo respecto de los menores de edad, sino incluso de las personas auto prohibidas, resultan eficaces sin que para ello haya sido necesario adoptar medidas tan prohibitivas como las que se contienen en la proposición de ley.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 138.2 de la Constitución Española, “Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y el establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español” . Por ello, cualquier medida que abocase a una contingentación de hecho sería anticonstitucional, incluida la moratoria que se contiene en la disposición adicional de la proposición de ley.

Por otra parte, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, creando mecanismos de protección de los operadores económicos. La unidad de mercado se fundamenta en la libertad de establecimiento de los operadores económicos y en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. En tal sentido, en el artículo 18 de la referida Ley se establece que “Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado” .

Por último, hay que mencionar lo que, con relación al principio de proporcionalidad, se establece en el artículo 129.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: “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” .

Como se ha acreditado, este principio de proporcionalidad se cumple y respeta en la actual normativa del juego presencial en Andalucía, sin necesidad de arbitrar otras medidas más restrictivas, rayanas en prohibitivas, como las de control que se contienen en la proposición de ley.

El resto de medidas incluidas en la proposición de ley se considera que siguen la línea de las políticas activas en esta materia ya desarrolladas por la Junta de Andalucía, tanto en el ámbito de la salud como de la educación. Por tanto, partiendo de la base de que la ludopatía tiene mayor incidencia en el ámbito del juego on-line, se concluye que para la protección de los menores y la prevención de la adicción al juego presencial son más efectivas las medidas sancionadoras implementadas y de prohibición de publicidad exterior en los establecimientos junto con la distancia de 150 metros entre centros educativos y salones de juego, establecidas en el Decreto 161/2021, de 11 de mayo, que la distancia de 500 metros entre centros educativos y los salones de juego y casas de apuestas y las medidas de control sobre las máquinas tipo B.

Por todo lo anteriormente indicado, debe manifestarse el criterio contrario a la proposición de ley para la protección de la juventud ante la adicción a los juegos y el riesgo de ludopatía temprana.

En su virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, a propuesta del Consejero de Hacienda y Financiación Europea y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de 18 de mayo de 2021,

ACUERDA

PRIMERO. Manifiestar el criterio contrario respecto a la toma en consideración de la proposición de ley 11-21/PPL-000005, para la protección de la juventud ante la adicción a los juegos y el riesgo de ludopatía temprana, suscrita por Diputados no adscritos del Parlamento de Andalucía.

SEGUNDO. Dar traslado de este Acuerdo al Parlamento de Andalucía.

Sevilla, a 18 de mayo de 2021

Juan Manuel Moreno Bonilla
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Juan Bravo Baena
CONSEJERO DE HACIENDA Y FINANCIACIÓN EUROPEA