

GOBIERNO DE PUERTO RICO

20^{ma} Asamblea
Legislativa

3^{era} Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 989

INFORME POSITIVO CONJUNTO

5 de junio de 2026

AL SENADO DE PUERTO RICO:

Las comisiones de Turismo, Recursos Naturales y Ambientales; y de Juventud, Recreación y Deportes, previo estudio y consideración, recomiendan la aprobación del **P. del S. 989** sin enmiendas.

ALCANCE DE LA MEDIDA

El P. del S. 989 propone “añadir un nuevo inciso (I) a la Sección 2 de la Ley 221-1948, según enmendada, conocida como “Ley de Juegos de Azar y Autorización de Máquinas Tragamonedas en los Casinos”, con el fin de autorizar el juego de bingo en los paradores.”

INTRODUCCIÓN

Puerto Rico se encuentra en una coyuntura determinante en cuanto a la reactivación y fortalecimiento de su economía, la cual debe necesariamente armonizarse con la protección integral del bienestar de sus familias. En este contexto, si bien el sector turístico constituye un componente esencial para el desarrollo económico de nuestro archipiélago, resulta indispensable que cualquier iniciativa orientada a su crecimiento esté regida por criterios de responsabilidad social, equidad y salvaguarda del interés público. En atención a ello, la medida propuesta persigue establecer un esquema de regulación rigurosa y de carácter excepcional sobre determinada actividad recreativa, procurando en todo momento que la seguridad y el bienestar de la ciudadanía prevalezcan sobre consideraciones de índole económica.

En el ámbito local, los paradores turísticos representan instituciones emblemáticas de la identidad cultural puertorriqueña, caracterizados por promover espacios de recreación saludable y de disfrute familiar en armonía con los recursos naturales. Por tal razón, la eventual incorporación de actividades de juego dentro de estos entornos requiere de un análisis cuidadoso y de la implantación de controles estrictos, a fin de evitar que se desvirtúe su naturaleza o que se propicien conductas que puedan resultar perjudiciales para la convivencia social y el ambiente familiar que los distingue.

De igual forma, la aprobación de la presente medida no debe interpretarse como un aval o promoción de las actividades de juego. Por el contrario, constituye un reconocimiento de la realidad de que, ante la posibilidad de proliferación desregulada de dichas prácticas, corresponde al Estado ejercer un rol activo de fiscalización y control estricto. En ese sentido, cualquier autorización que se conceda será de carácter limitado, excepcional y sujeta a supervisión continua, sin que en modo alguno pueda entenderse como un derecho adquirido. A tales efectos, la Comisión de Juegos asumirá una función primordial como ente regulador y fiscalizador, velando porque toda actividad autorizada se ajuste a parámetros restrictivos y a mecanismos de supervisión transparentes y efectivos.

Finalmente, esta medida se articula bajo un principio de máxima cautela, orientado a prevenir riesgos y mitigar posibles efectos adversos. Su propósito no es fomentar la expansión del juego, sino establecer un marco jurídico estricto que permita atender y disuadir su desarrollo informal, reduciendo así sus potenciales impactos negativos. De esta manera, se procura proteger a la ciudadanía mientras se consideran, de forma prudente y controlada, alternativas que contribuyan a la dinamización de sectores económicos estratégicos sin comprometer el bienestar social.

ANÁLISIS DE LA MEDIDA

La Comisión de Turismo y Recursos Naturales y Ambientales del Senado de Puerto Rico, como parte de la evaluación del P. del S. 989 solicitó memoriales explicativos a la Compañía de Turismo de Puerto Rico, a la Comisión de Juegos, a la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción, a la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, al Departamento de Hacienda y a la Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Los memoriales explicativos solicitados fueron recibidos con excepción al informe del Departamento de Hacienda por lo que, procederemos con el trámite legislativo.

Compañía de Turismo

La Compañía de Turismo de Puerto Rico, en adelante “CTPR”, compareció para presentar su postura en el memorial explicativo enviado. La CTPR hizo constar los

fundamentos y finalidad según las disposiciones de la Ley 10-1971, según enmendada, conocida como la Ley de la Compañía de Turismo de Puerto Rico. De igual forma manifiesta que se encuentra adscrita al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, así como informar que su propósito es promover, estimular y regular el desarrollo turístico de Puerto Rico, además de establecer los estándares de calidad, fiscalizar y evaluar la estructura del turismo en nuestro archipiélago. Su finalidad fue claramente establecida al mencionar que “[s]u enfoque es lograr posicionar a Puerto Rico como el destino turístico principal en la región del Caribe”.

La CTPR reconoce el interés de la Asamblea Legislativa al considerar alternativas que fortalezcan la actividad turística y a su vez amplíen las ofertas dentro de las hospederías alrededor de nuestro archipiélago. Ahora bien, hace constar a su vez que conforme con la Ley 221-1948, según enmendada, también conocida como Ley de Juegos de Azar y Autorización de Máquinas Tragamonedas en los Casinos, la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico (en adelante la “Comisión”), es la encargada de supervisar, reglamentar y fiscalizar las actividades relacionadas con los juegos de azar debidamente autorizados. Es por esta razón que estima prudente que se solicite a la Comisión su postura en cuanto a la medida que nos atañe y brinda deferencia a sus comentarios.

Comisión de Juegos de Puerto Rico

La Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico fue creada al amparo de la Ley Núm. 81-2019, según enmendada, conocida como la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico. El propósito de la Comisión es promulgar reglamentos, fiscalizar las operaciones y la determinación de las condiciones bajo las cuales pueden llevarse a cabo juegos de azar en nuestra jurisdicción. Entre las industrias regidas por la Comisión se encuentran las apuestas autorizadas por internet y en deportes, ligas de juegos electrónicos y concursos de fantasía, así como los asuntos contenidos en la Ley 221-1948, , según enmendada, también conocida como Ley de Juegos de Azar y Autorización de Máquinas Tragamonedas en los Casinos, la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico; la Ley 11-1933, según enmendada, conocida como la Ley de Máquinas de Juegos de Azar y la Ley 83-1987, según enmendada, conocida como la Ley de la Industria y el Deporte Hípico de Puerto Rico.

La normativa vigente en Puerto Rico en materia de juegos de azar, particularmente la Ley Núm. 221-1948, según enmendada, establece como principio general la prohibición de dichas actividades, a la vez que reconoce excepciones específicas mediante la autorización de determinados juegos dentro de salas operadas bajo franquicia. Dentro de ese marco regulatorio, el bingo figura expresamente como una de las modalidades permitidas, lo que evidencia su reconocimiento histórico como parte del esquema legal de juegos autorizados en la jurisdicción. A su vez, dicha legislación faculta al Estado a

expedir franquicias para la operación de salas de juegos que incluyan esta y otras actividades, así como a ejercer funciones de supervisión mediante mecanismos de inspección, auditoría y examen de las operaciones, incluyendo la fiscalización de ingresos y cumplimiento normativo.

Posteriormente, la aprobación de la Ley Núm. 81-2019 marcó un cambio significativo en la política pública sobre juegos de azar en Puerto Rico, al consolidar bajo la jurisdicción de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico la regulación de esta industria, incluyendo los casinos, el deporte hípico y las nuevas modalidades de apuestas. Esta transformación respondió, en parte, a cambios en el ordenamiento jurídico federal tras la decisión del Tribunal Supremo de los Estados Unidos en el caso *Murphy v. National Collegiate Athletic Association* (2018), que eliminó restricciones previas sobre las apuestas deportivas, abriendo paso a nuevas oportunidades económicas. En este contexto, la intención legislativa fue centralizar la política pública y la supervisión de todas las actividades relacionadas con apuestas en un solo ente regulador, con el propósito de garantizar uniformidad, control y desarrollo ordenado del sector.

En virtud de dicha legislación, la Comisión de Juegos ostenta amplias facultades regulatorias y fiscalizadoras, incluyendo la responsabilidad de regir, supervisar y ejercer jurisdicción sobre las actividades contempladas en la Ley Núm. 221-1948. Estas funciones abarcan la reglamentación de aspectos esenciales como la concesión de licencias, las modalidades de juego, los mecanismos operacionales, los lugares autorizados, así como la conducta de los participantes y operadores. De igual forma, la Comisión tiene el deber de salvaguardar la integridad de la industria mediante la implantación de controles estrictos y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

En ese contexto normativo, el Proyecto del Senado 989 propone una enmienda puntual dirigida a autorizar la celebración de rifas, sorteos y juegos de bingo en los paradores puertorriqueños, como parte de una estrategia orientada a promover el desarrollo económico del sector turístico, particularmente en momentos de revitalización económica. No obstante, la medida enfatiza que dicha autorización debe darse de manera limitada, excepcional y bajo un estricto marco regulatorio, priorizando en todo momento la protección social y la seguridad de la ciudadanía sobre cualquier interés económico. Asimismo, se subraya la necesidad de preservar la naturaleza de los paradores como espacios de esparcimiento familiar y cultural, evitando que la incorporación de actividades de juego altere su esencia o propicie conductas de riesgo.

Para viabilizar esta política, la medida propone enmendar la Sección 2 de la Ley Núm. 221-1948 a los fines de permitir estas actividades en paradores que cumplan con los requisitos establecidos por la Compañía de Turismo de Puerto Rico. Además, dispone que tales actividades estarán sujetas a la reglamentación que adopte la Comisión de Juegos, la cual deberá incluir salvaguardas mínimas tales como límites en los premios, horarios específicos de operación, mecanismos de protección al jugador y procesos de

verificación de edad, entre otros controles necesarios para garantizar la transparencia y minimizar riesgos.

Desde la perspectiva de la Comisión de Juegos, la propuesta legislativa no presenta conflictos con el marco legal vigente, en tanto las modalidades de rifas, sorteos y bingo ya se encuentran contempladas en la legislación actual. En esencia, la medida no introduce nuevas categorías de juegos, sino que amplía los espacios en los cuales estas actividades podrían llevarse a cabo, sujeto al cumplimiento de los requisitos regulatorios aplicables. En ese sentido, la Comisión expresa no tener objeción a la aprobación del proyecto, al considerar que la propuesta mantiene un esquema adecuado de supervisión y control, alineado con la política pública vigente.

Finalmente, la Comisión de Juegos reconoce que la autorización propuesta podría generar beneficios para el sector de paradores y para los usuarios de estas actividades, siempre dentro de un marco regulatorio estricto. No obstante, recomienda que, en el proceso de evaluación legislativa, se consideren las opiniones de otros sectores relevantes, incluyendo la industria de casinos, el Departamento de Hacienda, el Comisionado de Instituciones Financieras y la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA), a fin de asegurar un análisis integral y balanceado de la medida.

Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción

La Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción, en adelante “ASSMCA”, creada al amparo de la Ley Núm. 67-1993, presentó su memorial explicativo en torno al Proyecto del Senado 989, exponiendo sus consideraciones desde la perspectiva de salud pública, prevención y tratamiento de trastornos relacionados con conductas adictivas. La agencia destacó que, conforme a su ley orgánica, posee la responsabilidad ministerial de desarrollar estrategias dirigidas a la prevención, tratamiento, rehabilitación y atención integral de las condiciones de salud mental y de las adicciones, incluyendo aquellas asociadas a patrones conductuales compulsivos.

En ese contexto, ASSMCA explicó que, de acuerdo con los criterios diagnósticos establecidos en el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM-5), el trastorno por juego constituye una condición adictiva reconocida clínicamente, cuyos mecanismos neurobiológicos y patrones de dependencia son comparables a los observados en las adicciones relacionadas con el uso de sustancias controladas. La Administración sostuvo que este reconocimiento científico resulta particularmente relevante para el análisis del Proyecto del Senado 989, toda vez que la medida propone ampliar las modalidades de juegos permitidos en instalaciones turísticas mediante la autorización de bingos, rifas y sorteos en paradores, incluyendo la concesión de premios en efectivo, créditos o fichas bajo la supervisión de la Comisión de Juegos.

Tras evaluar el contenido de la medida legislativa, ASSMCA indicó que no endosa el Proyecto del Senado 989 en su redacción actual debido a las preocupaciones identificadas en materia de salud pública y al potencial impacto que podría generar la expansión de actividades de juego en el país. La agencia expresó que, desde una perspectiva salubrista y preventiva, la ampliación de modalidades de juegos de azar debe ir acompañada de mecanismos regulatorios y administrativos robustos que permitan atender adecuadamente las posibles consecuencias sociales, emocionales y económicas asociadas al incremento en conductas de juego problemático.

La Administración enfatizó que actualmente existen limitaciones institucionales y una brecha significativa en el acceso a servicios especializados para atender trastornos relacionados con el juego compulsivo, por lo que entiende indispensable que cualquier iniciativa legislativa dirigida a expandir el catálogo de juegos autorizados contemple salvaguardas específicas que permitan fortalecer la capacidad de respuesta del Estado. Entre las medidas recomendadas, ASSMCA destacó la necesidad de establecer mecanismos formales de consulta obligatoria con la agencia previo a la implantación de nuevas modalidades de juego, así como la adopción de estrategias de reducción de daños dirigidas a minimizar el riesgo de conductas adictivas y promover prácticas responsables.

De igual forma, la agencia recomendó la imposición de límites razonables a los premios autorizados, el establecimiento de asignaciones presupuestarias dirigidas a fortalecer los programas de tratamiento y rehabilitación, y la creación de sistemas de evaluación periódica que permitan medir el impacto de la legislación sobre la salud mental y el bienestar de la ciudadanía. Según ASSMCA, la ausencia de estas herramientas regulatorias podría dificultar la capacidad del Estado para atender de forma efectiva las consecuencias derivadas de un posible aumento en los casos de trastorno por juego.

La Administración reconoció, no obstante, la legitimidad de los objetivos económicos y de revitalización turística que motivan el Proyecto del Senado 989, así como la sensibilidad reflejada en la Exposición de Motivos de la medida al reconocer los riesgos inherentes a la expansión de actividades de juego. Sin embargo, sostuvo que el contexto epidemiológico actual, caracterizado por una prevalencia significativa de trastornos relacionados con el juego y por limitaciones en el acceso a servicios de tratamiento especializados, exige que cualquier expansión de esta industria sea acompañada de salvaguardas normativas sólidas en materia de prevención, fiscalización y financiamiento de servicios clínicos.

ASSMCA subrayó además que únicamente mediante la implantación de garantías adecuadas será posible mitigar los efectos adversos que la expansión del juego pudiera ocasionar sobre la salud mental, la estabilidad emocional y la seguridad económica de las familias puertorriqueñas. A juicio de la agencia, el desarrollo económico y turístico promovido por la medida debe armonizarse con la obligación constitucional y moral del Estado de proteger la salud pública y salvaguardar el bienestar integral de la población.

Para concluir, la Administración reiteró su disposición de colaborar con la Asamblea Legislativa en la elaboración de un marco regulatorio que permita balancear adecuadamente los objetivos turísticos y económicos perseguidos por el Proyecto del Senado 989 con la necesidad de establecer mecanismos efectivos de prevención, fiscalización y tratamiento. En ese sentido, ASSMCA reafirmó su compromiso institucional de participar activamente en el diseño de políticas públicas que promuevan simultáneamente el desarrollo económico responsable y la protección de la salud mental de la ciudadanía.

Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras

La Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras, adelante “OCIF”, presentó su memorial explicativo en torno al Proyecto del Senado 989, exponiendo el alcance de sus facultades regulatorias y sus consideraciones respecto a la medida que propone autorizar la celebración de rifas, sorteos y juegos de bingo en paradores puertorriqueños bajo la supervisión de la Comisión de Juegos de Puerto Rico.

La OCIF indicó que fue creada al amparo de la Ley Núm. 4 de 11 de octubre de 1985, según enmendada, conocida como la “Ley de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras”, legislación que le impone la responsabilidad de reglamentar, supervisar y fiscalizar las instituciones financieras que operan o realizan negocios en Puerto Rico. Según explicó la agencia, el propósito principal de dicha función consiste en garantizar la solvencia, estabilidad y competitividad del sistema financiero, promoviendo a su vez el desarrollo socioeconómico del País y la protección del interés público.

De igual forma, la OCIF señaló que, conforme a la Ley Núm. 4-1985 y a la Ley Núm. 221 de 15 de mayo de 1948, según enmendada, conocida como la “Ley de Juegos de Azar”, posee facultades para otorgar licencias relacionadas con la operación de salas de juegos o casinos en Puerto Rico, así como para supervisar y fiscalizar dichas actividades conforme al marco reglamentario aplicable. La agencia hizo referencia además al Reglamento Núm. 8643 de 12 de septiembre de 2015, según enmendado, conocido como el “Reglamento de Juegos de Azar de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras de Puerto Rico”, mediante el cual se establecen las disposiciones administrativas relacionadas con la operación y supervisión de salas de juego autorizadas.

No obstante, la Oficina aclaró que su intervención respecto a actividades de rifas, sorteos y juegos de bingo resulta limitada, toda vez que su función principal se concentra en la supervisión de instituciones financieras y, de manera específica, en la autorización y examen de franquicias de salas de juegos bajo el esquema regulatorio vigente. En ese sentido, la OCIF sostuvo que, más allá de dichas facultades particulares, no interviene

directamente en actividades relacionadas con rifas, sorteos y bingos celebrados fuera del contexto tradicional de casinos o salas de juego autorizadas.

La agencia expresó que el Proyecto del Senado 989 propone precisamente autorizar actividades de rifas, sorteos y bingos fuera del contexto tradicional de las salas de juego reguladas bajo la Ley Núm. 221-1948, mediante un esquema regulatorio distinto y bajo la supervisión principal de la Comisión de Juegos de Puerto Rico, particularmente en instalaciones turísticas y paradores puertorriqueños. Por tal razón, la OCIF entiende indispensable que el proyecto delimite con mayor precisión el alcance de las actividades autorizadas y las competencias regulatorias correspondientes, a fin de evitar confusión entre el modelo tradicional de casinos y las actividades contempladas en la medida.

A esos efectos, la Oficina recomendó incorporar definiciones específicas dentro del proyecto para clarificar adecuadamente la naturaleza de las actividades autorizadas y distinguirlas de las operaciones propias de las salas de juego reguladas por la legislación vigente. Entre las definiciones sugeridas, la OCIF propuso incluir el concepto de “sala de juego”, describiéndola como aquellas salas explotadas mediante franquicias expedidas conforme a la Ley de Juegos de Azar y sujetas a las condiciones y reglamentos aplicables. De igual forma, recomendó definir el término “eventos de rifas, sorteos y bingo” como actividades autorizadas bajo la jurisdicción de la Comisión de Juegos de Puerto Rico y celebradas fuera del contexto tradicional de las salas de juego. Además, sugirió incorporar una definición clara de “paradores puertorriqueños”, identificándolos como hospederías debidamente autorizadas y certificadas por la Compañía de Turismo de Puerto Rico conforme a las leyes y reglamentos aplicables.

La OCIF manifestó además que la inclusión de dichas definiciones permitiría delimitar con mayor claridad las jurisdicciones regulatorias correspondientes y evitar posibles conflictos interpretativos sobre el alcance de las actividades autorizadas en los paradores. A juicio de la agencia, el proyecto debe establecer claramente la separación entre las franquicias de casinos reguladas por la Ley Núm. 221-1948 y las actividades de rifas, sorteos y bingo que se pretenden permitir bajo la nueva legislación.

En atención a las consideraciones antes expuestas, la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras expresó que endosa el Proyecto del Senado 989 sujeto a que se evalúen y adopten las recomendaciones y modificaciones propuestas en su memorial explicativo. Particularmente, insistió en la necesidad de incorporar definiciones claras que delimiten adecuadamente la naturaleza de las actividades autorizadas, las competencias regulatorias aplicables y la definición de “paradores puertorriqueños” para fines de la medida.

Finalmente, la OCIF reafirmó su compromiso con la protección del interés público, la estabilidad del sistema financiero y el desarrollo económico responsable de Puerto Rico. Asimismo, expresó deferencia hacia la jurisdicción y peritaje de la Comisión de

Juegos de Puerto Rico, la Compañía de Turismo de Puerto Rico y el Departamento de Hacienda respecto a las actividades contempladas en la medida legislativa.

Oficinal de Presupuesto de la Asamblea Legislativa

La Oficina de Presupuesto de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, en adelante “OPAL” presentó su evaluación fiscal sobre el Proyecto del Senado 989. Como parte de su análisis, la OPAL examinó el marco regulatorio vigente aplicable a las salas de juegos y casinos en Puerto Rico. A esos efectos, destacó que el Reglamento de Juegos de Azar define el término “franquicia” como toda licencia o autorización expedida por la Comisión de Juegos para operar una sala de juegos a favor de un concesionario autorizado. Asimismo, señaló que dicho reglamento establece que todo solicitante de una franquicia debe ser propietario, poseedor, administrador u operador del hotel donde ubique la sala de juegos correspondiente.

La Oficina indicó además que, conforme a las disposiciones de la Sección 3.12 del Reglamento de Juegos de Azar, existen diversas modalidades de juegos actualmente autorizadas en Puerto Rico, entre las cuales se encuentran el bingo, la ruleta, los dados y distintas variantes de juegos como Black Jack y Baccarat. En ese sentido, la OPAL destacó que esta medida persigue extender ciertas modalidades de juegos fuera del esquema tradicional de casinos, específicamente hacia instalaciones turísticas certificadas como paradores.

En cuanto al concepto de “paradores”, la OPAL hizo referencia a la definición utilizada por la Compañía de Turismo de Puerto Rico, la cual describe el Programa de Paradores como un conjunto de hospederías que representan la historia, cultura, hospitalidad e idiosincrasia puertorriqueña fuera del área metropolitana de San Juan. Según expuso la Oficina, estos establecimientos poseen una capacidad mínima de siete habitaciones y un máximo de setenta y cinco. Asimismo, identificó diversos municipios que cuentan con paradores acogidos al programa, entre ellos Aguadilla, Cabo Rojo, Guánica, Hatillo, Isabela, Lajas, Maunabo y Yabucoa, los cuales potencialmente podrían beneficiarse de la autorización propuesta en la medida legislativa.

Ahora bien, la OPAL advirtió que la autorización de nuevas modalidades de juegos de azar no implica necesariamente un aumento significativo en los recaudos gubernamentales. La Oficina explicó que la literatura económica y científica especializada sobre la industria de juegos de azar sugiere que muchas modalidades de apuestas y juegos operan como bienes sustitutos entre sí, provocando que el gasto de los consumidores simplemente se redistribuya entre distintas opciones de juego existentes en lugar de generar nueva actividad económica sustancial.

A esos efectos, la OPAL citó diversos estudios académicos y literatura especializada que analizan el comportamiento de los consumidores en mercados de juegos de azar. Entre ellos, mencionó investigaciones realizadas por Walker y Jackson (2008) y Marionneau y Nikkinen (2018), las cuales sostienen que casinos y loterías tienden a comportarse como bienes sustitutos dentro del mercado de apuestas. Asimismo, hizo referencia a estudios de Philander (2012), donde se plantea que las plataformas de juegos de azar en línea pueden actuar igualmente como sustitutos de los casinos tradicionales. Según explicó la Oficina, estas investigaciones respaldan la teoría de que la demanda relacionada con actividades de juegos de azar suele mantenerse relativamente fija, redistribuyéndose simplemente entre las diferentes modalidades disponibles.

La OPAL indicó además que, ante la ausencia de información estadística específica relacionada con la conducta y participación en juegos de azar en Puerto Rico, su evaluación fiscal se fundamentó principalmente en la literatura científica disponible y en experiencias observadas en otras jurisdicciones, siguiendo la misma metodología utilizada previamente en el Informe 2026-402.

Como resultado de dicho análisis, la Oficina concluyó que, aunque el Proyecto del Senado 989 persigue incrementar recaudos mediante la autorización de nuevas modalidades de juegos de azar en paradores, cualquier aumento potencial en ingresos públicos probablemente sería limitado y no significativo desde el punto de vista fiscal. Según expuso, la demanda por juegos de azar en Puerto Rico ya se encuentra servida por las modalidades actualmente existentes, por lo que la incorporación de nuevas alternativas de juego tendría principalmente un efecto de redistribución o sustitución del gasto de los consumidores, en lugar de representar un crecimiento sustancial del mercado.

En consecuencia, la OPAL sostuvo que el posible aumento en recaudos derivados de nuevas modalidades de juego podría verse compensado por una reducción proporcional en los ingresos asociados a otras actividades de apuestas ya existentes. Desde una perspectiva de equilibrio general, la Oficina concluyó que el efecto fiscal neto de la medida probablemente no sería significativamente distinto de cero.

Finalmente, la OPAL reiteró que, tras revisar la literatura científica y económica pertinente, entiende que el Proyecto del Senado 989 no representa un impacto fiscal significativo para el Gobierno de Puerto Rico, debido a que la medida probablemente provocaría una sustitución en la participación y consumo de juegos de azar ya existentes, permitiendo a los consumidores distribuir el mismo gasto destinado a apuestas entre una mayor variedad de opciones disponibles.

Las Comisiones de Turismo, Recursos Naturales y Ambientales; y de Juventud, Recreación y Deportes reconocen que el Proyecto del Senado 989 surge en un contexto

económico en el que Puerto Rico continúa procurando alternativas dirigidas a fortalecer la actividad turística y diversificar las oportunidades de desarrollo económico, particularmente en sectores emblemáticos como la industria de los paradores puertorriqueños. La medida persigue autorizar, de forma limitada y reglamentada, la celebración de rifas, sorteos y juegos de bingo en dichas hospederías, procurando crear mecanismos adicionales de actividad recreativa y atracción turística sin desvirtuar el carácter familiar y cultural que históricamente ha distinguido a los paradores de Puerto Rico.

De la evaluación realizada se desprende que la intención legislativa de la medida no responde a un propósito de expansión indiscriminada de la industria del juego, sino al establecimiento de un marco regulatorio controlado y restrictivo que permita atender una actividad que ya existe bajo distintas modalidades dentro del ordenamiento jurídico puertorriqueño. En ese sentido, la propuesta legislativa reconoce expresamente que cualquier autorización relacionada con juegos de azar debe estar subordinada a estrictos mecanismos de fiscalización, supervisión y protección del interés público.

Las Comisiones toman conocimiento de que la legislación vigente en Puerto Rico históricamente ha establecido una política pública restrictiva en torno a los juegos de azar, permitiendo únicamente aquellas modalidades expresamente autorizadas por ley y sujetas a supervisión gubernamental. Conforme a los memoriales explicativos sometidos, tanto la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico como la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras coincidieron en que las actividades contempladas en la medida que nos ocupa, específicamente las rifas, sorteos y bingo, no constituyen nuevas categorías de juegos prohibidos, sino modalidades ya reconocidas dentro del marco legal vigente, cuya autorización se extendería de manera limitada a los paradores puertorriqueños bajo un esquema regulatorio específico.

En ese contexto, las Comisiones consideran meritorio que la medida mantenga la supervisión primaria de estas actividades bajo la jurisdicción de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico, entidad que posee el conocimiento técnico, la experiencia administrativa y las facultades regulatorias necesarias para reglamentar adecuadamente este tipo de actividad económica. La Comisión de Juegos expresó claramente que el proyecto no presenta conflictos con el marco legal vigente y que la propuesta mantiene un esquema razonable de control y fiscalización. Además, destacó que la legislación propuesta incorpora salvaguardas importantes relacionadas con límites de premios, horarios de operación, verificación de edad y protección de los participantes.

De igual forma, estas Comisiones reconocen la deferencia expresada por la Compañía de Turismo de Puerto Rico hacia la jurisdicción de la Comisión de Juegos en asuntos relacionados con actividades de azar. No obstante, la CTPR reafirmó la importancia de continuar promoviendo alternativas que fortalezcan el sector turístico y amplíen las ofertas recreativas disponibles en las hospederías puertorriqueñas,

particularmente en los paradores que representan un componente esencial de nuestra identidad cultural y turística.

Ahora bien, concedemos particular importancia a las preocupaciones levantadas ASSMCA, entidad que alertó sobre los posibles efectos adversos asociados a la expansión de actividades de juego desde una perspectiva de salud pública. La agencia destacó que el trastorno por juego constituye una condición adictiva reconocida clínicamente y advirtió sobre la necesidad de implantar mecanismos robustos de prevención, reducción de daños y fortalecimiento institucional para atender posibles incrementos en conductas de juego problemático. Estas Comisiones entienden que dichas preocupaciones son legítimas y deben ser consideradas cuidadosamente dentro del proceso legislativo.

No obstante, las Comisiones también observan que ASSMCA no rechazó los objetivos económicos y turísticos perseguidos por la medida, sino que condicionó su endoso a la incorporación de salvaguardas regulatorias y administrativas que permitan armonizar el desarrollo económico con la protección de la salud mental y el bienestar social. En consecuencia, entendemos que las recomendaciones formuladas por ASSMCA resultan compatibles con la intención legislativa del proyecto y pueden ser incorporadas mediante enmiendas o mecanismos reglamentarios complementarios que fortalezcan la política pública propuesta.

En cuanto al análisis fiscal realizado por la OPAL, las Comisiones toman conocimiento de que dicha entidad concluyó que la medida no tendría un impacto fiscal significativo para el Gobierno de Puerto Rico. Conforme al análisis presentado, la autorización de nuevas modalidades de juegos en paradores probablemente generaría un efecto de sustitución dentro del mercado de apuestas existente, redistribuyendo el gasto de los consumidores entre diferentes modalidades de juego ya autorizadas, en lugar de provocar un crecimiento sustancial en la demanda total. Aun así, reconocemos que la medida podría contribuir a fortalecer la competitividad y diversificación de la oferta turística de los paradores, particularmente en regiones fuera del área metropolitana.

De hecho, estas Comisiones consideran razonables y meritorias las recomendaciones formuladas por la OCIF dirigidas a delimitar con mayor precisión el alcance regulatorio de la medida. Esta Oficina enfatizó correctamente la necesidad de distinguir claramente entre las salas de juego tradicionales reguladas bajo la Ley Núm. 221-1948 y las actividades limitadas de rifas, sorteos y bingo que se pretenden autorizar en los paradores puertorriqueños. Esta diferenciación normativa resulta indispensable para evitar conflictos interpretativos y garantizar claridad en la implantación de la legislación.

Luego de evaluar integralmente la intención de la medida, los memoriales explicativos sometidos por las agencias concernidas y las implicaciones económicas, regulatorias y sociales del proyecto, estas Comisiones concluyen que el Proyecto del

Senado 989 representa una alternativa razonable y prudente para fortalecer la actividad turística de los paradores puertorriqueños mediante un esquema limitado y fiscalizado de actividades recreativas autorizadas. Entendemos que la medida incorpora un enfoque de cautela regulatoria que procura evitar una expansión indiscriminada de juegos de azar, manteniendo mecanismos de supervisión gubernamental y salvaguardas dirigidas a proteger el interés público.

No obstante, las Comisiones estiman recomendable que, de aprobarse esta medida, se consideren las siguientes recomendaciones formuladas por las agencias comparecientes:

1. solicitar la participación y consulta continua de ASSMCA en el diseño e implantación de reglamentos relacionados con actividades de juego autorizadas en paradores.
2. incorporar estrategias de reducción de daños, prevención y orientación dirigidas a minimizar riesgos asociados al juego compulsivo.
3. establecer límites razonables sobre premios, créditos o incentivos autorizados en las actividades permitidas.
4. considerar asignaciones o recursos dirigidos a fortalecer servicios de prevención, tratamiento y rehabilitación relacionados con trastornos por juego.
5. incorporar definiciones claras sobre los conceptos de “sala de juego”, “eventos de rifas, sorteos y bingo” y “paradores puertorriqueños”, conforme recomendó la OCIF.
6. delimitar expresamente las competencias regulatorias entre la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico y otras entidades concernidas.
7. mantener un esquema de supervisión estricta a cargo de la Comisión de Juegos del Gobierno de Puerto Rico, incluyendo mecanismos de fiscalización, verificación de edad y controles operacionales.

Por todo lo anterior, estas Comisiones recomiendan favorablemente la aprobación del Proyecto del Senado 989, entendiendo que la medida, acompañada de las salvaguardas y recomendaciones antes expuestas, promueve un balance adecuado entre el fortalecimiento de la actividad turística, el desarrollo económico responsable y la protección del bienestar social y la salud pública de Puerto Rico.

IMPACTO FISCAL MUNICIPAL

En cumplimiento con el Artículo 1.007 de la Ley 107-2020, según enmendada, conocida como “Código Municipal de Puerto Rico”, las Comisiones de Turismo, Recursos

Naturales y Ambientales; y de Juventud, Recreación y Deportes certifican que el P. del S. 989 no impone una obligación económica en el presupuesto de los gobiernos municipales.

CONCLUSIÓN

Las Comisiones de Turismo, Recursos Naturales y Ambientales; y de Juventud, Recreación y Deportes del Senado de Puerto Rico recomiendan la aprobación del P. del S. 989 sin enmiendas.

Respetuosamente sometido,

Hon. Marissa Jiménez Santoni
Presidenta
Comisión de Turismo, Recursos Naturales y Ambientales

Hon. Rafael Santos Ortíz
Presidente
Comisión de Juventud, Recreación y Deportes