I. Disposiciones generales

Presidencia del Gobierno

987 *DECRETO ley 3/2020, de 5 de marzo, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas.*

Sea notorio a todos los ciudadanos y ciudadanas que el Gobierno de Canarias ha aprobado y yo, en nombre del Rey y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, promulgo y ordeno la publicación del Decreto ley 3/2020, de 5 de marzo de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas, ordenando a la ciudadanía y a las autoridades que lo cumplan y lo hagan cumplir.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

El Parlamento de Canarias, en sesión del Pleno de fecha 10 y 11 de diciembre de 2019, debatió y aprobó por unanimidad la Resolución 10L/PNLP-0065, sobre regulación efectiva del juego y las apuestas en Canarias contra las adicciones, en cuyos apartados primero y segundo de su parte dispositiva se insta al Gobierno de Canarias a:

«1. En el ámbito de su competencia, regular con eficacia la prohibición del acceso de los menores de edad a los diferentes establecimientos de juego, exigiendo a los mismos la instalación no solo de un servicio de recepción a la entrada del inmueble sino también de un sistema de bloqueo en los terminales de apuestas, similar al existente en las máquinas de tabaco. Todo con el objetivo de impedir el juego a menores de edad y a las personas que estén inscritas en el Registro General de Interdicciones de acceso al juego, también llamadas "autoprohibidas", o aquellas que tengan restringida esta actividad por sentencia judicial.

2. Paralizar, como medida cautelar, la concesión de nuevas licencias de apertura de locales de juego hasta la entrada en vigor de dicha normativa.»

La Resolución también insta a una reforma reflexionada, consensuada y profunda del marco normativo referente al juego y a las apuestas, así como a la puesta en marcha de suficientes campañas de información, prevención y concienciación, debido, entre otras cuestiones, a la creciente preocupación por las consecuencias sociales y de salud derivadas del aumento de salones de juegos y locales de apuestas, que se ha traducido en un intenso debate público y en numerosos posicionamientos institucionales. En esta línea, numerosos ayuntamientos han impulsado mociones para limitar la ubicación de este tipo de establecimientos de juego y el Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Consumo, contempla promover, conjuntamente con las Comunidades Autónomas, medidas regulatorias específicas en relación con la proximidad a centros escolares.

Asimismo, otras Comunidades Autónomas ya han adoptado medidas de suspensión de títulos habilitantes de los locales de juego, entre las que destacan las Islas Baleares (BOIB nº 5 de 11 de enero de 2020), la Comunidad Valenciana (artículo 67 de la Ley

9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat; DOGV nº 8707 de 30 de diciembre de 2019), Castilla-La Mancha (DOCM nº 248 de 18 de diciembre de 2019), Asturias (BOPA nº 226 de 22 de noviembre de 2019), la Comunidad Foral de Navarra (BON nº 216 de 31 de octubre de 2019) y la Región de Murcia (BORM nº 218 de 20 de septiembre de 2018). En la misma línea, la Comunidad de Madrid ha aprobado el Decreto 21/2020, de 26 de febrero (BOCM nº 50 de 28 de febrero de 2020) disponiendo la suspensión de autorizaciones por un período de 18 meses.

II

El vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de igual forma que ya lo hacía el hoy derogado artículo 30.28 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, en su artículo 128, competencia exclusiva en materia de juego, de apuestas y casinos. En ejercicio de la misma, se aprobó la vigente Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas (en adelante, LJA).

En esta línea, el artículo 3 de la LJA prohíbe a los menores de edad e incapaces el uso de las máquinas recreativas con premio y de las de azar, así como la participación en apuestas y juegos regulados en el citado texto legal. Dichas prohibiciones tienen un carácter preventivo: se trata de evitar que los niños y adolescentes lleguen a desarrollar adicción por el juego. Con carácter complementario, el artículo 5.1.a) de la LJA contempla, entre los principios generales que informan la regulación, organización, explotación y práctica del juego y de las apuestas en la Comunidad Autónoma de Canarias, la prevención de perjuicios a terceros, especialmente a los sectores más vulnerables como menores o incapaces. Por último, el artículo 11.7 de la LJA prevé que reglamentariamente se determinará la zona de influencia en la que no podrán ubicarse establecimientos para la práctica del juego por la previa existencia de un centro de enseñanza o un centro permanente de atención a los menores. La concreción de esta medida se encuentra actualmente regulada en el Decreto 134/2006, de 3 de octubre, por el que se determina la zona de influencia de centros de enseñanza y de atención a menores en la que no podrán ubicarse establecimientos para la práctica del juego.

Debemos tener en cuenta que la potencial incidencia del juego sobre bienes jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento, como son la salud pública y el orden público, así como la prevención del fraude, permite apreciar la existencia de razones de interés general que no solo justifican, sino que hacen imprescindible, la intervención de los poderes públicos sobre la actividad de juego y que permiten por tanto su planificación para evitar ab initio posibles riesgos. En este sentido, la legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias, asumió, con anterioridad a su aprobación, las políticas de juego responsable propugnadas por el Estado en el artículo 8.1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, que considera el juego desde una política integral de responsabilidad social corporativa, contemplándolo como un fenómeno complejo, en el cual se tienen que combinar acciones preventivas, de sensibilización, intervención, control y reparación de los efectos negativos que de él se puedan derivar. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también ha admitido la necesidad de regulación de este sector económico y ha declarado que los objetivos perseguidos por

las legislaciones nacionales en materia de juegos y apuestas, considerados en su conjunto, están relacionados en la mayoría de los casos con la protección de los destinatarios de los servicios correspondientes y de los consumidores en general y con la protección del orden social. También ha subrayado que tales objetivos se cuentan entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar cortapisas a la libre prestación de servicios (entre otras, la Sentencia de 8 de septiembre de 2010).

III

El artículo 24 de la LJA dispone que corresponde al Gobierno de Canarias aprobar la planificación de los juegos y las apuestas, la cual deberá incorporar unos aspectos mínimos referidos al número de títulos habilitantes, duración de la planificación y particularmente su incidencia social, la posible acumulación de la oferta y la situación y distribución geográfica, atendiendo preferentemente a diversos factores como su localización en las zonas de mayor expectativa o densidad turística, calidad de las instalaciones y servicios complementarios o la generación de puestos de trabajo. En la actualidad, dicha planificación se encuentra regulada en diversas normas reglamentarias, referidas a cada sector. Respecto al sector de apuestas externas, su planificación fue aprobada por Decreto 98/2014, de 16 de octubre, a través del cual, entre otros extremos, se ha permitido tanto la instalación, apertura y funcionamiento de locales de apuestas externas, como la implantación de espacios (también denominados "corners") en casinos, salas de bingo y salones recreativos. Al amparo del mismo, actualmente se encuentran abiertos 36 locales específicos de apuestas externas en nuestra Comunidad Autónoma, pero dicho subsector se ha desarrollado con elevada intensidad en casinos, bingos y salones, con especial protagonismo de estos últimos. Así, el 75 % de las salas de bingo autorizadas disponen de espacios de apuestas, porcentaje que se eleva hasta el 94,7 % en los salones recreativos y de juegos tipo "B" o mixtos existentes. Un análisis temporal de la evolución del sector del juego en Canarias revela que, a partir de la entrada en vigor del Reglamento de apuestas externas, el sector de salones recreativos y de juegos ha experimentado una notable expansión, con la apertura de 110 nuevos locales hasta alcanzar la cifra de 285 establecimientos, lo que supone un crecimiento del 63%, siendo extraordinariamente indicativo que prácticamente la mitad de dichas aperturas, 51 salones, se concentre durante el año 2019.

Entre las causas del incremento excepcional acontecido durante el último año se encuentra sin duda la modificación de la LJA operada por la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2019, que sustituyó el régimen de autorización por el de declaración responsable, pasando además a tener dicha habilitación vigencia temporal indefinida. De este modo, el artículo 6.4 LJA dispone, en su apartado a), que está sujeto a declaración responsable "la instalación, apertura y puesta en funcionamiento de salones recreativos y de juegos, así como locales de apuestas externas, y sus modificaciones, conforme a lo establecido en la presente ley", mientras que el artículo 11.5 concreta que la instalación y apertura de estos establecimientos, así como la instalación de máquinas y terminales de apuestas en los mismos, se someterá al régimen de declaración responsable, dentro del marco general de planificación sectorial aplicable, la cual "tendrá vigencia temporal indefinida, a excepción de la habilitación de espacios para apuestas externas, cuyo periodo de vigencia estará limitado por el concedido a la empresa operadora de apuestas correspondiente".

IV

Ciertamente, tanto la reforma legal como la anunciada nueva planificación del juego y las apuestas en Canarias deben ser afrontadas a partir de un análisis sosegado y riguroso de los datos disponibles, con la máxima participación de todos los actores implicados y con una adecuada ponderación de todos los intereses afectados, pero priorizando en todo caso la salvaguarda de los menores y demás colectivos necesitados de especial protección. Sin embargo, este proceso puede verse frustrado de no adoptarse una medida puntual de modificación de la regulación actual de la Ley del juego que permite en este momento la apertura de nuevos establecimientos a través del régimen de declaración responsable, la cual debe concretarse en la suspensión del derecho de los interesados a la presentación y tramitación de nuevos títulos habilitantes de salones recreativos y de juegos, de sus espacios de apuestas, y de locales de apuestas externas, así como para la autorización de espacios de apuestas externas en salas de bingo y casinos. De no adoptarse la misma, y ante el actual ritmo de crecimiento del número de establecimientos y la vigencia indefinida de dichos títulos, podría estrecharse, de manera definitiva e irreparable, el margen de decisión respecto a las determinaciones posibles de la política de juego, como pudiera ser la reducción de los actuales umbrales de contingentación insular, la distancia entre locales de juego o la ampliación de las áreas de influencia de centros escolares y otros lugares de afluencia juvenil que la nueva regulación pretendiera implantar.

Por otro lado, la suspensión de los referidos títulos habilitantes sólo puede realizarse a través de la figura del Decreto ley, a fin de garantizar que estas determinaciones no puedan devenir ineficaces con ocasión de acciones especulativas impulsadas durante la tramitación del proyecto de ley, siquiera a través del procedimiento de urgencia, como consecuencia de la presentación de un destacado número de declaraciones responsables de locales de juego, lo que tiene una singular relevancia dada la vigencia indefinida de las mismas, lo que generaría un problema añadido de seguridad jurídica respecto de la posible consolidación de situaciones de hecho preexistentes a la futura regulación. En último extremo, se cumple el objetivo añadido de ejecutar, con carácter inmediato, el mandato del Parlamento de Canarias y, en consecuencia, suspender transitoriamente durante la tramitación del nuevo marco normativo, la vigencia de los preceptos que sirven de cobertura para la presentación de nuevas declaraciones responsables en salones y locales de apuestas, algo que resulta oportuno y proporcional, a la vista del pronunciamiento del Parlamento, y de los datos señalados en el presente expositivo.

V

En el presente Decreto ley se han respetado los principios de buena regulación y su necesidad y proporcionalidad se encuentran justificados en esta Exposición de Motivos, mediante una regulación imprescindible para lograr el objetivo perseguido. De acuerdo con el principio de seguridad jurídica resulta coherente con el marco normativo en el que se integra de forma tal que facilita su conocimiento y comprensión.

El Decreto ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F.5; 11/2002, de 17 de enero,

F.4; 137/2003, de 3 de julio, F.3; y 189/2005, de 7 de julio, F.3), subvenir una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.

Por consiguiente, concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias como presupuesto habilitante para recurrir a este tipo de norma en la que, además, se respetan los límites fijados en la misma norma para la aprobación de la iniciativa propuesta.

VI

El presente Decreto ley está integrado por un artículo, una disposición transitoria y una disposición final.

El artículo único suspende la vigencia de los artículos 6.4 a) y 11.5 de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, vedando la presentación de declaraciones responsables de instalación, apertura y funcionamiento de nuevos salones recreativos y de juegos y locales de apuestas externas. Dicha suspensión resultará de aplicación mientras tiene lugar la tramitación de la modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, y del nuevo Decreto de Planificación de Juegos y Apuestas en Canarias. La suspensión no podrá ser superior a dieciocho (18) meses, tiempo que se estima necesario para culminar la tramitación de ambos instrumentos.

La disposición transitoria única establece una serie de reglas para las declaraciones responsables de instalación, apertura y funcionamiento de nuevos salones y locales de apuestas que se hubieran presentado con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto ley, y para las declaraciones responsables de apertura y funcionamiento de dichos establecimientos, que aun presentadas con posterioridad, traigan causa de declaraciones responsables de instalación presentadas con anterioridad.

Por último, la disposición final única dispone su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

En su virtud, en uso de la autorización contenida en el artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, a propuesta del Consejero de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad y previa deliberación del Gobierno en su reunión celebrada el día 5 de marzo de 2020,

D I S P O N G O:

Artículo único.- Suspensión de la vigencia de los artículos 6.4 a) y 11.5 de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas.

1. Se suspende la vigencia de lo dispuesto en los artículos 6.4 a) y 11.5 de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, respecto a la instalación, apertura y funcionamiento

de nuevos salones recreativos y de juegos y locales de apuestas externas, hasta la entrada en vigor tanto de la modificación de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, como del nuevo Decreto de Planificación de Juegos y Apuestas en Canarias. La duración de la suspensión no será superior a dieciocho meses.

2. Se suspende, por idéntico plazo al señalado en el apartado anterior, el otorgamiento de nuevas autorizaciones de espacios de apuestas externas en casinos y salas de bingo.

Disposición transitoria única.- Procedimientos en tramitación.

No se verán afectadas por la suspensión dispuesta en el artículo único, las declaraciones responsables de instalación, apertura y funcionamiento de salones recreativos y de juegos y de locales de apuestas externas, y las solicitudes de autorización de espacios de apuestas externas en casinos y salas de bingo, que se hubieran presentado con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto ley.

Asimismo, dicha suspensión tampoco resultará de aplicación a las declaraciones responsables de apertura y funcionamiento de salones recreativos y de juegos y de locales de apuestas externas que aun siendo presentadas con posterioridad a la entrada en vigor de este Decreto ley, traigan causa de declaraciones responsables de instalación presentadas con anterioridad a dicha entrada en vigor.

Disposición final única.- Entrada en vigor.

El presente Decreto ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Dado en Canarias, a 5 de marzo de 2020.

EL PRESIDENTE
DEL GOBIERNO,
Ángel Víctor Torres Pérez.

EL CONSEJERO DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS, JUSTICIA Y SEGURIDAD,
Julio Manuel Pérez Hernández.