



1. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS

160. Decretos Leyes

DLEY/000013-01

Decreto-ley 3/2021, de 10 de junio, de suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los artículos 15.1 y 16.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León.

Convalidación por el Pleno.

PRESIDENCIA

En la Sesión Plenaria de las Cortes de Castilla y León celebrada el 23 de junio de 2021, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, fue sometido a debate y votación de totalidad el Decreto-ley 3/2021, de 10 de junio, de suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los artículos 15.1 y 16.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, en la que se acordó su convalidación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Cámara se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León.

En la sede de las Cortes de Castilla y León, a 23 de junio de 2021.

EL SECRETARIO DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,
Fdo.: José Francisco Martín Martínez

EL PRESIDENTE DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN,
Fdo.: Luis Fuentes Rodríguez

DECRETO-LEY 3/2021, DE 10 DE JUNIO, DE SUSPENSIÓN DE LA VIGENCIA DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 15.1 Y 16.1 DE LA LEY 4/1998, DE 24 DE JUNIO, REGULADORA DEL JUEGO Y DE LAS APUESTAS DE CASTILLA Y LEÓN.

-I-

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León declara en su artículo 70.1.27 que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, excepto las loterías y apuestas del Estado y los juegos autorizados por el Estado en el territorio nacional a entidades sin ánimo de lucro.

En el ejercicio de las competencias que el Estatuto de Autonomía atribuyó a la Comunidad, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, que en su artículo 4.1 dispone que la realización de cualquier actividad incluida en el ámbito de la Ley requiere la previa autorización administrativa, comunicación o declaración responsable, sin perjuicio de la obligación de acompañar los documentos que se establezcan reglamentariamente.



Es voluntad de la Junta de Castilla y León abordar de manera inminente un proceso de reforma de la normativa correspondiente en materia de juego y apuestas, mediante la tramitación y aprobación de un proyecto de ley, con la subsiguiente tramitación parlamentaria.

El apartado 2 del citado artículo 4 dispone que las autorizaciones y permisos se otorgarán cuando se cumplan los requisitos establecidos en la ley y reglamentos, salvo que razones excepcionales de interés social o económico justifiquen su denegación. Si se limitase el número de autorizaciones a través de la correspondiente planificación, se otorgarán aquellas mediante concurso público.

El apartado 3 del citado artículo 4 dispone que las autorizaciones señalarán de forma explícita sus titulares, el tiempo por el que se conceden, las actividades autorizadas y condiciones de las mismas, y los lugares en que pueden ser practicadas, indicando las características que éstos deben poseer.

El juego es un sector incluido en el ámbito de aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de noviembre, de Garantía de Unidad del Mercado, con base en el artículo 2 de tal norma, que incluye a todas las actividades económicas que se desarrollen en condiciones de mercado y se sujeten en su acceso y ejercicio a los actos y disposiciones de las diferentes autoridades competentes. La aplicación de la Ley de Garantía de Unidad del Mercado exige un análisis doble sobre la necesidad y proporcionalidad con que las Administraciones establecen requisitos asociados al inicio o desarrollo de la actividad económica.

Del artículo precitado cabe inferir que todo requisito asociado a un determinado régimen de intervención administrativa debe adecuarse al test de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 7 de la Ley de Garantía de Unidad del Mercado, en relación con lo establecido en el artículo 5 del citado texto legal.

Tal artículo 5 establece que las autoridades competentes que, en el ejercicio de sus competencias, establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con el artículo 17, o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivaran su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general.

Dicho artículo 17 de la Ley de Garantía de Unidad del Mercado, recoge una serie de conceptos que pueden justificar la exigencia de una autorización administrativa. Contempla que deben concurrir los principios de necesidad y proporcionalidad y se considera que concurren dichos principios, para la exigencia de autorización, respecto a los operadores económicos, cuando se den las siguientes razones, en el lugar concreto donde se realiza la actividad:

- Orden público.
- Seguridad pública.
- Salud pública.
- Protección del medio ambiente.

No obstante, como hemos indicado, en el contexto de la Ley de Garantía de Unidad del Mercado, que sí se aplica directamente al ámbito del juego, esta razonabilidad se encuadra dentro del juicio de necesidad y de proporcionalidad que establece su artículo 5.



En conclusión, la limitación de la oferta es una medida extrema de intervención pública sobre la actividad económica que tiene que ser muy razonada para resultar compatible con el artículo 38 de la Constitución Española.

Como se ha señalado anteriormente, el régimen de intervención administrativa en la Comunidad de Castilla y León establece límites al acceso de la actividad del juego y de las apuestas, así como al ejercicio de esta actividad y, además, exige el cumplimiento de requisitos para su desarrollo.

Este régimen de intervención administrativa viene motivada en la salvaguarda de las siguientes razones imperiosas de interés general:

- La protección de los derechos de los consumidores,
- La seguridad y salud de los consumidores, con especial atención a los menores de edad y a los colectivos de jugadores que puedan requerir una especial atención,
- El orden público, la seguridad pública y la protección pública,
- La lucha contra el fraude.

La actividad del juego y de las apuestas tiene unas características intrínsecas que hacen necesaria una intervención por parte de la Administración para al establecimiento de mecanismos que ofrezcan seguridad a las personas participantes en los juegos, garanticen la protección de las personas menores de edad, la de aquellas personas que lo precisen por motivos de salud y que permitan velar por el orden público y el desarrollo regular de los juegos y apuestas evitando el fraude.

Son las citadas razones imperiosas de interés general las que justifican el establecimiento en la normativa reguladora del juego y de las apuestas citada en Castilla y León de limitaciones relativas a la imposición de un régimen de autorización previa para la instalación de establecimientos de juego y apuestas, así como la necesidad de una planificación que limite el número de estas autorizaciones de instalación, a fin de evitar "ab initio" posibles riesgos.

-II-

Actualmente en la Comunidad de Castilla y León existen cuatro tipos de establecimientos específicos de juego y apuestas sometidos al régimen de intervención administrativa necesitando autorización administrativa previa para su instalación: los casinos de juego, las salas de bingo, los salones de juego y las casas de apuestas.

En el caso de los casinos de juego, el artículo 13.3 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas en Castilla y León, prevé que la Junta de Castilla y León determinará mediante la correspondiente planificación el número de casinos a instalar en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León y que el otorgamiento de autorizaciones de instalación se efectuará mediante concurso público. Asimismo, el Reglamento regulador de los casinos de juego de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 1/2008, de 10 de enero, establece en el artículo 10.2 que el otorgamiento de autorizaciones administrativas para la instalación de casino de juego se efectuará por uno o varios concursos públicos.



Haciendo uso de esa habilitación legal, por Decreto 133/2000, de 8 de junio, se planificó la instalación de los casinos de juego en la Comunidad de Castilla y León. Actualmente hay en nuestra región 3 casinos de juego.

Por lo que a las salas de bingo respecta, se encuentran reguladas en el artículo 14 de la Ley 4/1998, de 24 de junio y, en el Reglamento regulador del juego del bingo de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por el Decreto 21/2013, de 20 de junio, cuyo artículo 8.1 dispone que el otorgamiento de autorizaciones de instalación de sala de bingo se efectuará por concurso público, y contempla en su artículo 9 una planificación que limita su instalación.

En cambio, en lo que respecta a los salones de juego, regulados en el artículo 15 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, y a las casas de apuestas reguladas en el artículo 16 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, no existe, ni en la citada ley, ni en los correspondientes reglamentos, una planificación que permita limitar su instalación en supuestos de saturación del mercado para salvaguardar las esgrimidas razones imperiosas de interés general.

Un análisis temporal de la evolución de los establecimientos específicos de juego y apuestas en nuestra región pone de manifiesto que, tras la entrada en vigor del Reglamento regulador de las apuestas en la Comunidad Castilla y León, aprobado por Decreto 53/2014, de 23 de octubre, el subsector de los salones de juego ha experimentado una fuerte expansión debido a la instalación de las denominadas zonas o córneres de apuestas dentro de estos establecimientos, a diferencia de lo que sucede con otros establecimientos específicos de juego, los casinos de juego y las salas de bingo, que se encuentran en claro retroceso, con suspensiones de funcionamiento temporales y cierres definitivos, lo que ha llevado a una creciente preocupación social debido al incremento de estos establecimientos y las denuncias sobre el aumento de los problemas de adicción.

Concretamente, las autorizaciones de instalación de salones de juego y de casas de apuestas pasaron de 47 salones de juego existentes en 2015 a 131 salones de juego a fecha actual, y de 3 casas de apuestas existentes en 2015 a 19 casas de apuestas a fecha actual. Y se encuentran en tramitación 5 expedientes de solicitud de autorización de instalación de salones de juego en la Comunidad de Castilla y León.

-III-

La modificación en la normativa reguladora del juego que va a emprender la Junta de Castilla y León puede afectar a aspectos tales como la planificación en la materia, o relativos al cumplimiento de requisitos, el régimen de uso y otras cuestiones que necesariamente conllevarán que se den situaciones de incertidumbre en el mercado de cara a iniciativas empresariales, buscando posiciones privilegiadas con arreglo a la normativa actualmente en vigor.

Los objetivos prioritarios de esta modificación son las políticas de juego responsable y la protección de los consumidores, prestando especial atención a los menores de edad y a los colectivos más vulnerables o que presentan conductas compulsivas ante el juego y a las apuestas. Sin olvidar la necesidad de otorgar seguridad jurídica a este sector económico empresarial conjugando las medidas que se adopten con sus intereses.



Ello exige la realización de un estudio general del sector con la finalidad de llegar a la adopción de medidas generales que velen por el equilibrio de los intereses de las partes, dentro de un marco de libertad de empresa y protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

La modificación normativa que se va a emprender podría evidenciar la necesidad de completar las medidas planificadoras existentes, haciéndolas extensivas para aquellos establecimientos específicos de juego que en la actualidad no cuentan con una limitación de su número, tal es el caso de los salones de juego y de las casas de apuestas.

En consecuencia, resulta urgente en el ámbito autonómico, y al amparo de la competencia que tiene la Comunidad de Castilla y León, adoptar en estos momentos una medida de suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los artículos 15.1 y 16.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, respecto a las nuevas solicitudes que se presenten para el otorgamiento de autorizaciones de instalación de los salones de juego y de las casas de apuestas con el fin de atender, sin demora, a tales razones imperiosas de interés general y, a la vez, evitar que la modificación de la normativa legal en la materia pueda verse frustrada, teniendo en cuenta la posible producción de acciones especulativas al ser factible que, de no adoptarse ninguna medida suspensiva en estos momentos, se produzca un incremento excesivo de solicitudes para este tipo de establecimientos, con producción de graves perjuicios para las razones imperiosas de interés general sobre las que descansa la intervención administrativa en materia de juego y apuestas.

Finalmente, señalar que la adopción de esta medida está en línea con las medidas de suspensión de títulos habilitantes adoptadas por otras Comunidades Autónomas en los dos últimos años, entre las que podemos citar, a modo de ejemplo, el Decreto-ley 1/2019, de 5 de febrero, de medidas urgentes para el fomento del juego responsable en la Comunidad Autónoma de Extremadura, o el Decreto-ley 3/2020, de 5 de marzo, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juego y apuestas de la Comunidad Autónoma de Canarias.

-IV-

En consecuencia, por el contexto de exigencia en el que se dicta, concurren en el presente decreto-ley los presupuestos que habilitan constitucionalmente a emplear la figura que, en términos análogos al artículo 86.1 Constitución Española, reproduce el artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León cuando prevé que "en caso de extraordinaria y urgente necesidad", la Junta podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes, siempre que se respeten, como en el presente, los límites formales y materiales de tal figura.

La suspensión sólo puede realizarse a través de la figura del decreto-ley, en primer lugar en la medida en que, de acuerdo con los argumentos expuestos, se hace preciso suspender la vigencia de los propios artículos de la ley reguladora del juego y de las apuestas en nuestra Comunidad, dado que son los que establecen los títulos habilitantes precisos, y ello sólo puede hacerse a través de una norma con rango de ley.

En segundo lugar, la inminente modificación normativa de la Ley 4/1998, de 24 de junio, hace imprescindible la paralización de las tramitaciones que pudiesen darse, puesto que resulta esencial garantizar que tales determinaciones no puedan devenir ineficaces, como hemos señalado, con ocasión de las más que probables acciones especulativas que se impulsarían durante la tramitación del proyecto de ley.



Como ha quedado constatado en la relación de los ejemplos autonómicos mencionados "ut supra", cualquier modificación en la normativa en la materia de juego y apuestas necesita llevar aparejada, inexorablemente y de manera inmediata, la suspensión de la tramitación de nuevas solicitudes de títulos habilitantes que vayan a resultar afectados por dicha modificación normativa.

Una vez constatada de forma suficiente la situación de extraordinaria y urgente necesidad, es jurídicamente admisible una "acción normativa absolutamente inmediata sin que la actuación pública orientada al logro de esos objetivos gubernamentales admita ningún retraso, ni siquiera la corta demora que conllevaría la tramitación legislativa particularmente ágil que caracteriza la aprobación de las leyes en las cámaras autonómicas" [por todas, sentencia del Tribunal Constitucional TC 93/2015, FJ 9 b)]. Ni siquiera se podría obtener esa garantía a través del procedimiento de urgencia teniendo en cuenta el posible "efecto llamada" a la presentación de solicitudes para el otorgamiento de autorizaciones de instalación de los citados establecimientos de juego y apuestas que podría darse durante la tramitación de la modificación normativa.

Finalmente, la medida que establece este decreto-ley, que en esencia supone la suspensión en una materia concreta -autorizaciones de instalación de salones de juego y de casas de apuestas- con carácter temporal (veinticuatro meses, o hasta la entrada en vigor de la ley que modifique la Ley 4/1998, de 24 de junio, si se produjera con anterioridad) guarda una evidente "conexión de sentido" con la situación de extraordinaria y urgente necesidad (sentencia del Tribunal Constitucional 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3) o, dicho de otro modo, "una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar" (sentencia del Tribunal Constitucional 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3). Se hace precisa tal suspensión de manera instantánea de la vigencia de las disposiciones legales como medida adecuada para evitar la distorsión existente si en la tramitación normativa del régimen del juego y de las apuestas no se suspendiese el régimen regulador de los expedientes de concesión de autorizaciones.

Todo ello justifica la norma utilizada, el decreto-ley, introducida en nuestro ordenamiento jurídico a través del artículo 25.4 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sin que regulen en él materias vedadas por dicho precepto estatutario.

En la elaboración de este decreto-ley se han observado los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad previstos en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

A estos efectos, se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, dado el interés general en el que se fundamentan las medidas que se establecen, siendo el decreto-ley el instrumento más inmediato para garantizar su consecución.

La norma, además, es acorde con el principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para alcanzar los objetivos previamente mencionados. Igualmente, se ajusta al principio de seguridad jurídica y al de coherencia, guardando armonía con el resto del ordenamiento jurídico y siendo coherente con el cumplimiento de las políticas públicas autonómicas.

La disposición cumple con el principio de transparencia, ya que identifica claramente su propósito y ofrece una explicación detallada, sin que se hayan realizado los trámites de



participación pública que se establecen en el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León. Todo ello es conforme con lo dispuesto en el artículo 76 bis.1. b) y 3. b) de dicha ley, que excepciona los trámites de consulta previa y participación previstos en los apartados 2 y 4 del artículo 76, en el supuesto en que en la norma en tramitación concurren circunstancias extraordinarias que no hayan podido preverse con anterioridad y que exijan la aprobación urgente de la norma.

En su virtud, la Junta de Castilla y León, a propuesta del Consejero de la Presidencia, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de junio de 2021

DISPONE

Artículo Único. Suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los artículos 15.1 y 16.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León.

1. Como consecuencia de la iniciativa de la Junta de Castilla y León de modificación de la Ley 4/1998, de 24 de junio, reguladora del juego y de las apuestas de Castilla y León, se suspende la vigencia de lo dispuesto en sus artículos 15.1 y 16.1, respecto a las nuevas solicitudes que se presenten, a partir de la entrada en vigor de este decreto-ley, para el otorgamiento de autorizaciones de instalación de salones de juego y de casas de apuestas.

2. La suspensión tendrá una duración de veinticuatro meses o hasta la entrada en vigor de la ley que modifique la Ley 4/1998, de 24 de junio, si ésta se produjera con anterioridad.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

Cumplido el plazo de suspensión, o tras la entrada en vigor de la ley que modifique la Ley 4/1998, de 24 de junio, la Consejería competente en materia de juego y apuestas, para general conocimiento, publicará la finalización de la suspensión acordada mediante la inserción de un anuncio en el Boletín Oficial de Castilla y León.

DISPOSICIÓN FINAL

Este decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Valladolid, 10 de junio de 2021.

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN,
Fdo.: Alfonso Fernández Mañueco

EL CONSEJERO DE LA PRESIDENCIA,
Fdo.: Ángel Ibáñez Hernando