



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 5 8 9 / 2 0 2 1

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de diciembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 16/2021, de 9 de diciembre, de ampliación del plazo de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas (EXP. 617/2021 DL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley de ampliación del plazo de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas.

El art. 160.2 RPC dispone que, remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios, un decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo, al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el escrito por el que se recaba el presente Dictamen, de 14 de diciembre de 2021, se fija hasta el día 20 para su emisión, dentro de los diez días hábiles que establece el art. 160.2 RPC, que vencería el 27 de diciembre.

2. La preceptividad del Dictamen deriva, como se dijo, de lo dispuesto en el art. 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

Consejo Consultivo, cuyo apartado b) se refiere a los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue aprobada como el Decreto-ley 16/2021, de 9 de diciembre, y publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 251, el viernes 10 de diciembre de 2021.

## II

### Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Como venimos exponiendo desde que en nuestro Ordenamiento Jurídico se prevé esta específica fuente normativa tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en 2018, el art. 46 EAC dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

Según ese precepto, los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Por expreso mandato estatutario, no pueden afectar a las leyes de presupuestos de la Comunidad, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) decretos-leyes; así, en el FJ 3.º de la STC núm. 105/2018, de 4 octubre se resume la jurisprudencia al respecto:

*«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto - ley estatal ( SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto - ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad*

*extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.*

*En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre, y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015)».*

En el presente caso, los ámbitos a los que este Consejo se ha de limitar -una vez expuesto su objeto, estructura y justificación- para verificar su parámetro de adecuación son, además de su procedimiento de elaboración, la competencia de la Comunidad para regular la materia objeto del DL; su presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa; sus límites o ámbito material; y, por último, su contenido.

### III

#### **Sobre el objeto y la estructura del Decreto-ley que se dictamina.**

1. El Decreto-ley 16/2021 tiene como único objeto, como su propio título indica, la ampliación del plazo de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas, operado por el *Decreto-ley 3/2020, de 5 de marzo, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas*, el *Decreto-ley 5/2020, de 2 de abril, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juegos y apuestas* -ya derogados- y la vigente *Ley 2/2020, de 14 de octubre, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juego y apuestas*.

Para ello, el artículo único del Decreto-ley modifica el art. 1 de la Ley 2/2020, de 14 de octubre, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juego y apuestas, ampliando el plazo máximo de suspensión de la vigencia de los arts. 6.4.a) y 11.5 de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, estableciendo que 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, y que en cualquier caso tal suspensión no podrá superar el 31 de diciembre de 2023, tiempo que se estima necesario para culminar la tramitación de ambas iniciativas normativas.

Durante la referida suspensión no se podrá otorgar título habilitante alguno para la instalación, apertura y funcionamiento de dichos establecimientos de juego.

El apartado 2 amplía la suspensión, por idéntico periodo al señalado en el apartado anterior, a la concesión de nuevas autorizaciones de espacios de apuestas externas en casinos y salas de bingo.

En puridad, la única modificación del texto actual del art. 1 de la Ley 2/2020, de 14 de octubre, es la referida al año «2021», que en el DL se sustituye por «2023». El resto del contenido del art. 1 de la ley que se modifica permanece invariable.

2. Se ha de recordar, como hace la Exposición de Motivos, que el presente Decreto-ley trae causa del Decreto-ley 3/2020, de 5 de marzo, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas, publicado y con entrada en vigor el 6 de marzo, en el que se disponía la suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los arts. 6.4.a) y 11.5 de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas (en adelante, LJA), respecto a la instalación, apertura y funcionamiento de nuevos salones recreativos y de juegos y locales de apuestas externas, por un plazo no superior a dieciocho meses. Asimismo, se suspende por idéntico plazo el otorgamiento de nuevas autorizaciones de espacios de apuestas en casinos y salas de bingo.

Como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, y antes de que transcurriese el plazo de convalidación del Decreto-ley 3/2020, de 5 de marzo, el mismo *es sustituido (sic)* por el Decreto-ley 5/2020, de 2 de abril, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juegos y apuestas (que se publica y entra en vigor el 3 de abril de 2020), norma con fuerza de ley que reitera la suspensión de la vigencia de los preceptos antes citados, ampliando la misma hasta el 31 de diciembre de 2021, y modifica diversos preceptos de la LJA con la finalidad de excluir las máquinas Tipo A de su ámbito de aplicación y permitir la celebración a distancia de sesiones de la Comisión del Juego y las Apuestas, incorporando la necesidad de que este órgano cuente con representación de las asociaciones o entidades de lucha contra las adicciones.

Tras la promulgación y convalidación parlamentaria del Decreto-ley 5/2020, de 2 de abril, el Parlamento aprobó su tramitación por el procedimiento de urgencia como

proyecto de ley, lo que dio lugar a la vigente Ley 2/2020, de 14 de octubre, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales y otras medidas complementarias en materia de juego y apuestas, que amplía la suspensión de la vigencia de los preceptos antes citados hasta el 31 de diciembre de 2021; por tanto, próxima a expirar.

3. En cuanto a su estructura, además de la Exposición de Motivos, que justifica la iniciativa normativa, el presente Decreto-ley, como se dijo, está integrado por un único artículo, así como por una también única disposición final, relativa a su entrada en vigor (el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias).

## IV

### Sobre su justificación.

1. De acuerdo con la Exposición de Motivos, en ejercicio de competencias asumidas estatutariamente, se aprobó la LJA, en cuyo art. 3 se 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 art. 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 art. 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.

Se debe tener en cuenta, prosigue la Exposición de Motivos del DL, 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 art. 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).

2. Explica la Exposición de Motivos que, al amparo de la actual normativa planificadora de la materia, aprobada por Decreto 98/2014, de 16 de octubre, 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. 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 97,3% 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 128 nuevos locales hasta alcanzar la cifra de 300 establecimientos, lo que supone un crecimiento de casi un 75%, siendo extraordinariamente indicativo que un 39% de dichas aperturas, 50 salones, se concentre durante el año 2019, y que casi un 16%, 20 salones, se correspondan con el año 2020.

Entre las causas del incremento excepcional acontecido durante los últimos años 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 art. 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 art. 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»*.

3. Como se indicaba en las exposiciones de motivos de los decretos-leyes 3/2020 y 5/2020 y de la Ley 2/2020, de 14 de octubre, tanto la reforma de la LJA 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 ampliarse el plazo de suspensión establecido por la citada Ley 2/2020, respecto a la vigencia de determinados preceptos de la LJA que regulan el régimen de declaración responsable para la apertura de nuevos salones recreativos y de juegos, de sus espacios de apuestas, y de locales de apuestas externas.

Dicha suspensión expira el próximo 31 de diciembre de 2021. De no continuar la misma, dado el intenso ritmo de crecimiento del número de establecimientos experimentado durante los años 2019 y 2020 y la vigencia indefinida de dichos títulos, se estrecharía, 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

ello, teniendo en cuenta que la modificación de la LJA, se encuentra en avanzado estado de tramitación y que pretende impulsarse la tramitación del nuevo Decreto de Planificación de Juegos y Apuestas en Canarias a partir del próximo año 2022, resulta necesario ampliar la suspensión que nos ocupa hasta la aprobación de ambas iniciativas normativas, sin que la duración de la suspensión puede rebasar el 31 de diciembre de 2023.

Por otro lado, también se justifica la suspensión de los referidos títulos habilitantes en que solo 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 el mandato del Parlamento de Canarias, que instaba al Gobierno a paralizar, como medida cautelar, la concesión de nuevas licencias de apertura de locales de juego hasta la entrada en vigor de una nueva normativa dirigida a impedir el juego a menores de edad y a otras personas incapaces, por lo que 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 es algo que resulta oportuno y proporcional, a la vista del pronunciamiento del Parlamento, y de los datos señalados en el expositivo del presente DL.

## V

### **Sobre la tramitación de los Decretos-leyes.**

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del decreto-ley-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

Así, por una parte, la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y Reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

Es decir, la elaboración de los decretos-leyes debe ajustarse al siguiente procedimiento:

1. Su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma.

3. El centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener los siguientes apartados:

a) Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.

f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes

recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

Por otra parte, analógicamente también es de aplicación el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, relativo a la elaboración de disposiciones de carácter general y los anteproyectos de Ley, y el Decreto 15/2016, 11 marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

2. Traslada esa tramitación al presente caso, el presente DL debería estar precedido al menos de:

- Oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, lo que deberá incluir una justificación de la necesidad de la nueva norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación.

- Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

- Impacto económico y presupuestario.

- Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

- La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

- La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.

- El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

- El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración canaria.

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud del dictamen solo se encuentra el Informe de iniciativa normativa sobre la legalidad, acierto y oportunidad del proyecto de Decreto-ley, suscrito por la persona titular de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias, de 8 de diciembre de 2021.

En ese informe se incluye la justificación de la iniciativa, su análisis, la Memoria Económica, una explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiera seguido (que, al tratarse de un decreto-ley, no se aplica), evaluación de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres) y sobre la identidad y expresión de género y diversidad sexual (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social, y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales), el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), el impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y el impacto en la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas).

Sin embargo, no consta en el citado informe de iniciativa normativa el informe de impacto por razón del cambio climático, [apartado 3, letra h), del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética], ni el análisis de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (de conformidad con la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Disposición adicional quinta).

También viene acompañado del Informe de la Comisión preparatoria de asuntos del Gobierno, emitido en la sesión celebrada el 7 de diciembre de 2021, así como certificación del Acuerdo del Gobierno, adoptado en sesión celebrada el 9 de diciembre de 2021, en el que se aprobó el DL que se dictamina.

## VI

### Competencia de la Comunidad Autónoma.

Como hemos manifestado con ocasión de dictaminar los Decretos-leyes 3/2020 y 5/2020, 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 art. 30.28 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, atribuye a nuestra Comunidad Autónoma, en su art. 128, competencia exclusiva en materia de juego, de apuestas y casinos.

Al albur del anterior Estatuto, la Comunidad Autónoma de Canarias ostentaba esas competencias en virtud del art. 30.28, competencia sobre la que este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con diferentes proyectos normativos relacionados con esta materia (Dictámenes 115/2001, 1/2002, 64/2002, 41/2003, 275/2003, 143/2008, 65/2009, 133/2009, 36/2010, 271/2010, 519/2011, 127/2014, 315/2014, 171/2015 y 113/2016), a los cuales nos remitimos.

En los DDCC 96/2020 y 101/2020 nos manifestábamos sobre el nuevo art. 128 EAC, que establece que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de juego, de apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Canarias. En todo caso, esta competencia comprende:

a) La creación y la autorización de juegos y apuestas y su regulación, así como la regulación de las empresas dedicadas a la gestión, la explotación y la práctica de estas actividades o que tienen por objeto la comercialización y la distribución de los materiales relacionados con el juego en general.

b) La regulación y control de las características de fabricación y homologación de los materiales e instrumentos de juego.

c) La regulación y el control de los locales, las instalaciones y los equipamientos utilizados para llevar a cabo estas actividades.

d) La determinación, en el marco de sus competencias, del régimen fiscal sobre la actividad de juego de las empresas que la lleven a cabo.

En definitiva, tal competencia exclusiva habilita sobradamente a la Comunidad Autónoma para la aprobación de una norma como la que nos ocupa.

## VII

### Sobre el presupuesto habilitante.

1. La aprobación de decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «*en modo alguno una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos -leyes*», razón por la cual, este Tribunal puede, «*en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad` y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)*» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, se afirma que «*la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero "el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes" (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es "un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno" (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)*». Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «*explícita y razonada*», una situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas «*guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar*» (STC 182/1997, FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015, debemos reiterar que «*nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente*

*necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la "extraordinaria y urgente necesidad" siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la Exposición de Motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio, FJ 3) (FJ 3).*

*Por lo que atañe al segundo –la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente–, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio «para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones "que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente" (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)» (STC 12/2015, FJ 3).*

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que *«la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren 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» (STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011, FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre, FJ 2).*

Además, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar *«la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean*

*atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante»* (STC 157/2016, de 22 de septiembre, FJ 5, con cita de otras).

2. El presente Decreto-ley, que amplía el plazo de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas, se dicta, según la propia Exposición de Motivos, porque tanto la reforma de la LJA 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 ampliarse el plazo de suspensión establecido por la Ley 2/2020, respecto a la vigencia de determinados preceptos de la LJA que regulan el régimen de declaración responsable para la apertura de nuevos salones recreativos y de juegos, de sus espacios de apuestas, y de locales de apuestas externas.

Dicha suspensión expira el próximo 31 de diciembre de 2021. De no continuar la misma, dado el intenso ritmo de crecimiento del número de establecimientos experimentado durante los años 2019 y 2020 y la vigencia indefinida de dichos títulos, se estrecharía, 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 ello, teniendo en cuenta que la modificación de la LJA se encuentra en avanzado estado de tramitación y que pretende impulsarse la tramitación del nuevo Decreto de Planificación de Juegos y Apuestas en Canarias a partir del próximo año 2022, resulta necesario ampliar la suspensión que nos ocupa hasta la aprobación de ambas iniciativas normativas, sin que la duración de la suspensión pueda rebasar el 31 de diciembre de 2023.

Es decir, sigue siendo necesario que se mantenga la suspensión de la vigencia de determinados preceptos de la LJA que regulan el régimen de declaración responsable para la apertura de nuevos salones recreativos y de juegos, de sus espacios de apuestas, y de locales de apuestas externas, porque en estos 18 meses (desde el 6 de abril de 2020) no ha sido posible aprobar la nueva normativa legal y reglamentaria (el Consejo de Gobierno manifestó su sentido favorable sobre la oportunidad, objetivos y

principios generales que inspiran el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de los juegos y apuestas el 22 de abril de este año 2021) que proteja más eficazmente a los menores de edad y otras personas incapaces, estableciendo un nuevo horizonte que no pueda superar 2 años más (hasta el 31 de diciembre de 2023).

3. Como ya manifestamos en nuestro Dictamen 96/2020, de 23 de marzo, sigue concurriendo ese presupuesto de hecho que habilita la aprobación del presente DL, pues, por una parte, existe una definición de la situación de urgencia de manera «explícita y razonada» que precisa de una respuesta normativa con rango de ley - primero de los aspectos del control de constitucionalidad-, siendo esta impedir, con la ampliación del plazo de suspensión establecida, la apertura de nuevos establecimientos para evitar que se pueda limitar, 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.

En cuanto al segundo de los aspectos —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, sigue existiendo relación entre la medida y la situación que se trata de afrontar, ya que se amplía el plazo de suspensión para la apertura de nuevos establecimientos mientras se prosigue con la modificación del marco normativo referente al juego y a las apuestas, con la finalidad de evitar la apertura de nuevos establecimientos de juego y apuestas que condicione las medidas en materia de política de juego que están pendientes de aprobación.

En consecuencia, en el presente caso sigue justificada la concurrencia de ese presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias a dictar Decretos-leyes, pues de no hacerlo, a estas alturas, sería prácticamente imposible evitar el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 6.4.a) y 11.5 de la Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, lo que estrecharía el margen de maniobra para la protección de los menores y otras personas incapaces si no se culmina antes la modificación normativa pretendida para tal fin.

## VIII

### Sobre el ámbito material del Decreto-ley.

El art. 46 EAC excluye que el Decreto-ley regule determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también la imposición de obligaciones a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia del TC a la que nos hemos referido en el Fundamento II.

Por tanto, en el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre y 211/2016, de 15 de diciembre. En ella se señala que *«un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno»* (STC 93/2015, FJ 5).

El DL regula la ampliación de la suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los arts. 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 y el otorgamiento de nuevas autorizaciones de espacios de apuestas externas en casinos y salas de bingo.

Como manifestábamos en los DDCC 96 y 101/2020, tal regulación no afecta, en absoluto, al contenido esencial del derecho de libertad de empresa (art. 38 CE), ya que se trata de una medida temporal y transitoria, mientras se procede a la modificación del marco normativo referente al juego y a las apuestas.

## IX

### Sobre el contenido del Decreto-ley.

En cuanto a su adecuación al parámetro de constitucionalidad aplicando el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación establecido por el TC, reiteramos lo dicho en los DDCC 96/2020, de 23 de marzo, y 101/2020, de 17 de abril: se aprecia una justificación objetiva, ya que la suspensión de los referidos títulos habilitantes

tiene la finalidad de evitar que se vea frustrada la modificación legal que regule eficazmente la prohibiciones de acceder al juego a menores y otras personas, así como otras medidas planificadoras en materia de juego, debido a un aluvión de declaraciones responsables, siendo la utilización del Decreto-ley no solo una medida proporcionada a la excepcionalidad, sino necesaria, que justifica su aprobación.

Cumple las tres condiciones siguientes: a) es una medida adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; esto es, evitar que, mientras se realiza una reforma reflexionada, consensuada y profunda del marco normativo referente al juego y a las apuestas, se pongan en funcionamiento nuevos establecimientos que pudieran limitar, de manera definitiva e irreparable, el margen de decisión al respecto; b) la medida -el mantenimiento de la suspensión- es, además de idónea, necesaria, en el sentido de que no se aprecia la existencia de otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) la medida idónea y menos lesiva es ponderada o equilibrada, pues su aplicación otorga más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto), máxime tratándose de una suspensión temporal (hasta la aprobación del nuevo marco legal y reglamentario o, a lo sumo, hasta el 31 de diciembre de 2023 como fecha límite).

## CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 16/2021, de 9 de diciembre, de ampliación del plazo de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juegos y apuestas.

2. Concorre el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación del Decreto-ley, sin que se afecte a las materias vedadas estatutariamente para este tipo de norma.

3. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a la Constitución y Estatuto de Autonomía de Canarias.