

## RESUMEN

### Juego- Máquinas de apuestas

Una empresa interpone reclamación por una normativa de la Comunidad Autónoma de Valencia por considerar que supone un obstáculo para la libertad de establecimiento y circulación. La regulación de Valencia hace referencia a que en determinados establecimientos (se deduce que son principalmente establecimientos de hostelería etc.) las máquinas auxiliares de apuestas no podrán tener monitores destinados al seguimiento por los apostantes de los acontecimientos objeto de las apuestas.

El informe de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que si esta normativa no afecta a la homologación del sistema y de la máquina auxiliar, se estaría ante un requisito de ejercicio y por tanto sujeto a la normativa del lugar donde se ejerce la actividad económica, en este caso el lugar donde se instalan las máquinas auxiliares. En este sentido, y en lo que concierne los principios de la Ley 20/2013 de Garantía de Unidad de Mercado –LGUM-, este tipo de requisitos de ejercicio deben adecuarse a los principios de necesidad y proporcionalidad.

La Comunidad Autónoma de Valencia desestimó la reclamación formulada.

[Informe SECUM](#)

[Informe ADCA](#)



FECHA: 02 -04-2014

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 17 de marzo de 2014, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (...), en nombre y representación de (...), en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

El reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos por **las disposiciones del Decreto 33/2014, de 21 de febrero, del Consejo de la Generalidad Valenciana**, y en particular en lo relativo a su artículo 3 y el Anexo III al que se remite, en cuanto a **la modificación que hace del Reglamento de Apuestas de la Generalidad Valenciana**.

La disposición recurrida se publicó en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana el pasado 24 de febrero de 2014.

En su escrito D. (...) informa acerca del obstáculo que supone para la libertad de establecimiento y circulación, la citada disposición que **impide la comercialización de las máquinas auxiliares de un sistema de apuestas, ya autorizadas y homologadas** en la forma en que lo estaban, al **adicionar un segundo párrafo al texto vigente** del artículo 38.9 del Decreto 42/2011 que conforma el Reglamento de apuestas (según se describe en el apartado II siguiente). **Considera que impedir su comercialización en la Comunidad Valenciana contraviene los principios reconocidos expresamente en la Ley 20/2013, en particular los artículos 16 y siguientes y 19 y siguientes.**

En el marco del **procedimiento del artículo 26 referido**, esta **Secretaría procedió a recabar informe de los distintos puntos de contactos** que configuran la red para la unidad de mercado y solución de diferencias. Han remitido informe la Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Comunidad Autónoma de Galicia (Subdirección General de Juego y Espectáculos Públicos), la Consejería de



Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid (Servicio de Defensa de la Competencia) y el Ministerio de Interior (éste manifiesta no tener observaciones).

## **II. CONTENIDO DE LA RECLAMACIÓN AL AMPARO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LGUM Y MARCO NORMATIVO**

### **II a: Contenido de la Reclamación**

La reclamación se presenta en relación con el artículo 3 y Anexo III del Decreto 33/2014, de 21 de febrero, del Consejo, en particular en relación con la parte que modifica el artículo 38.9 del Reglamento de apuestas de la Generalidad Valenciana (Decreto 42/2011), relativo a apuestas a través de terminales y máquinas.

Se concreta la parte sustantiva de la Reclamación en la alegación CUARTA:

- *“Con base en el Reglamento de apuestas (Decreto 42/2011), ha sido necesario obtener una autorización para ejercer la actividad en el territorio de la C. Valenciana y obtener una nueva homologación del sistema técnico empleado y de las máquinas auxiliares, homologados en otras CCAA distintas, encontrándose actualmente en explotación casi (número) máquinas auxiliares en establecimientos de hostelería, para las que ha sido necesario obtener (número) autorizaciones de instalación individualizada.*
- *La modificación del artículo 38.9 del Decreto 42/2011, **impide la comercialización de dichas máquinas auxiliares** ya autorizadas y homologadas, en la forma que lo estaban, **al adicionar en un segundo párrafo una sutil modificación en la tipología de las máquinas auxiliares que desde ahora podrán seguir instaladas en dicho establecimientos, sometiendo a (la empresa) en la práctica a una verdadera sustitución o modificación de todas ellas.** “*

Considera el reclamante:



....“No puede exigirse la homologación de un sistema técnico de apuestas y las máquinas auxiliares que lo conforman, de forma radicalmente distinta en cada una de las 17 CCAA en las que se permita realizar esta actividad, considerando **que son distintas las disposiciones autonómicas que establecen reglas delimitadoras de los locales donde pueda realizarse la actividad de las que exigen modificar los elementos técnicos ya homologados de forma notoria**, como es el caso de las máquinas auxiliares (a la que se refiere la modificación del art. 38.9).”

## **II. b: Marco normativo**

Con la publicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se termina de perfilar en nuestro ordenamiento jurídico, de una parte, el principio ya contenido en los artículos 4.2 y 7.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio: la libertad de establecimiento de los prestadores en todo el territorio nacional, o dicho de otra manera, la eficacia nacional de los medios de intervención administrativa, y, de otra parte, los principios aplicables a los requisitos exigidos establecidos en su artículo 9.

En la Ley 17/2009, estos principios se aplicaban sólo a las actividades de servicios y a determinados sectores, quedando exceptuados, entre otros, las actividades de juego que impliquen apuestas de valor monetario (excluidas por el artículo 2.2.h). Sin embargo, la Ley 20/2013 **extiende los principios a todas las actividades económicas**.

En particular, se encuentran en los **artículos 5, 6, 18, 19 y 20** de la citada **Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado** las siguientes disposiciones cuyo literal se reproduce:

**Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.**

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su*



*ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o **exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad**, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

**Artículo 6.** *Principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.*

*Los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes relacionados con el libre acceso y ejercicio de la actividad económica tendrán eficacia en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo V de esta Ley.*

**Artículo 18.-** *Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.*

**2.b) Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación** por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

*b) Requisitos de obtención de una autorización, **homologación**, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen.*

**Artículo 19.** *Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.*

*1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen,*



*incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.*

**2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.**

**3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno.**

**Artículo 20.** *Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas.*

**1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:**

**a) Las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales obtenidas de una autoridad competente para el acceso o el ejercicio de una actividad, para la producción o la puesta en el mercado de un bien, producto o servicio.**

### **III. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.**



### **III a: Inclusión de las actividades de juego (apuestas) en el ámbito de la Ley de garantía de la unidad de mercado**

Los operadores que comercializan sistemas de juegos de apuestas a través de terminales auxiliares **realizan una actividad económica participando regularmente en las operaciones del mercado** y por tanto quedan dentro del ámbito de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, cuyo artículo 2 establece:

*“Artículo 2. Ámbito de aplicación.*

*Esta Ley será de aplicación **al acceso a actividades económicas** en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

### **III b: Toma en consideración del procedimiento del artículo 26 de la LGUM**

La reclamación tiene entrada el 17 de marzo 2014 y se produce frente a un Decreto Autonómico de la Generalidad Valenciana que modifica el Reglamento de Apuestas de la misma, publicado en el Diario Oficial de la Generalidad Valenciana el 24 de febrero de 2014.

En concreto, el “Suplico” de la reclamación, al amparo de lo dispuesto en el Art.26.1 de la LGUM, se ciñe específicamente a este Decreto 33/2014, de 21 de febrero, del Consejo de la Generalidad Valenciana y en particular en lo relativo a su artículo 3 y el Anexo III al que se remite, en cuanto **a la modificación que hace del Reglamento de Apuestas de la Generalidad Valenciana.**

**Procede, por tanto, la admisión de esta reclamación** pero, estrictamente, en lo relativo al Decreto 33/2014, de 21 de febrero, en la parte que modifica el artículo 38.9 del Decreto 42/2011, **puesto que solamente aquél es el que se encuentra dentro del plazo de reclamación de un mes** previsto en dicho artículo y constituye la petición expresa de la reclamación presentada.



Todo ello, sin perjuicio de que el resto de la información que la reclamante incluye en su escrito, relativo a lo que considera obstáculos a la unidad de mercado, pueda tratarse en el marco de un procedimiento del artículo 28 de la LGUM, si bien la reclamante no lo plantea formalmente, y no será objeto a tratar en este procedimiento del art. 26.

### **III c: Análisis de la disposición denunciada a la luz de los principios de la LGUM.**

**Entrando en la materia del Decreto 33/2014 objeto de reclamación**, y ajustándonos a la alegación Cuarta, párrafo último, se denuncia una inadecuación a los artículos 18.2.b (requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen), 19 y 20.1 (eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas) de la LGUM.

El interesado entiende que como consecuencia del nuevo párrafo que se añade al artículo 38.9, **dejará de poder comercializar un sistema de juego ya homologado** y aporta como prueba copia de la resolución de la Subdirectora General de Juego de la G. Valenciana de fecha 18 de junio de 2012, en la que se homologa sistema técnico denominado “(…)” que consta de máquinas auxiliares (...) y terminales de expedición (...) (no se concreta si hay homologación anterior del mismo sistema ante otra autoridad autonómica, aunque se desprende que el sistema ha tenido que ser homologado por varias autoridades autonómicas para su comercialización en cada territorio).

El artículo 38.9 que se modifica, se enmarca en el texto del Decreto en el título III, capítulo II sobre Práctica de apuestas en otro tipo de establecimientos (se deduce que son principalmente establecimientos de hostelería etc. (distintos de los casinos, salas de bingo, salones de juego que se regulan en otro capítulo). **En estos locales la instalación de máquina auxiliar** de apuestas debe cumplir, entre otros, lo previsto en el citado apartado 9, cuyo literal dice (en subrayado la modificación):





*“Art. 38.9. Los locales que cuenten con máquina auxiliar de apuestas no podrán instalar pantallas específicamente destinadas al seguimiento por los apostantes de los acontecimientos objeto de las apuestas o de sus resultados, si bien podrán disponer de televisión, conforme a los usos y costumbres, para el seguimiento de la programación por los usuarios del establecimiento. Se consideran pantallas, a estos efectos, los monitores de las máquinas auxiliares de apuestas, si bien en ellos podrán mostrarse los resultados de los acontecimientos objeto de las apuestas.”*

Esta SCUM, visto el Reglamento de Apuestas de Valencia, constata que los requisitos de homologación se encuentran en el capítulo II del mismo- artículos 18 a 21 del Decreto 42/2011-, y que **no son objeto de modificación**.

Por otra parte, no se aportan pruebas concluyentes que permitan interpretar la disposición en el sentido que recoge la reclamación, a saber, que como consecuencia de la modificación normativa realizada, **un sistema de juego ya homologado no pueda comercializarse en los establecimientos** a los que se refiere el artículo 38, y **requieran una modificación técnica**.

A tenor de lo anterior, **esta SCUM hace las siguientes observaciones:**

- Si se da el caso de que la nueva redacción del artículo 38.9 **entraña una homologación específica de la máquina auxiliar** y del sistema del que forma parte a efectos del cumplimiento del artículo 38 apartado 9 en su nueva redacción, **la disposición debe reconocer la validez de las homologaciones obtenidas en otro territorio de origen**, de lo contrario contravendría los artículos 19.2, 6 y 20.1.a) de la LGUM relativos a la libre iniciativa económica en todo el territorio nacional y al principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional.
- De no ser así, si como se desprende del preámbulo del Decreto 33/2014, el párrafo que se añade al artículo 38.9 consiste en una **prohibición de retransmitir eventos que puedan ser objeto de apuestas a través de los monitores de las máquinas auxiliares** instaladas en los locales, que se añade a la prohibición de instalar pantallas externas con el mismo fin, **sin que tal medida afecte a la homologación del sistema y de la máquina auxiliar, estaríamos ante un requisito de ejercicio** que se exige a los operadores en



la prestación de los servicios concretos a los que es de aplicación el artículo 38, **y por tanto sujeto a la normativa del lugar donde se ejerce la actividad económica**, en este caso el lugar donde se instalan las máquinas auxiliares.

En este sentido, y en lo que concierne los principios de la LGUM, este tipo de **requisitos de ejercicio debe adecuarse al principio de necesidad y proporcionalidad establecido en el artículo 5<sup>1</sup> de la misma.**

---

<sup>1</sup> “5.1 Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de **requisitos para el desarrollo de una actividad**, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, **deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.**”