

RESUMEN (26)

JUEGO – Máquinas Auxiliares de apuestas. Valencia

Se ha presentado en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación contra la Resolución de 29 de noviembre de 2018, de la Dirección Territorial de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, por la que se deniega autorización para instalar una máquina auxiliar de apuestas en un establecimiento de hostelería, al exigir como requisito para conceder la autorización mencionada la conformidad de la empresa operadora de máquinas de juego tipo B en ese local.

Las autoridades competentes deben asegurarse de que las medidas que adopten no limiten la libertad de establecimiento y la libre circulación de bienes y servicios, de acuerdo con los principios establecidos en la LGUM.

La Resolución de 29 de noviembre de 2018 de la Dirección Territorial de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, por la que se deniega autorización para instalar una máquina auxiliar de apuestas en un establecimiento de hostelería, por no presentar el documento de conformidad de la empresa operadora de máquinas tipo B, constituye una intervención directa de competidores en la concesión de la autorización que está expresamente prohibida en el artículo 18.2.g) de la LGUM

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



26/19004

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 25 de enero de 2018, ha tenido entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de [...], en representación de [...], en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de noviembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende, que la Resolución de 29 de noviembre de 2018 de la Dirección Territorial de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, por la que se le deniega autorización para instalar una máquina auxiliar de apuestas en el establecimiento de hostelería denominado [...], vulnera sus derechos e intereses legítimos al exigir la conformidad de la empresa operadora de máquinas de juego tipo B en ese local.

El interesado considera que la Resolución mencionada limita la libertad de establecimiento de los operadores económicos y vulnera la LGUM, en particular, el artículo 18.2.g) al aplicarse la intervención directa de un competidor en la concesión de la autorización solicitada.

Además, el interesado afirma que la empresa operadora de máquinas tipo B que debe dar su conformidad, pertenece a un grupo empresarial que también explota máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos hoteleros de la Comunidad Valenciana.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa autonómica

- **Ley 14/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana**

La Ley 14/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana, tiene por objeto la regulación del juego y de las apuestas en sus distintas modalidades en el territorio de la Comunidad Valenciana. El artículo 3 de dicha Ley somete la organización, explotación y práctica de cualquiera de los juegos y/o apuestas permitidos a la obtención de la previa autorización administrativa.

- **Decreto 42/2011, de 15 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Valenciana.**

El Reglamento de Apuestas de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 42/2011 de 15 de abril, tiene por objeto la regulación específica de las apuestas sobre acontecimientos deportivos, de competición o de cualquier otra naturaleza, previamente determinados, cuyo desenlace sea incierto y ajeno a las partes.

En el artículo 38 de este Decreto se fijan las condiciones para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en bares, cafeterías, restaurantes, pubs, salas de baile/fiesta y discotecas legalmente autorizadas:

Artículo 38. Apuestas en otro tipo de establecimientos

1. *Podrán instalarse máquinas auxiliares de apuestas en los locales señalados en el artículo 33.1 d del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, aprobado por el Decreto 115/2006, de 28 de julio, del Consell, en las condiciones que establece dicho precepto¹.*

[...]

5. *La instalación de la máquina auxiliar de apuestas en este tipo de establecimientos requerirá la solicitud previa de la autorización de instalación a los servicios territoriales correspondientes, firmada conjuntamente por la empresa operadora de apuestas, por la empresa operadora de máquinas de tipo B y por el titular del negocio que se practique dentro del establecimiento.*

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

- a) **Inclusión de la actividad de prestación de servicios de vigilancia de la salud de los trabajadores en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios

¹ 1. *Las máquinas recreativas y de azar podrán instalarse, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidas en este Reglamento, en los siguientes establecimientos:*

[...]

d) *Las de tipo B podrán instalarse en los locales destinados a la actividad pública de bar, cafetería o restaurante, pubs, salas de baile/fiestas y discotecas, en las salas de bingo y salones de juego legalmente autorizados y en los locales autorizados por este Reglamento para la instalación de máquinas de tipo C.*

de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de **juego** constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“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.”

b) Inicio de la tramitación de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 25 de enero de 2019 y se plantea frente a una Resolución de la Dirección Territorial de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, dictada con fecha 29 de noviembre de 2018, recibida por el interesado el 26 de diciembre de 2018.

Procede el inicio de la tramitación ya que se dan los requisitos contemplados en el artículo 26.1 de la LGUM.

c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este informe es analizar si la Resolución de 29 de noviembre de 2018 de la Dirección Territorial de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, en la que se deniega al interesado la autorización de instalación de una máquina auxiliar de apuestas en un local de hostelería concreto, es compatible con la LGUM.

La autoridad competente motiva su denegación en que el interesado no ha presentado el documento de conformidad de la empresa operadora de la máquina tipo B, según exige el artículo 38.5 del Reglamento de Apuestas de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 42/2011 de 15 de abril.

Esta Secretaría ha emitido diversos informes de valoración relativos a la regulación de la actividad de juego, en particular sobre la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos de hostelería², concluyendo que este precepto es contrario al artículo 18.2 g) de la LGUM, en la medida que constituye una intervención directa de competidores en la concesión de autorizaciones.

En línea con los antecedentes citados, el análisis de la presente reclamación debe hacerse, igualmente, en el marco del artículo 18 de la LGUM, que señala específicamente en la letra g) del apartado 2, como requisito prohibido, la

² [26.0133 JUEGO – Máquinas auxiliares de apuestas](#); [26.0131 JUEGO – Máquinas auxiliares de apuestas](#); [28.79 JUEGO - Máquinas de apuestas - Comunidad Valenciana](#); [28.105 JUEGO – Máquinas auxiliares apuestas. Valencia](#)

intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones:

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

- 1. Cada autoridad competente se asegurará de que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.*
- 2. 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 catos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:*

[...]

g) Requisitos de naturaleza económica o intervención directa o indirecta de competidores en la concesión de autorizaciones, en los términos establecidos en las letras e9 y f9 del artículo 10 de la ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

[...].”

La letra f) del artículo 10 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, viene a concretar qué puede entenderse por una intervención directa o indirecta de competidores:

f) “Intervención directa o indirecta de competidores, incluso dentro de órganos consultivos, en la concesión de autorizaciones o en la adopción de otras decisiones de las autoridades competentes relativas al establecimiento para el ejercicio de una actividad de servicios, sin perjuicio de la actuación de colegios profesionales y consejos generales y autonómicos de colegios profesionales, como autoridades competentes, en el ámbito de las competencias que les otorga la ley. Esta prohibición se extiende a organismos como las cámaras de comercio y a los interlocutores sociales en lo que concierne al otorgamiento de autorizaciones individuales, pero esa prohibición no afectará a la consulta de organismos como las cámaras de comercio o de los interlocutores sociales sobre asuntos distintos a las solicitudes de autorización individuales, ni a una consulta del público en general”.

Las máquinas de juego tipo B y las máquinas auxiliares de apuestas compiten entre sí, especialmente si están ubicadas en el mismo local. Asimismo, la empresa operadora de máquina tipo B puede pertenecer a un grupo empresarial que también explote máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos hosteleros en la Comunidad Valenciana. Es decir, esta

empresa podría tener un incentivo a que no se concedan autorizaciones para instalar máquinas de apuestas de otra empresa, que por tanto tendría condición de competidor, en la medida que ello podría suponer una merma de los ingresos obtenidos en ese local para la máquina de tipo B, así como de los ingresos del grupo empresarial al que pertenece derivados de la explotación de máquinas auxiliares en otros establecimientos de esa Comunidad Autónoma.

En este sentido, puede concluirse que la Resolución reclamada y la normativa que la sustenta (artículo 38.5 del Reglamento de máquinas recreativas, aprobado por Decreto 115/2006, de 28 de julio) que exige la conformidad de la empresa operadora de máquina tipo B para la obtención de la autorización de instalación de máquinas auxiliares de apuestas en el mismo local, supone la participación directa de un competidor en la decisión de conceder dicha autorización, circunstancia específicamente prohibida en el artículo 18.2.g) de la LGUM.

Asimismo, esta intervención de la empresa operadora de una máquina tipo B en la autorización de una máquina auxiliar de apuestas vulneraría el principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM³, que establece que cualquier límite al acceso o ejercicio de una actividad económica o requisito exigido por las autoridades competentes para su desarrollo, debe estar motivado 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 ejercicio⁴, debiendo además ser proporcionado a la razón de interés general invocada y

³ **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.”

⁴ *Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.”*

no existiendo otro medio menos distorsionador de la actividad económica que permita garantizarla.

Cabe, por último destacar, que en los dos expedientes sobre esta misma cuestión analizados por esta Secretaría correspondientes a la Comunidad Autónoma de Valencia⁵, el punto de contacto de la Autoridad Competente informó que estaba en marcha un proceso de revisión normativa con el objetivo de eliminar determinadas rigideces en el mercado del juego y que podría afectar a la exigencia de consentimiento de la empresa operadora de máquinas tipo B para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en los establecimientos de hostelería. Sin embargo, a fecha de hoy, esta exigencia no ha sido eliminada de la normativa autonómica.

IV. CONCLUSIÓN

Las autoridades competentes deben asegurarse de que las medidas que adopten no limiten la libertad de establecimiento y la libre circulación de bienes y servicios, de acuerdo con los principios establecidos en la LGUM.

La Resolución de 29 de noviembre de 2018 de la Dirección Territorial de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat Valenciana, por la que se deniega autorización para instalar una máquina auxiliar de apuestas en un establecimiento de hostelería, por no presentar el documento de conformidad de la empresa operadora de máquinas tipo B, constituye una intervención directa de competidores en la concesión de la autorización que está expresamente prohibida en el artículo 18.2.g) de la LGUM y que vulneraría igualmente el principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

Madrid, 27 de febrero de 2019

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

⁵ [28.79 JUEGO - Máquinas de apuestas - Comunidad Valenciana](#); [28.105 JUEGO – Máquinas auxiliares apuestas. Valencia](#)