

RESUMEN (28)

JUEGO – Máquinas auxiliares apuestas. Valencia

Una empresa del sector del juego informa que diversos apartados del artículo 38 del *Decreto 42/2011, de 15 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Valenciana*, que regulan la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en locales de hostelería, podrían ser contrarios a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM). En concreto señala: (i) la limitación de la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en locales que cuentan con al menos una máquina recreativa de tipo B y la vinculación de la vigencia de la autorización de ambos tipos de máquinas; (ii) la necesidad de consentimiento de la empresa operadora de máquinas recreativas de tipo B para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas; y (iii) la limitación del número de máquinas auxiliares de apuestas que puede instalar cada empresa operadora.

Esta Secretaría considera que requerir el consentimiento de la empresa operadora de máquinas de tipo B para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en locales de hostelería constituye una intervención directa de competidores en la concesión de autorizaciones, contraria al artículo 18.2.g) de la LGUM.

Además, podrían constituir límites al acceso y ejercicio de una actividad económica contrarios al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM el resto de las restricciones informadas por el interesado, es decir: la limitación de la instalación de máquinas auxiliares de apuestas a locales que cuentan ya con al menos una máquina de tipo B; la vinculación de la vigencia de la autorización de ambos tipos de máquinas; y la limitación del número de máquinas auxiliares de apuestas que puede instalar cada empresa operadora.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/18006

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 12 de febrero de 2018, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de (...) en representación de la empresa (...), en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informando sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la actividad de juego en la Comunidad Valenciana.**

El interesado informa que el Decreto 42/2011, de 15 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Valenciana, contiene determinadas disposiciones referidas a la instalación de máquinas auxiliares de apuestas¹ en locales de hostelería, que podrían resultar contrarias a la LGUM.

En concreto señala las disposiciones relativas a:

- Instalación de máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos de hostelería, limitada a locales que cuentan con al menos una máquina recreativa de tipo B², y vinculación de la vigencia de la autorización de máquinas auxiliares de apuestas a la vigencia de la autorización de instalación de la máquina de tipo B.
- Necesidad de consentimiento de la empresa operadora de máquinas recreativas de tipo B para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos de hostelería.

¹ El artículo 5 apartado 3 del Decreto 42/2011, de 15 de abril, define las máquinas de apuestas auxiliares: *“Máquinas de apuestas: son máquinas de juego específicamente homologadas para la realización de apuestas. Pueden ser de dos tipos: máquinas auxiliares, que son aquellas operadas directamente por el público; o terminales de expedición, que son aquellas utilizadas por un empleado de la empresa operadora de apuestas, o de un casino de juego, sala de bingo o salón de juego”.*

² El artículo 5.1. del DECRETO 115/2006, de 28 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar define las máquinas de tipo B o recreativas con premio como aquellas que, a cambio del precio de la partida o jugada, conceden al usuario un tiempo de uso o de juego y, eventualmente un premio en metálico.

– Limitación del número de máquinas auxiliares de apuestas que puede instalar cada empresa operadora de apuestas. En caso de que el operador sea operador, también de máquinas de tipo B³, un máximo del 25% de las autorizaciones de instalación de máquinas de tipo B de las que sea titular.

II. MARCO NORMATIVO

a) Normativa autonómica:

- **Ley 14/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana.**
- **Decreto 42/2011, de 15 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas 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 la Ley somete la organización, explotación y práctica de cualquiera de los juegos y/o apuestas permitidos a la obtención de la previa autorización administrativa.

Por su parte, el Decreto 42/2011, de 15 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Valenciana, 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 contienen las condiciones para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en bares, cafeterías o 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 precepto.

Quedan exceptuados del régimen establecido en este artículo los locales a los que se refieren los artículos 31, 32 y 35 de este Reglamento.

2. La práctica de apuestas en los establecimientos a que se refiere este artículo se llevará a cabo mediante la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en las condiciones y con los requisitos que se establecen en el presente reglamento.

³ El informante señala que la propia redacción de la norma no es correcta.

3. Este tipo de establecimientos podrán contar con una única máquina auxiliar de apuestas.

4. Únicamente podrá instalarse la máquina auxiliar de apuestas en aquellos establecimientos que cuenten con, al menos, una máquina recreativa o de azar de tipo B.

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.

La autorización de instalación se incorporará a la máquina auxiliar de apuestas en su parte frontal o lateral.

La vigencia de la autorización de instalación de la máquina auxiliar de apuestas quedará vinculada a la vigencia de la autorización de instalación de las máquinas de tipo B, extinguiéndose, por tanto, cuando estas últimas finalicen su vigencia.

6. (...)

7. La instalación de máquinas auxiliares de apuestas en los establecimientos regulados en este artículo estará sujeta, en todo caso, a los dos siguientes límites:

a) Cada empresa operadora de apuestas podrá instalar un máximo de mil doscientas máquinas auxiliares de apuestas en los establecimientos a los que se refiere este artículo que se encuentren en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

b) Cada empresa operadora de máquinas de tipo B podrá instalar máquinas auxiliares de apuestas hasta el límite máximo del 25 % del número total de autorizaciones de instalación de máquinas de tipo B vigentes en la Comunitat Valenciana, a fecha 1 de enero de cada año natural. En todo caso, las empresas operadoras conservarán el número de máquinas auxiliares de apuestas ya autorizadas.

El número máximo de máquinas auxiliares de apuestas que podrá instalar será el número entero que resulte de aplicar el citado porcentaje a las autorizaciones de instalación de máquinas de tipo B de cada empresa operadora.

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

a) Inclusión de la actividad de juego 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 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) Análisis de la normativa sobre instalación de máquinas auxiliares de apuestas en la Comunidad Valenciana a la luz de los principios de la LGUM.

Esta Secretaría ha emitido numerosos informes de valoración⁴ relativos a la regulación de la actividad de juego, en particular sobre la instalación y explotación de máquinas de azar tipo B y de máquinas de apuestas, planteadas por diferentes interesados, generalmente restauradores.

El objeto de este informe es analizar, a la luz de los principios de la LGUM, si las restricciones identificadas por el interesado pudieran resultar contrarias a la LGUM.

Procede analizar en primer lugar la restricción consistente en el necesario consentimiento de la empresa operadora de máquinas de tipo B para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos de hostelería.

El artículo 18 de la LGUM establece las actuaciones consideradas limitativas de la actividad económica, señalando como tal, específicamente en la letra g) del apartado 2, la intervención directa o indirecta de los 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*

⁴ [26.133 Juego Máquinas auxiliares de apuestas;](#)
[26.131 Juego Máquinas auxiliares de apuestas;](#)
[28.56 Juego Máquinas auxiliares de apuestas](#)
[28.79 Juego Máquinas de apuestas Comunidad Valenciana](#)

los actos, 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 e) y f) 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.

En el caso que nos ocupa, la competencia entre máquinas de juego de tipo B y máquinas auxiliares de juego es clara, especialmente cuando éstas se ubican en un mismo local de hostelería.

En estos supuestos, la empresa operadora de la máquina de tipo B podría tener un incentivo a que no se conceda una autorización de instalación y ubicación de máquinas auxiliares de apuestas a un competidor, en la medida en que ello podría suponer una merma de los ingresos obtenidos en ese local para la máquina de tipo B.

El artículo 38.5 del Decreto 42/2011, de 15 de abril, al exigir la conformidad y firma de la empresa operadora de máquinas de tipo B para la obtención de la autorización de instalación de máquinas auxiliares de apuestas, establece una participación directa de competidores en la concesión de las autorizaciones. Esta exigencia resulta contraria al artículo 18.2.g) de la LGUM que prohíbe específicamente esta circunstancia.

En segundo lugar, procede analizar el resto de restricciones identificadas por el interesado en el marco del artículo 5 de la LGUM, que enuncia el principio de necesidad y proporcionalidad:

“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.”

El artículo 5 de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, considerando que en todo caso esos límites o requisitos deberán ser proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o distorsionador de la actividad económica

En este contexto, varias de las restricciones identificadas por el interesado podrían no ser necesarias y proporcionadas conforme al citado artículo 5 de la LGUM:

- Por una parte, la limitación en la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos de hostelería a locales que cuentan con al menos una máquina de tipo B, y la vinculación de la duración de las autorizaciones de máquinas de tipo B y de máquinas auxiliares de apuestas en estos establecimientos, serían algunas de ellas. Estas restricciones, muy vinculadas a la analizada en párrafos anteriores en relación con el artículo 18.2.g de la LGUM, no se considerarían necesarias y proporcionadas en la medida en que no se identifica un nexo causal entre las mismas (vinculación de la duración y limitación a locales que ya cuentan con máquinas tipo B) y la posible razón imperiosa de interés general a proteger (orden público o salud pública).

- Por otra parte, la limitación del número de máquinas auxiliares de apuestas que puede instalar cada empresa operadora de apuestas a un máximo de 1.200 máquinas, y a un máximo del 25% de las autorizaciones de instalación de máquinas de tipo B que, en su caso, posea, constituirían otros requisitos cuya necesidad y proporcionalidad cabría cuestionar. No se ha identificado la RIIG que se trataría de salvaguardar. Pero si ésta fuera el orden público o la salud pública, las medidas limitadoras no lo conseguirían necesariamente, ya que se establece un límite al número de máquinas por operador pero no un límite al total del número de máquinas. En todo caso, las medidas que se eligiesen para proteger la RIIG habrían de superar el test de proporcionalidad.

En definitiva, la regulación vigente para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en locales de hostelería en la Comunidad Valenciana contiene una serie de restricciones que parecen mostrar una preferencia por determinada configuración del mercado y dimensión de las empresas que lo conforman. En tanto en cuanto estas restricciones no guarden nexo causal con la RIIG que se pretenda salvaguardar y no sean proporcionados, serían contrarios al artículo 5 de la LGUM.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

Requerir el consentimiento de la empresa operadora de máquinas de tipo B para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en locales de hostelería constituye una intervención directa de competidores en la concesión de autorizaciones, contraria al artículo 18.2.g) de la LGUM.

Por otra parte, tanto la limitación en la instalación de máquinas auxiliares de apuestas a locales que cuentan ya con al menos una máquina de tipo B, como la vinculación de la vigencia de la autorización de máquinas de auxiliares de apuestas a la vigencia de la autorización de máquinas tipo B, y como la limitación del número de máquinas auxiliares de apuestas que puede instalar cada empresa operadora, podrían constituir límites al acceso y ejercicio de una actividad económica contrarias al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM.

El punto de contacto en la Comunidad Valenciana ha informado lo siguiente:

– Está 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 del consentimiento de la empresa operadora de máquinas tipo B para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas en los establecimientos de hostelería.

- Considera que la limitación del número de autorizaciones es necesaria y proporcionada. Afecta solo a los establecimientos de hostelería y está encaminada a proteger los colectivos sensibles y el interés general de la sociedad.

Madrid, 9 de abril de 2018

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO