RESUMEN (26)
JUEGO – Máquinas auxiliares de apuestas

Se presenta en la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado una reclamación contra la Resolución de 7 de abril de 2017, de la Jefatura Territorial de la Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Galicia, en la que se deniega a una empresa la autorización de instalación y localización de máquinas auxiliares de apuestas en un local de hostelería, por no presentar el documento de conformidad de la empresa operadora de máquinas de juego tipo "B" en ese mismo local, según establece el artículo 55 del Decreto 162/2012, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de Galicia.

El informe de la Secretaría considera que el consentimiento de la empresa operadora de máquinas de 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 Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

Además, esa 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 LGUM.

Informe SECUM

26/17056

I. INTRODUCCIÓN

El 19 de mayo de 2017, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (…), en 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).

La reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos por la Resolución de 7 de abril de 2017, de la Jefatura Territorial de la Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Galicia, en la que se le deniega la autorización de instalación y localización de máquinas auxiliares de apuestas en el local (…) sito en la calle (…) de Santiago de Compostela, por no presentar el documento de conformidad de la empresa operadora de máquinas de juego tipo "B".[1]

El interesado considera que dicha resolución vulnera la libertad de establecimiento de los operadores económicos, conforme a lo establecido en el artículo 18.2.g) de la LGUM, al aplicarse la intervención directa de un competidor en la concesión de la autorización.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo autonómico.

La Ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los Juegos y Apuestas en Galicia tiene por objeto la regulación de las actividades relativas a casinos, juegos y apuestas que, consideradas lícitas, se practiquen en territorio de la Comunidad Autónoma. Su artículo 6 establece la obligación de obtener la correspondiente autorización administrativa previa para la organización, práctica y desarrollo de distintos tipos de juegos.

[1] Las máquinas de juego tipo «B» son aquellas que, a cambio del precio de la partida, conceden al usuario un tiempo de uso o de juego y, eventualmente de acuerdo con el programa de juego, un premio en metálico. Las máquinas de apuestas son los aparatos electrónicos de juego específicamente homologados para la realización de apuestas. Las máquinas de apuestas podrán ser de dos tipos: máquinas auxiliares, que son aquellas operadas directamente por el público; o terminales de expedición, que son aquellas utilizadas por una persona empleada de la empresa operadora de apuestas.

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@mineco.es

El Decreto 162/2012, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de Galicia tiene por objeto la regulación de las apuestas realizadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia:

> **Artículo 1.** Objeto y ámbito de aplicación
>
> *1. El reglamento que se aprueba mediante este decreto tiene por objeto la regulación de las apuestas realizadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia basadas en actividades deportivas o de competición, incluida las apuestas hípicas, con excepción de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.*
>
> *2. Las disposiciones de este reglamento serán aplicables:*
>
> *a) A la autorización, organización y explotación de las apuestas y a su comercialización, cualesquiera que sean los medios y los soportes que se utilicen para su práctica,*
>
> *b) A los lugares, locales y establecimientos en los que se practiquen las apuestas.*
>
> *c) A los sistemas, materiales e instalaciones utilizadas.*
>
> *d) A las actividades económicas que tengan relación con aquellas.*
>
> *e) A las empresas titulares de las autorizaciones de comercialización y explotación, a su personal y a los/as jugadores/as, así como a las empresas fabricantes e importadoras de material de apuestas.*

El capítulo III del título IV del reglamento regula la práctica de apuestas en locales de hostelería, y su artículo 55 se refiere a la autorización de instalación y ubicación de máquinas auxiliares de apuestas. En su apartado segundo y cuarto, se exige que, en caso de que la máquina auxiliar se instale en un local de hostelería que cuente con autorización para máquinas de tipo B, la solicitud se acompañe de un documento firmado por la empresa operadora de máquinas de tipo B. A continuación se transcribe el literal de este precepto (subrayado propio):

> **Artículo 55.** Autorización de instalación y ubicación de máquinas auxiliares de apuestas
>
> *1. La autorización de instalación y ubicación es el documento administrativo diligenciado por la jefatura territorial competente que*

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@mineco.es

ampara el derecho a la instalación de una máquina auxiliar de apuestas en un determinado local de hostelería.

2. La instalación de una máquina auxiliar de apuestas en un local de hostelería que cuente con una autorización de instalación y ubicación para máquina de tipo B vigente requerirá la solicitud previa de la autorización de instalación y ubicación a la que se acompañará un documento conforme al modelo normalizado firmado conjuntamente por la empresa titular de la autorización de comercialización y explotación de apuestas, por la persona titular del negocio y por la empresa operadora de máquinas de tipo B.

La instalación de una máquina auxiliar de apuestas en un local de hostelería que no cuente con una autorización de instalación y ubicación para máquina de tipo B vigente requerirá la solicitud previa de la autorización de instalación y ubicación a la que se acompañará un documento conforme al modelo normalizado firmado conjuntamente por la empresa titular de la autorización de comercialización y explotación de apuestas y por el titular del negocio.

3. Le corresponde a la empresa comercializadora y explotadora solicitar a la jefatura territorial de la consellería competente en materia de juegos y apuestas de la Comunidad Autónoma de Galicia, correspondiente al lugar en que se encuentre el local, la autorización de instalación y ubicación.

En esta autorización se harán constar, al menos, los siguientes datos:

a) Los datos del establecimiento y de la persona titular.

b) Los datos de la empresa comercializadora o explotadora titular de la máquina que se va a instalar y, en su caso, de la empresa operadora de máquinas de tipo B.

c) Fecha de la autorización de instalación y ubicación de la máquina en un establecimiento concreto y su vencimiento.

4. Junto con la solicitud deberán aportarse, además, los siguientes documentos:

(…)

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@mineco.es

f) Documento de conformidad firmado por la persona titular del local, por la empresa comercializadora y explotadora y, en su caso, por la empresa operadora de máquinas de tipo B.

(…)

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 reclamación a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este informe es analizar la Resolución, de 7 de abril de 2017, de la Jefatura Territorial de la Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Galicia, en la que se deniega al interesado la autorización de instalación y localización de máquinas auxiliares de apuestas en un local de hostelería concreto.

La autoridad competente motiva su denegación en que el interesado no ha presentado el documento de conformidad de la empresa operadora de máquina tipo B, según exige el artículo 55 del Decreto 162/2012, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Como antecedente, debe mencionarse que esta Secretaría ya ha analizado anteriormente, en el marco del artículo 28 de la LGUM, una reclamación contra este precepto, concluyendo que es contrario al artículo 18.2.g) de la LGUM en

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@mineco.es

la medida en que constituye una intervención directa de competidores en la concesión de autorizaciones.[2]

En línea con ese informe, el análisis de la presente reclamación debe hacerse, igualmente, en el marco del artículo 18 de la LGUM, que establece las actuaciones consideradas limitativas de la actividad económica, señalando 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 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*

[2] El informe de la SECUM realizado bajo ese procedimiento está publicado en la web del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y puede consultarse en el siguiente enlace: 28.56 JUEGO. Máquinas auxiliares de apuestas

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@mineco.es

> *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.*

Entendiendo que las máquinas de juego de tipo B y las máquinas auxiliares de apuestas compiten entre sí, la empresa operadora de la máquina tipo B tiene incentivos a actuar de forma que no se conceda una autorización para la instalación de máquinas auxiliares de apuestas a un competidor. En ese sentido puede concluirse que la Resolución reclamada y la normativa que la sustenta (artículo 55 del Decreto 162/2012, de 7 de junio), 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 en el mismo local, establece la participación directa de un competidor en la concesión de la autorización. Esta exigencia es una actuación que limita el libre establecimiento y la libre circulación y que está estrictamente prohibida por el artículo 18.2.g) de la LGUM.

Por otro lado, 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 LGUM, 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[3] de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio,

[3] 11. «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.

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@mineco.es

debiendo ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada y el menos distorsionador de la actividad económica.

IV. CONCLUSIONES

Las autoridades competentes deben asegurarse de que las medidas que adopten no limiten el libre establecimiento ni la libre circulación de los operadores económicos, siguiendo los principios establecidos en la LGUM.

La Resolución de la Jefatura Territorial de la Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Junta de Galicia, de 7 de abril de 2017, en la que se deniega la autorización de instalación y localización de máquinas auxiliares de apuestas en un local de hostelería, por no presentar el documento de conformidad de la empresa operadora de máquinas tipo “B”, es contraria a la LGUM, ya que el consentimiento de la empresa operadora de máquinas de tipo B constituye una intervención directa de competidores en la concesión de la autorización que está estrictamente prohibida en su artículo 18.2.g).

La Resolución vulneraría además el principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, que exige que cualquier límite o requisito exigido para el acceso o ejercicio de una actividad económica esté justificado en alguna razón imperiosa de interés general, que exista una vinculación directa entre la razón imperiosa de interés general invocada y la medida, y que no exista medio alternativo de intervención que resulte menos distorsionador de la actividad económica.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 13 de junio de 2017

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

Pº Castellana, 162- planta 13
28071 MADRID
TEL.: 91 603 77 56
FAX: 91 603 85 49
gum@mineco.es