



SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD

Pº CASTELLANA, 162-Planta 13

28071-MADRID

**OBSERVACIONES EN RELACIÓN A LA RECLAMACIÓN PLANTEADA POR ..., EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 26.1 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO CONTRA EL DECRETO 55/2015, DE 30 DE ABRIL, DEL CONSELL, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE SALONES RECRATIVOS Y SALONES DE JUEGO (EXPTE. ... "R-Salones recreativos y de juego")**

## **1. ANTECEDENTES**

Con fecha 5 de junio de 2015 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (en adelante, la SECUM) un escrito de reclamación formulado por D. (...) (en adelante el informante o el interesado), en el marco del procedimiento previsto en el artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM, en lo sucesivo).

El mismo 5 de junio la SECUM dio traslado a la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía del escrito de la reclamación y de toda la información que obra en el expediente, en su condición de punto de contacto por parte de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de que formule las observaciones previstas en el artículo 26 de la LGUM.

El reclamante pone de manifiesto en su escrito que los *"artículos 4.1, 9.2 b) y 9.3 del Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell, por el que se aprueba Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana (publicado en el DOGV de fecha 6 de mayo de 2015) vulneran los derechos e intereses legítimos de los empresarios asociados de mi representada y conculcan los artículos 5, 9 y 17 de la LGUM"*.

## **2. MARCO JURÍDICO**

### Régimen jurídico de los Salones recreativo y de los salones de juego en la Comunidad Valenciana

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 49.1.31, establece que la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo Benéficas.



En desarrollo de este precepto se promulgó la Ley 4/1988, de 3 de junio, de la Generalitat, del Juego de la Comunitat Valenciana.

En cumplimiento y desarrollo de lo dispuesto en esta ley, el Consell aprobó mediante el Decreto 44/2007, de 20 de abril, el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego, modificado por el Decreto 33/2014, de 21 de febrero.

El Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell, por el que se aprueba Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana, sustituyó tal regulación reglamentaria en respuesta a la creciente diversificación de los juegos de azar y la profunda transformación experimentada por el sector del juego.

El nuevo reglamento simplifica las cargas administrativas y flexibiliza algunas exigencias sobre las condiciones de los establecimientos. También determina una nueva referencia a la distancia mínima entre salones de juego, que queda ampliada.

El reclamante impugna los artículos 4.1, 9.2.b) y 9.3 del Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell, por el que se aprueba Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana.

Se detallan bajo estas líneas el contenido íntegro de los preceptos objeto de la reclamación del operador:

#### **Artículo 4. Localización y situación**

1. Se prohíbe la instalación de nuevos salones de juego, así como el cambio de clasificación de salón recreativo a salón de juego, cuando exista otro u otros salones de juego autorizados dentro de un radio de 800 metros, medidos desde cada una de las puertas de acceso del que se pretende instalar o cambiar la clasificación.

(...)

#### **Artículo 9. Solicitud y tramitación**

1. (...)
2. Quienes estén interesados en ser titulares de un salón de juego deberán solicitar la autorización de instalación a los servicios territoriales correspondientes de la Consellería competente en materia de juego, acompañando la siguiente documentación:
3. (...)
  - b) Plano de situación del local donde se pretenda instalar el salón de juego, a escala 1/1000 como mínimo, comprensivo del radio de 800 metros medidos desde cada una de las puertas de acceso al local, y certificado emitido por técnico competente en el que



se relacionen los números de policía, calles y población o poblaciones comprendidas en el citado radio de 800 metros.

3. Los servicios territoriales, previa comprobación de que no existen autorizados o en tramitación otro u otros salones de juego en el radio de 800 metros a que se refiere el artículo 4.1 del presente reglamento, procederán en el plazo de treinta días hábiles a requerir a la persona interesada para que aporte la siguiente documentación:

a) Documento público que acredite la disponibilidad del local.

b) Declaración responsable de los metros cuadrados útiles del local.

c) Fotocopia del DNI del solicitante cuando sea persona física o su equivalente si se tratase de extranjeros, y de los miembros del consejo de administración, de los administradores y partícipes de la sociedad, si el solicitante es una sociedad mercantil.

d) Copia o testimonio de la escritura de constitución de la sociedad, en la que constará el nombre y apellidos de los socios o partícipes, su cuota de participación, y copia de los estatutos y certificación de la inscripción en el Registro Mercantil, cuando la solicitante sea una sociedad mercantil.

e) Certificado o solicitud de certificado del Registro Central de Penados y Rebeldes, junto con la declaración complementaria a que se refiere la Ley 68/1980, de 1 de diciembre, sobre Expedición de Certificaciones e Informes sobre Conducta Ciudadana, tanto de los socios, gerentes o apoderados de la mercantil como de la persona física si es la solicitante.

4. La solicitud y documentación anexa se presentará en cualquiera de los registros y oficinas que establece la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dirigida a los servicios territoriales de la Consellería competente en materia de juego correspondientes al domicilio donde se pretenda instalar el salón.

Los servicios territoriales requerirán informe del Ayuntamiento de la población en la que solicita instalar el salón recreativo o salón de juego, que deberá ser emitido en el plazo de treinta días, reputándose favorable transcurrido dicho plazo sin recibir contestación.

#### **En las restantes comunidades autónomas**

Andalucía: 100 metros, según el artículo 89 del Decreto 250/2005 de 22 de noviembre que aprueba el Reglamento Maquinas Recreativas y de Azar.

Aragón: 300 metros, según el artículo 4 del Decreto 3912014, de 18 de marzo, que aprueba el Reglamento de Locales de Juego.



Baleares: 250 metros en los municipios de la Comunidad Autónoma, según el artículo 6 del Decreto 55/2009, de 11 de Septiembre que regula el régimen jurídico de las salas de juego

Canarias 100 metros, según el artículo 79 Del Decreto 2612012, de 30 de marzo que aprueba el Reglamento de Maquinas Recreativas y de Azar.

Cantabria: 150 metros en las poblaciones de más de 100.000 habitantes y 75 metros para las restantes, según el artículo 59 del Decreto 2312008 de 6 de marzo que aprueba el Reglamento de Máquina Recreativas y de Azar.

Castilla León: 300 metros, según el artículo 55 del Decreto 1212005, de 3 de febrero que aprueba el Reglamento de maquinas de juego y de salones recreativos y de juego.

Galicia: 300 metros, según el artículo 67 del Decreto 3912008, de 21 de febrero, que aprueba el Reglamento de Maquinas Recreativas y de Azar.

La Rioja: 100 metros, según el artículo 5 del Decreto 312001, de 26 de enero que regula la Planificación de Juegos y Apuestas.

Murcia: 200 metros en zona de afluencia turística, según el artículo 35 del Decreto 7212008, de 2 de mayo, que aprueba el Reglamento de Maquinas Recreativas y de Azar).

País Vasco: 250 metros, según el artículo 8 del Decreto 380/1994, de 4 de octubre que aprueba el Reglamento de Salones de juego y recreativos).

Otras comunidades autónomas como Madrid, Asturias, Castilla La Mancha o Extremadura no imponen limitación de distancias entre instalaciones.

### **3. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LA UNIDAD DE MERCADO**

El objeto de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado es establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional. La unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español, sin que ninguna autoridad pueda obstaculizarla directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

La LGUM ha creado distintos mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de la libertad de circulación, entre los que se encuentra el procedimiento previsto en el artículo 26. El reclamante hace uso de este procedimiento por considerar que los artículos 4.1, 9.2 b) y 9.3 del Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell, por el que se aprueba Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana conculcan los artículos 5, 9 y 17 de la LGUM.



La explotación de salones recreativos y salones de juego constituye una actividad económica en los términos descritos por la Ley de Garantía de la Unidad del Mercado en el apartado b) de su anexo 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.”

Como consideración previa al análisis de la reclamación planteada, debe remarcarse que el juego ha sido una actividad tradicionalmente sometida a un férreo control público, a través de un régimen normativo muy estricto, configurado por normas estatales y autonómicas que regulan detalladamente la creación y funcionamiento de los casinos de juego.

A propósito de esa circunstancia, la Comisión Nacional de la Competencia, entidad en la actualidad integrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, concluyó en su día que la regulación del sector del juego “supone un complejo ejercicio de acomodación de los distintos intereses generales que motivan la necesidad de intervención pública en el sector”. Las limitaciones impuestas se justifican “por la existencia de ciertos riesgos potenciales derivados de las actividades del juego”. Entre ellos, cita “la aparición de fenómenos de adicción al juego o la desprotección de menores y personas dependientes del juego”, amén de otros “de naturaleza fiscal y legal, como son el fraude, el crimen organizado, el blanqueo de capitales e incluso la corrupción” (vid. Informe IPN 48/10, del Consejo de la CNC de 22 de diciembre de 2010, relativo al Anteproyecto de Ley de Regulación del Juego).

De hecho, el reconocimiento de estos efectos negativos relacionados con las actividades del juego ha fundamentado la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los beneficios de una intervención pública en el sector. Intervención, para minimizar o eliminar los riesgos potenciales derivados de dichas actividades.

Puestas de manifiesto esas observaciones, que fueron efectuadas desde la óptica de la libre competencia, cabe analizar desde el punto de vista de la unidad de mercado la reclamación del operador, contra la ampliación reglamentaria de la distancia que debe existir entre las instalaciones de juego.

Debe tenerse en cuenta en primer lugar que la reclamación del operador sobre determinados preceptos del Decreto 55/2015, de 30 de abril tiene que ver con el ejercicio de la actividad; en concreto, con la prohibición de abrir un salón de juego a menos de 800 metros de otros ya instalados.

Debe ponerse de relieve que la LGUM al instrumentar el principio de necesidad y proporcionalidad en el artículo 17.1.b) somete las instalaciones o infraestructuras físicas a autorizaciones, “cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y tales razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación”.



La LGUM obliga a confrontar la regulación de las distintas actividades económicas con el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en su artículo 5. En primer lugar, las limitaciones al acceso o ejercicio de actividades económicas deben ser necesarias, esto es, debe de estar justificada por la concurrencia de una razón imperiosa de interés general. En segundo término, estas restricciones deben ser proporcionadas, es decir deben de cumplir los clásicos criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

La Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunidad Valenciana somete tal actividad a un régimen de intervención administrativa previa y concede al Ejecutivo autonómico un margen amplio de maniobra reglamentaria en la determinación de las condiciones en que debe desarrollarse, entre ellas la política de dimensionamiento.

En su preámbulo, motiva el régimen de intervención previsto en la necesaria armonización de “los plurales intereses puestos en juego”. Aun no siendo explicitados en la ley valenciana, que data de 1988, pueden entenderse tácitamente incluidos entre tales intereses la protección del orden público, la lucha contra el fraude, la prevención de conductas adictivas, la protección de los derechos de los menores y la salvaguarda los derechos de los participantes en los juegos; así como su conciliación con los intereses de los empresarios del sector.

Tales razones pueden considerarse justificadas por razones imperiosas de interés general, siempre que respeten las exigencias derivadas de su proporcionalidad, que se analizará seguidamente:

El Decreto 55/2015, de 30 de abril, que desarrolla la Ley 4/1988, fundamenta el establecimiento de una nueva distancia mínima entre los salones de juego en el objetivo de evitar la concentración de locales de juego y por razones de orden público.

La redacción literal de su artículo 4.1 reza:

“Se prohíbe la instalación de nuevos salones de juego, así como el cambio de clasificación de salón recreativo a salón de juego, cuando exista otro u otros salones de juego autorizados dentro de un radio de 800 metros, medidos desde cada una de las puertas de acceso del que se pretende instalar o cambiar la clasificación”.

Con independencia de las facultades autonómicas de fijar las condiciones de ejercicio de la actividad, este punto de contacto considera que la referencia de 800 metros de distancia entre instalaciones prevista por la Comunidad Valenciana no es necesaria ni proporcionada, por dos motivos:

- Indirectamente protege las posiciones comerciales adquiridas por los operadores ya instalados, en perjuicio de los nuevos concesionarios, que están obligados a establecerse en lugares quizás menos atractivos que los primeros.



- La normativa de distancias mínimas se impone no a los empresarios ya establecidos en el mercado, sino a los nuevos operadores, por lo que perjudica únicamente a estos últimos.

Con carácter ilustrativo, se cita la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2012 [asuntos acumulados Marcello Costa (C-72/10) y Ugo Cifone (C-77/10)], a propósito de un decreto italiano que fijaba una distancia mínima entre los nuevos puntos de venta de juegos de azar y aquellos que ya eran objeto de una concesión.

Los objetivos invocados por la autoridad valenciana al someter los salones de juego a una distancia de 800 metros para establecer circuitos controlados guardan relación, por un lado, con la reducción de las oportunidades de juego y, por otro, con motivos de orden público. Tales motivos se encuentran entre los reconocidos por la jurisprudencia europea como capaces de justificar restricciones a las libertades de establecimiento y circulación en el sector del juego.

Pero esos mismos motivos invocados de evitar la concentración de locales o preservar el orden público, son difícilmente conciliables con otros argumentos expuestos en el preámbulo del decreto que no inducen a considerar que se esté frenando la propensión al juego. Entre ellos, que el decreto pretende dar respuesta a la “creciente diversificación de los juegos de azar” que se está produciendo “por la incorporación de novedades de naturaleza técnica”. O el reconocimiento de que se está produciendo una “profunda transformación del sector del juego” y debe modificarse el sistema de distribución de máquinas, “a la vista de los nuevos juegos que pueden practicarse en los salones”.

De los anteriores argumentos, se infiere que el requisito impuesto a las nuevas instalaciones de guardar una distancia mínima de 800 metros respecto de las preexistentes está obstaculizando el establecimiento de otros operadores, sin que haya opuesto argumentos convincentes que justifiquen las razones imperiosas de interés general invocadas.

Por ello, se sugiere replantearse la proporcionalidad de la referencia elegida de metros de distancia entre los salones recreativos. Tal principio exige que la medida sea “adecuada para garantizar la realización del objetivo que pretende lograr” y que no vaya “más allá de lo necesario para alcanzarlo”.

Debe subrayarse, por otra parte, que el 19 de febrero de 2014 se celebró una reunión del Pleno del Consejo de Políticas de Juego en la que se adoptó, como uno de sus acuerdos, el encomendar al Grupo de Trabajo Regulatorio, en régimen de cooperación entre sus miembros, un estudio sobre la posibilidad de acometer reformas legislativas para dinamizar la actividad económica del sector del juego, en particular dentro del ámbito del juego presencial, como competencia exclusiva de las comunidades autónomas.

Dicho grupo se reunió en 2014 en tres ocasiones (24 de marzo, 5 de junio y 8 de octubre) y designó una secretaría técnica: la Subdirección General de Regulación del Juego de la Dirección General de Ordenación del Juego. Esta, tras consultar a las asociaciones sectoriales representativas del juego en el ámbito estatal, elaboró un documento conteniendo propuestas de modificación



regulatoria para su discusión en el seno del Grupo de Trabajo Regulatorio. Entre tales propuestas, figuraba la posibilidad de eliminar de la normativa las distancias mínimas entre instalaciones de salones de juego. Así se reflejó en el documento remitido a los miembros del CPJ para su evaluación y valoración por la Subdirección General de Regulación del Juego de la Dirección General de Ordenación del Juego (MHAP).

#### **4. CONCLUSIONES**

La Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía aprecia la existencia de obstáculos al establecimiento de nuevos salones de juego en el Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell, por el que se aprueba Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana.

El requisito de la distancia mínima de 800 metros previsto en el artículo 4 de tal reglamento no se encuentra suficientemente justificado a la luz de los principios de necesidad y proporcionalidad regulados en el artículo 5 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.





Sevilla, a 11 de junio de 2015

AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA