

RESUMEN (26)

JUEGO – Distancia salones de juego. Illes Balears

Se ha recibido en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) reclamación contra el *Decreto 42/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego en la comunidad autónoma de las Illes Balears*, que prohíbe el establecimiento de nuevos salones de juego en un radio inferior a 500 o 250 metros (según se trate del municipio de Palma, o del resto de municipios de la Comunidad Autónoma) respecto de los ya existentes. El reclamante considera que ello infringe la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM).

Esta SECUM considera que el artículo 5 de la LGUM exige que todo requisito asociado a un determinado régimen de intervención esté basado en una razón imperiosa de interés general, con una relación causal que quede recogida de forma clara en la norma, y ser proporcionados a la misma tal que haya sido producto de una comparación con otras posibles alternativas menos distorsionadoras para la actividad económica.

[Informe SECUM](#)



26/19039

I. INTRODUCCIÓN

El 27 de junio de 2019, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación 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 el *Decreto 42/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego en la comunidad autónoma de las Illes Balears*, vulnera sus derechos e intereses legítimos. Concretamente, considera que el artículo 8.3 del Decreto 42/2019, de 24 de mayo, en el que se establece la prohibición de establecimiento de nuevos salones de juego en un radio inferior a 500 o 250 metros (según se trate del municipio de Palma, o del resto de municipios de la Comunidad Autónoma) respecto de los ya existentes, constituye una limitación al ejercicio de su actividad económica, contraria a la LGUM.

II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Normativa autonómica

Las Comunidades Autónomas tienen competencias en materia de juego en su territorio, siendo este aspecto competencia exclusiva autonómica. En esta línea, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana recoge en su artículo 30.29 que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con la única exclusión de las apuestas mutuas deportivo-benéficas.

Dentro de dicho encuadre competencial, los salones de juego, quedan regulados por las siguientes normas:

- **Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears**

La 8/2014, de 1 de agosto, tiene por objeto la regulación del juego y de las apuestas en sus distintas modalidades en el territorio de la comunidad autónoma de las Illes Balears. El artículo 8 de la Ley establece que los juegos y apuestas se deben practicar única y exclusivamente en los establecimientos que reúnan los requisitos exigidos por esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen, y que estén autorizados expresamente para ello.

- **Decreto 42/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego en la comunidad autónoma de las Illes Balears**

“**Artículo 8.** Limitaciones de ubicación

(...)

3. Tampoco se podrá autorizar la instalación de salones de juego cuando haya otro ya autorizado o en tramitación a una distancia inferior a quinientos metros, en el término municipal de Palma, y a doscientos cincuenta metros, en el resto de municipios de la comunidad autónoma de les Illes Balears. Estas limitaciones operan respecto a otros salones del mismo término municipal del solicitado, no respecto a salones existentes en otros términos municipales.

4. Las limitaciones establecidas en este artículo, deberán acreditarse de la forma siguiente:

(...)

b) Respecto a las limitaciones contenidas en el apartado 3 de este artículo, certificado técnico que acredite que entre la puerta principal de entrada al salón de juego solicitado y la puerta principal del salón de juego de tipo B más cercano, medidos radialmente, hay una distancia superior a 500 metros o 250 metros, según se trate del término municipal de Palma u otro municipio.

Ambos certificados se entenderán vigentes desde su expedición y presentación junto a la solicitud de instalación hasta la fecha de apertura y funcionamiento del salón de juego, dentro de los plazos establecidos en el presente Reglamento.”

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 que realiza el interesado, 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 27 de junio de 2019 (pero fue presentada en el Registro electrónico de Illes Balears el 26 de junio de 2019). Se plantea frente al *Decreto 42/2019, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de salones de juego en la comunidad autónoma de las Illes Balears*, publicado en el BOCAIB el 28 de mayo de 2019.

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.

Con carácter preliminar, se señala que el informe de esta SECUM se circunscribe a analizar la compatibilidad del precepto impugnado con la LGUM, con exclusión de cualquier otra valoración.

En la Comunidad Autónoma de Illes Balears, la instalación de salones de juego está sometida a un régimen de autorización, siendo uno de los requisitos necesarios para su obtención el certificado que acredite que entre el nuevo salón y el salón ya establecido más cercano hay una distancia mínima de 500, en la Ciudad de Palma, o 250 metros, en el resto de municipios. Esta prohibición de establecimiento de nuevos salones recreativos o de juego en un radio inferior a 500 o 250 metros respecto de los ya existentes, establecida en el artículo 8.3 del Decreto 42/2019, de 24 de mayo, y contra el que reclama la interesada, constituye una limitación al ejercicio de una actividad económica¹.

De acuerdo con el artículo 5 de la LGUM, los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio deben motivarse en la necesaria salvaguardia 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, y deben ser proporcionados, no

¹ Así lo ha considerado la Audiencia Nacional, en su [SAN 694/2018](#), de 8 de marzo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia Costa y Cifone, de 16 de febrero de 2012 ([asuntos acumulados C72-10 y C77-10](#)), y esta SECUM, en el [Informe 26/15013](#).

existiendo otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

El artículo 9 de la LGUM² establece que las autoridades competentes deben garantizar el cumplimiento del principio de necesidad y proporcionalidad no sólo en el instrumento de intervención administrativa seleccionado (esto es, la autorización), sino también en cada uno de los concretos requisitos asociados a esa autorización, que son los que singularizan el régimen de intervención y a los que, por tanto, debe extenderse el test de necesidad y proporcionalidad. Teniendo esto en cuenta, y dado que el interesado no reclama contra el régimen de autorización, sino contra uno de los requisitos que la singularizan, procede analizar la necesidad y proporcionalidad de ese requisito de distancias mínimas entre salones de juego, para determinar si el mismo resulta o no conforme a la LGUM.

El Decreto 42/2019, de 24 de mayo, explica en su preámbulo que la norma “(...) regula de manera exhaustiva el régimen de las autorizaciones administrativas para la instalación de salones de juego y los límites de distancias a los que están sometidos los salones de juego en atención a la protección de los colectivos más vulnerables, así como también la necesidad de disponer de un sistema de control y admisión, en aras, precisamente, de proteger a las personas menores de edad y a las personas autoprohibidas.” La protección de los colectivos más vulnerables puede vincularse a alguna de las RIIG del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, al que remite el artículo 5.1 de la LGUM, como la salud pública, o la seguridad y salud de los consumidores.

Sin embargo, no basta con invocar una razón imperiosa de interés general; además, el requisito controvertido debe guardar un nexo causal adecuado con dicha razón imperiosa de interés general y ser la alternativa menos restrictiva posible de la actividad económica.

Esta SECUM entiende que podría considerarse que el requisito controvertido contribuye a evitar el acceso al juego de los colectivos más vulnerables (en la medida en que supone una limitación del número de salones de juego, y por

² **Artículo 9. Garantía de las libertades de los operadores económicos.**

1. Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.

2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:

(...)

b) Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica. (...)

tanto, de las oportunidades de acceso a las actividades de juego). No obstante, a la hora de analizar su proporcionalidad cabría tener en cuenta variables como la concentración de este tipo de establecimientos en las zonas donde se establecen las restricciones y que la reducción de las oportunidades de acceso al juego no afectaría sólo a los colectivos más vulnerables, sino también al resto de jugadores.

En este sentido, cabe señalar que el propio Decreto 42/2019 prevé además otras medidas alternativas con las que conseguir la protección de los colectivos más vulnerables. Concretamente, el artículo 8.1 del Decreto exige a los salones de juego una distancia mínima de 100 metros respecto de centros escolares, zonas de ocio infantil y centros permanentes de atención a menores de edad³; el artículo 24 del Decreto contiene la relación de personas que tienen prohibido el acceso al juego⁴; relación que se completa con el artículo 25 del Decreto, que obliga a los salones de juego a contar con un servicio de control y admisión de jugadores⁵.

Resulta además conveniente tener en cuenta que la Audiencia Nacional ha tenido la oportunidad de pronunciarse ante requisitos de análoga naturaleza en el sector del juego. En su Sentencia 964/2018, de 8 de marzo, la Audiencia Nacional anulaba el requisito de distancia mínima de 800 metros entre salones de juego, contenido en el *Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana*, al considerar que la norma impugnada no había motivado suficientemente la necesidad y proporcionalidad de la concreta distancia que obligaba a mantener entre establecimientos de juego. Así, establecía la Audiencia Nacional que “*no se cuestiona ahora que la determinación*

³ **Artículo 8. Limitaciones de ubicación**

“1. En ningún caso se puede autorizar la instalación de salones de juego en una zona inferior a cien metros, medidos radialmente desde el límite más cercano a la edificación de los centros que impartan enseñanza a las personas menores de edad, zonas de ocio infantil y centros permanentes de atención a las personas menores de edad. (...)”

⁴ **Artículo 24. Prohibiciones**

“1. En las salas de juego está prohibido el acceso y el juego a:

a) Las personas menores de edad y las personas incapacitadas legalmente o por resolución judicial firme.

b) A las personas que voluntariamente hayan solicitado que les sea prohibido el acceso a los establecimientos de juego, mediante la inscripción en la sección de prohibiciones de acceso del Registro General del Juego. (...)”

⁵ **Artículo 25. Servicio de admisión y control**

Los salones de juego deberán contar con un servicio de control y admisión, que exigirá la identificación de los jugadores e impedirá la entrada y el juego a las personas menores de edad, las personas incapacitadas legalmente o por resolución judicial firme y a aquellos que voluntariamente hayan solicitado la prohibición de acceso.

El derecho de admisión en los salones de juego se sujetará a la normativa vigente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas.

de la distancia entre esta clase de locales sea una competencia autonómica, como se esfuerzan en recordar las contestaciones a la demanda, sino que la concretamente fijada por el Decreto 55/2015 carezca, insistimos, de una motivación suficiente anclada en razones imperiosas de interés general, en el entendido de que el ejercicio de aquella competencia encuentra como límite necesario el libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en los términos que resultan del artículo 5 de la LGUM⁶.

También el TJUE ha analizado la obligación de respetar una distancia mínima entre establecimientos de juego, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) Costa y Cifone, de 16 de febrero de 2012 (asuntos acumulados C72-10 y C77-10), relativa a una cuestión prejudicial sobre la adecuación a Derecho Comunitario de determinadas licitaciones desarrolladas en Italia para desarrollar actividades de recogida y gestión de apuestas. En dicha Sentencia el TJUE cuestiona el trato diferenciado entre operadores entrantes y ya establecidos, y con ello la relación de causalidad del requisito con la razón imperiosa de interés general invocada (orden público), teniendo como efecto último la medida, según las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón, la preservación de la posición de mercado de los concesionarios históricos.

IV. CONCLUSIONES

El artículo 5 de la LGUM exige que todo requisito asociado a un determinado régimen de intervención esté basado en una razón imperiosa de interés general, con una relación causal que quede recogida de forma clara en la norma, y ser proporcionados a la misma tal que haya sido producto de una comparación con otras posibles alternativas menos distorsionadoras para la actividad económica.

Madrid, 11 de julio de 2019

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

⁶ [SAN 964/2018, de 8 de marzo \(FJ 4\)](#)