

RESUMEN (28)

JUEGO – Horarios salones de juego – Illes Balears

Se presenta en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado un escrito de una empresa informando sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de los horarios de los salones de juego en Illes Balears, consistentes en la existencia de distintos horarios de apertura para los salones de juego en función del municipio.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado entiende que el principio de cooperación entre las autoridades competentes ha de aplicarse para garantizar la unidad de mercado. Aunque, el artículo 12 se refiere a la colaboración de las comunidades autónomas mediante las conferencias sectoriales, por analogía se considera que las autoridades a nivel municipal e insular pueden coordinarse y considerar la consecución de acuerdos en relación con los horarios de los salones de juego en todo el territorio balear o al menos en cada una de las islas. En este sentido la autoridad competente de la comunidad autónoma, en el marco de sus competencias, puede realizar igualmente actuaciones en la materia.

Remitido este expediente al punto de contacto de Illes Balears para unidad de mercado, la autoridad competente en materia de juego no se ha comprometido a la realización de ninguna actuación concreta en materia de horarios de los salones de juego en el territorio de dicha Comunidad, ya que entiende que *“el horario de funcionamiento de los establecimientos de juego corresponde fijarse través de las correspondientes ordenanzas municipales habilitadas para regular los horarios, de lo contrario supondría mermar las competencias locales”*.

[Informe final](#)



28/18024

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 17 de octubre de 2018 ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de una 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 los horarios de los salones de juego en Illes Balears.**

En concreto, las disposiciones sobre horarios de los salones de juego son impuestas por los municipios por lo que estos horarios varían según lo que estos regulen, considerando el interesado que ello produce una situación discriminatoria y una barrera de ejercicio de la actividad para los salones que se ubiquen en municipios con horario más restringido que el de otros municipios.

II. MARCO NORMATIVO

La regulación balear de los horarios de los salones de juego se contiene en la siguiente normativa:

a) Normativa autonómica:

- **Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.**

Del artículo 25 de esta Ley se desprende que los municipios y consejos insulares tienen la competencia para establecer los horarios de actividades recreativas, incluidas las actividades de juego y que en ausencia de regulación, el horario podría ser de apertura las 24 horas del día (siempre que en la sala no haya música). Este artículo establece:

“**Artículo 25.** Horario general de las actividades permanentes de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

1. Las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán adecuar su función de regulación de los horarios y de autorización y control de actividades a las disposiciones de la presente ley. En especial, las administraciones competentes velarán para evitar las molestias y los problemas de orden público que el funcionamiento de la actividad pueda producir en el

exterior derivados de ruidos y vibraciones y de concentraciones humanas o de vehículos que puedan afectar a la seguridad o a la salud pública.

2. Si no existen ordenanzas municipales o reglamentos insulares que regulen expresamente los horarios de actividades permanentes de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, éstas permanecerán cerradas:

- Entre las 24.00 h y las 10.00 h en las zonas al aire libre con actividad musical.

- Entre las 6.00 h y las 10.00 h en las zonas cerradas con actividad musical.

3. Para poder ejercer la actividad entre las 24.00 h y las 8.00 h deberán adoptar medidas para intentar evitar el ruido y la aglomeración de personas en el exterior de la actividad que puedan provocar molestias al vecindario.

(...)”.

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

Esta Ley no contiene preceptos sobre los horarios de las actividades de juego.

- **Decreto 43/2012, de 25 de mayo, por el que se regulan diversos aspectos relacionados con las máquinas recreativas de juego, los salones recreativos de juego y las salas de bingo.**

Este decreto sólo contiene una referencia indirecta a la regulación de los horarios de los salones de juego por parte de los municipios.

“**Artículo 17.** Horario de las antesalas y salas anexas.

1. El horario de apertura y cierre de las antesalas y salas anexas donde se hayan instalado máquinas de juego de tipo B, de tipo B especial y de tipo B exclusivas de bingos, será el que autorice la normativa municipal para los salones de juego.

2. En las antesalas y salas anexas no se requiere el registro de control de autoprohibición.”

- **Decreto 55/2009, de 11 de septiembre, sobre régimen jurídico de las salas de juego.**

Este Decreto impone todas las condiciones de funcionamiento de los salones, excepto los horarios de los mismos.

b) Normativa local:

- **Ordenança municipal reguladora dels horaris d'establiments i espectacles públics i activitats recreatives. Ajuntament de Son Servera**

“**Article 1.** Horari d'obertura i tancament.

(...)

1.2.- *L'horari d'obertura i tancament dels establiments públics i activitats recreatives serà el que es reflecteix a continuació durant tot l'any:*

(...)

Grup III: bingos, sales de joc, cinemes, teatres, cafè-teatre i anèlegs.

Obertura: 12:00 Tancament: 04:00

(...)"

- **Ordenanza reguladora de los horarios de cierre de establecimientos y espectáculos públicos y actividades recreativas. Ayuntamiento de Calvià.**

"Artículo 1

1.1. *El horario de cierre de los establecimientos públicos y actividades recreativas será, como máximo, el que se indica a continuación durante todo el año:*

(...)

Grupo III: Bingos, cines, teatros, Cafés-teatro y otros análogos cerrarán como máximo, a las 04'00 horas.

(...)"

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

- a) Inclusión de la actividad de salones 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 explotación de salones 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 el caso que se presenta a la luz de los principios de la LGUM.**

Del artículo 25 de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre se desprende que en Illes Balears los municipios y consejos insulares tienen la competencia para

establecer los horarios de las actividades de juego y que en ausencia de regulación, los establecimientos podrán estar abiertos las 24 horas del día.

Hay municipios que han regulado estos horarios, otros no¹. Así, en los ayuntamientos de Son Servera y Calvià los salones de juego deben cerrar a las 4,00 horas y sin embargo, en Palma, al no existir regulación, dichos salones pueden abrir en el horario que estimen².

El artículo 5³ de la LGUM exige que los límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio se motiven en la necesaria salvaguardia 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, y que sean proporcionados, no existiendo otro medio menos restrictivo o menos distorsionador de la actividad económica.

La imposición de horarios por parte de la autoridad competente puede estar justificada por razones imperiosas de interés general, en concreto, el orden público y la salud de los consumidores. Sin embargo, lo que aquí se plantea no es la necesidad y proporcionalidad de una medida consistente en imponer horarios para el ejercicio de la actividad sino el hecho de que los horarios regulados por municipios cercanos sean diferentes.

Así, la actuación de los distintos municipios y la falta de cooperación entre ellos ha provocado a juicio del interesado una situación de distorsión en la unidad de mercado, en el ejercicio de la actividad económica de explotación de salones de juego.

En este punto se recuerda que los artículos 4 y 12 de la LGUM establecen:

¹ Los consejos insulares tampoco han hecho uso de su competencia para regular los horarios de los salones de juego.

² En otras comunidades autónomas los horarios son homogéneos; no son regulados por los municipios sino por el gobierno de cada comunidad autónoma. Así, por ejemplo, en Cataluña el horario de funcionamiento de los salones de juego es el comprendido entre las 9.00 y las 4.00 (Decreto 37/2010, de 16 de marzo, de aprobación del Reglamento de salones de juego), en Aragón entre las 08.00 horas de un día y las 02.00 del día siguiente (Decreto 39/2014, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Locales de juego) y en Murcia el horario de cierre de los salones de juego será a las dos horas, no obstante los viernes, sábados y vísperas de festivos se prolongará hasta las tres horas (Decreto 72/2008, de 2 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

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.”*

“Artículo 4. Principio de cooperación y confianza mutua.

Con el fin de garantizar la aplicación uniforme de los principios recogidos en este Capítulo y la supervisión adecuada de los operadores económicos, las autoridades competentes cooperarán en el marco de los instrumentos establecidos en el Capítulo III de esta Ley.

Las autoridades competentes, en sus relaciones, actuarán de acuerdo con el principio de confianza mutua, respetando el ejercicio legítimo por otras autoridades de sus competencias, reconociendo sus actuaciones y ponderando en el ejercicio de competencias propias la totalidad de intereses públicos implicados y el respeto a la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos y a la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional.”

“Artículo 12. Cooperación en el marco de las conferencias sectoriales.

1. A través de las conferencias sectoriales, las diferentes autoridades competentes analizarán y propondrán las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios recogidos en esta Ley y establecer marcos regulatorios adaptados a sus principios y disposiciones. El trabajo de estas conferencias sectoriales podrá contar con la contribución de los operadores económicos que, a través de una consulta a sus entidades representativas, participarán, en su caso, en la detección de las distorsiones que se producen en la unidad de mercado y de los ámbitos que requieren un análisis de la normativa vigente, en línea con lo establecido en esta Ley.

2. En particular, las conferencias sectoriales analizarán las condiciones y requisitos requeridos para el acceso y ejercicio de la actividad económica, así como los relativos a la distribución y comercialización de productos, e impulsarán los cambios normativos y reformas que podrán consistir, entre otros, en:

a) Propuestas de modificación, derogación o refundición de la normativa existente, con el fin de eliminar los obstáculos identificados o hacer compatibles con esta Ley aquellas normas que incidan en la libertad de establecimiento y de libre circulación de bienes y servicios.

b) Adopción de acuerdos que establezcan estándares de regulación sectorial, en materias que son competencia autonómica y local de acuerdo con los principios contenidos en esta Ley.

c) Adopción de otras medidas, tales como planes de actuación que versen sobre las materias analizadas con el fin de eliminar los obstáculos identificados de acuerdo con los principios de esta Ley.

3. Sin perjuicio del resto de funciones que tiene establecidas en esta Ley, el Consejo de Unidad de Mercado, a través de su secretaría, colaborará con las secretarías de las conferencias sectoriales en aplicación de lo establecido en este artículo.”

El principio de cooperación entre las autoridades competentes ha de aplicarse para garantizar la unidad de mercado. Aunque, el artículo 12 se refiere a la colaboración de las comunidades autónomas mediante las conferencias sectoriales, por analogía se considera que las autoridades a nivel municipal e

insular pueden coordinarse y considerar la consecución de acuerdos en relación con los horarios de los salones de juego en todo el territorio balear o al menos en cada una de las islas. En este sentido la autoridad competente de la comunidad autónoma, en el marco de sus competencias, puede realizar igualmente actuaciones en la materia.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

Remitido este expediente al punto de contacto de Illes Balears para unidad de mercado, la autoridad competente en materia de juego no se ha comprometido a la realización de ninguna actuación concreta en materia de horarios de los salones de juego en el territorio de dicha Comunidad, ya que entiende que *“el horario de funcionamiento de los establecimientos de juego corresponde fijarse través de las correspondientes ordenanzas municipales habilitadas para regular los horarios, de lo contrario supondría mermar las competencias locales”*.

Madrid, 30 de enero de 2019

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO