

RESUMEN (28)

JUEGO – Máquinas recreativas “A”. Madrid

Se presenta ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) información relativa a la posible existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de las máquinas recreativas tipo “A” en la Comunidad de Madrid.

En concreto, se informa que dichas máquinas están sometidas en la Comunidad de Madrid a un régimen jurídico similar al de las máquinas de juego con premio, incluyendo, a su entender, un fuerte régimen de autorización previa, elevadas fianzas y limitaciones cuantitativas de instalación.

La SECUM, tras analizar la regulación vigente, considera sin embargo que las actividades relacionadas con las máquinas tipo A, no se encuentren sometidas a régimen de autorización previa. Y con respecto a las garantías exigidas a las empresas operadoras de este tipo de máquinas y a las empresas que explotan salones recreativos, la Comunidad de Madrid se ha comprometido a revisar la normativa en vigor en el curso del próximo año 2018 para su eliminación, al objeto de adecuarse al principio de necesidad y proporcionalidad establecido en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

Las restricciones cuantitativas a la instalación de máquinas recreativas tipo “A” por tipo de establecimiento tendrían igualmente que justificarse, de conformidad con el principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM, o bien eliminarse.

[Informe final](#)



28/17016

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 5 de septiembre de 2017, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de D. (...), en su propio nombre 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 las máquinas recreativas tipo “A”¹ en la Comunidad de Madrid.**

En concreto, el informante señala que la normativa de la Comunidad de Madrid sigue sometiendo a las máquinas recreativas tipo “A”, que son máquinas de ocio o entretenimiento porque no proporcionan ningún tipo de premio, a un régimen jurídico similar al de las máquinas de juego con premio, incluyendo, a su entender, un fuerte régimen de autorización previa, elevadas fianzas y limitaciones cuantitativas de instalación.

Por ello, considera el interesado que la legislación de la Comunidad de Madrid en este ámbito vulnera la LGUM y apoya su información recordando que esta Secretaría tramitó un procedimiento similar en el año 2014 relativo a las normativas de las Comunidades Autónomas de Galicia y Cataluña sobre máquinas tipo “A”, que concluyó con su modificación para su adaptación a la LGUM.²

¹ De acuerdo con el Decreto 73/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid y se modifican otras normas en materia de juego, las máquinas recreativas tipo “A” son *“aquellas de mero pasatiempo o recreo que se limitan a conceder al usuario un tiempo de uso o de juego a cambio del precio de la partida, sin que se pueda conceder ningún premio en metálico, en especie o en forma de puntos canjeables por objetos o dinero.”*

² El informe de la SECUM emitido en ese procedimiento está publicado en la web del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y puede consultarse en el siguiente enlace: [28.07 JUEGO. Máquinas recreativas](#)

II. MARCO NORMATIVO

Históricamente la regulación sobre el juego ha abarcado conjuntamente la regulación de la actividad recreativa y la de azar. Sin embargo, la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios de mercado interior, al plantear la exclusión de la actividad del juego de su ámbito de aplicación, circunscribió esta exclusión únicamente a las actividades en las que se realizan apuestas con valor monetario y que conllevan incertidumbre sobre la obtención de un premio.

Esta exclusión fue trasladada al artículo 2.2.h) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que exceptúa del ámbito de su aplicación las actividades de juego que impliquen apuestas de valor monetario. Por tanto, puede afirmarse que la actividad desarrollada a través de las máquinas recreativas tipo “A” (fabricación, comercialización, importación, exportación, instalación y explotación) son actividades que a nivel estatal se incluyen dentro del ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre³.

Normativa de la Comunidad Autónoma de Madrid.

La Comunidad Autónoma de Madrid sigue regulando las máquinas recreativas tipo “A” en el marco de la regulación sobre juego.

Del análisis de la normativa de esa Comunidad sobre el régimen de acceso, las garantías y las restricciones cuantitativas a la instalación de máquinas recreativas tipo “A”, se desprende lo siguiente:

- La fabricación, comercialización, importación, exportación, instalación y explotación de máquinas recreativas tipo “A” no requiere autorización administrativa previa y las empresas dedicadas a estas actividades no están obligadas a inscribirse en el Registro de Juego. Las empresas operadoras de máquinas tipo “A” (dedicadas a su explotación) no tienen que comunicar la instalación, cambios de ubicación o traslados de ese tipo de máquinas⁴. Para el ejercicio de la actividad de explotación de salones recreativos

³ Por otra parte, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, lo define en su artículo 3.a) como *“toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar. Los premios podrán ser en metálico o especie dependiendo de la modalidad de juego”*. La regulación de las máquinas recreativas de tipo “A” no se entenderían, por tanto, incluidas dentro del ámbito de aplicación de esta Ley.

⁴ La Comunidad de Madrid, en el informe emitido en este procedimiento, ha señalado que los operadores no tienen que comunicar la instalación, cambios de ubicación y traslados de las máquinas tipo “A”, ya que el precepto que señala esa obligación (artículo 50 del Decreto 73/2009, de 30 de julio) se refiere a “máquinas debidamente autorizadas”, por lo que estarían excluidas las máquinas tipo “A”.

(aquellos en los que se instalan exclusivamente máquinas recreativas tipo "A") es suficiente con una comunicación de inicio de la actividad. Las máquinas recreativas tipo "A" no tienen que ser homologadas.

- Las empresas operadoras de este tipo de máquinas deben constituir dos tipos de garantías, una previa a la inscripción en el Registro (ello a pesar de que no hay obligación de inscribirse en el Registro, la norma se refiere en este punto a esta inscripción) y otra previa al ejercicio de la actividad. Las empresas dedicadas a la explotación de salones recreativos también deben constituir una garantía.
- Se pueden instalar hasta dos máquinas recreativas tipo "A" en bares, restaurantes, salones de billar, discotecas, salas de baile y salas de juventud. En boleras, salones de recreo y diversión, locales habilitados en hoteles, campings, recintos feriales, parques de atracciones y acuáticos se pueden instalar hasta un máximo de diez máquinas. En los locales donde se pueden instalar conjuntamente las máquinas de tipo A, B.1 y D se podrán instalar hasta tres máquinas siempre que no se supere el número de dos del mismo tipo.

A continuación se transcribe el literal de los artículos relevantes para el análisis del caso:

- **Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid.**

Artículo 1. Objeto y ámbito de la aplicación de la Ley.

1. El objeto de la presente Ley es la regulación en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, de todas las actividades relativas a juegos y apuestas en sus distintas modalidades, y en general, todas aquellas actividades en las que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre los resultados, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o primordialmente de suerte, envite o azar y tanto si se desarrollan mediante la utilización de máquinas automáticas como si se llevan a cabo a través de la realización de actividades humanas, cualquiera que sea el medio por el que se realicen. Asimismo, será de aplicación a aquellas actividades de juego meramente recreativo que se llevan a cabo mediante máquinas o aparatos automáticos o medios telemáticos.

Artículo 4. Autorizaciones.

1. El ejercicio de las actividades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley requerirá autorización administrativa previa, a excepción de la explotación e instalación de máquinas recreativas (...), que únicamente deberán ser comunicadas a la Consejería competente en materia de juego en los términos que reglamentariamente se establezca.

Artículo 6. Requisitos de los juegos y material de juego.

2. La práctica de los juegos y apuestas, a excepción de las máquinas recreativas, solo podrá efectuarse con material homologado por la Consejería competente en la materia, y las condiciones de su inscripción previa en el Registro del Juego, comercialización,

distribución y mantenimiento serán establecidas específicamente en las normas de desarrollo de la presente.

Artículo 13. Máquinas recreativas y de Juego.

1. A efectos de su régimen jurídico las máquinas a que se refiere esta Ley se clasifican en:

- a) Máquinas recreativas.
- b) Máquinas recreativas con premio programado.
- c) Máquinas de azar.

2. Son máquinas recreativas aquellas de mero pasatiempo o recreo que se limitan a conceder al usuario un tiempo de uso o de juego a cambio del precio de la partida, sin que puedan conceder ningún premio en metálico, en especie o en forma de puntos canjeables por objetos o dinero.

Artículo 17. Del ejercicio empresarial de actividades relacionadas con el juego.

1. El ejercicio empresarial de toda actividad relacionada con la organización y explotación de juegos y apuestas, así como con la fabricación, reparación, intermediación en el comercio o explotación de material de juego está sujeto a inscripción previa en el Registro del Juego, en las condiciones que se determinen reglamentariamente. No será necesaria dicha inscripción para la explotación de máquinas y salones recreativos y el ejercicio de las demás actividades relacionadas con dichas máquinas.

Artículo 18. Fianzas.

1. Las empresas que realicen actividades relacionadas con el juego y las apuestas deberán constituir una fianza en favor de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, en los términos y las cuantías que reglamentariamente se establezcan.

- **Decreto 73/2009, de 30 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid y se modifican otras normas en materia de juego.**

Artículo 5. Definición de las máquinas recreativas o de tipo A

1. Son máquinas recreativas o de tipo A aquellas de mero pasatiempo o recreo que se limitan a conceder al usuario un tiempo de uso o de juego a cambio del precio de la partida, sin que se pueda conceder ningún premio en metálico, en especie o en forma de puntos canjeables por objetos o dinero.

Artículo 17. Homologación de modelos de máquinas recreativas y de juego.

1. La fabricación, importación, comercialización, explotación e instalación de las máquinas recreativas y de juego reguladas en el presente Reglamento en el territorio de la Comunidad de Madrid requerirá la previa homologación del correspondiente modelo y su inscripción en el Registro del Juego de la Comunidad de Madrid, a excepción de los modelos de las máquinas de tipo A.

Artículo 33. Garantías

- 1. Las empresas operadoras de máquinas recreativas y de juego estarán obligadas a constituir una garantía inicial a favor de la Hacienda de la Comunidad de Madrid previamente a su inscripción en el Registro General del Juego de la Comunidad de Madrid por importe de 6.000 euros.

2. *Dichas empresas deberán constituir además otra garantía con carácter previo al ejercicio efectivo de su actividad de explotación de máquinas cuyo importe quedará reducido en la misma cuantía que el importe de la garantía inicial prestada.*
3. *La cuantía de la garantía para el ejercicio efectivo de la actividad de explotación de máquinas de tipo B será la que resulte de la aplicación de la escala siguiente:*
 - *Hasta 50 máquinas: 36.000 euros.*
 - *Hasta 100 máquinas: 76.000 euros.*
 - *A partir de 100 máquinas la garantía se incrementará en 76.000 euros adicionales por cada 100 máquinas o fracción.*
4. *La cuantía de la garantía a que se refiere el apartado anterior se duplicará para las empresas operadoras de máquinas de tipo C y se reducirá al 20 por 100 para las empresas operadoras de máquinas de los tipos A y D.*

Artículo 35. Autorización de explotación

1. *La explotación de una máquina recreativa y de juego por una empresa operadora, a excepción de la de las máquinas de tipo A, requerirá la previa obtención de autorización.*

Artículo 45. Número de máquinas a instalar

1. *El número de máquinas de tipo A que se podrán instalar en los establecimientos que a continuación se relacionan será el siguiente:*
 - a) *En los establecimientos clasificados como de hostelería y restauración así como bares especiales por el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones de la Comunidad de Madrid, exceptuando las terrazas, en los salones de billar, en las discotecas y salas de baile y en las salas de juventud, hasta dos máquinas.*
 - b) *En las boleras, en los salones de recreo y diversión, en los locales habilitados al efecto en centros hoteleros, "campings" y recintos feriales, en los parques de atracciones y en los parques acuáticos, hasta diez máquinas.*
4. *En los establecimientos referidos en los apartados 1.a), 2 y 3.a) donde se puedan instalar máquinas de los tipos A, B.1 o D no se podrá superar el número máximo de dos máquinas por establecimiento. No obstante, se podrán instalar hasta tres máquinas siempre que no se supere el número de dos del mismo tipo.*

Artículo 50. Comunicación de la instalación, cambios de ubicación y traslados de las máquinas

Las empresas operadoras deberán comunicar al órgano competente en materia de ordenación y gestión del juego la instalación de las máquinas debidamente autorizadas así como todos los cambios de ubicación, incluidos los traslados. Dicha comunicación se deberá efectuar con carácter previo a la instalación o traslado de la máquina.

Artículo 59. Empresarios de salones

2. *El ejercicio de la actividad de explotación de salones de juego requerirá la previa inscripción de la empresa explotadora en el Registro del Juego y la autorización administrativa previa de cada salón. En el caso de la explotación de salones recreativos será suficiente la comunicación del ejercicio de la actividad en los términos que recoge*

el artículo 63, sin perjuicio de la obtención de los permisos y licencias exigibles por la demás normativa de aplicación.

Artículo 61. Garantías

1. *Las empresas dedicadas a la explotación de salones vendrán obligadas a constituir a favor de la Hacienda de la Comunidad de Madrid una garantía por importe de 6.000 euros por cada salón recreativo y de 36.000 euros por cada salón de juego.*

Artículo 63. Comunicación de la actividad de los salones recreativos

1. *El ejercicio de la actividad de explotación de un salón recreativo se comunicará al órgano competente en materia de ordenación y gestión del juego en el plazo máximo de un mes desde la fecha de inicio de dicha actividad.*

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

a) Inclusión de las actividades económicas relacionadas con las máquinas recreativas tipo “A” 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 instalación y explotación de máquinas recreativas de tipo “A” 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 máquinas recreativas tipo “A” a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este informe es analizar, desde el punto de vista de la LGUM, la normativa de la Comunidad Autónoma de Madrid que regula la instalación y explotación de máquinas recreativas tipo “A”, en lo relativo al régimen de acceso a la actividad económica, el requisito de fianza o garantía y las restricciones cuantitativas para su instalación en los locales autorizados.

Dicho análisis debe realizarse atendiendo al artículo 5 de la LGUM, que proclama el principio de necesidad y proporcionalidad, así como al artículo 17 que lo instrumenta.

El artículo 5 de la LGUM establece lo siguiente:

“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 3.11⁵ 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.”

La regulación relativa a la actividad de explotación de las máquinas recreativas de tipo “A” en la Comunidad de Madrid no exige de los operadores autorización previa, ni inscripción en el Registro de Juego, ni comunicación para la instalación, los cambios de ubicación o los traslados de las máquinas. Sí establece un régimen de comunicación para la explotación de salones recreativos, el cual cabe, de conformidad con el artículo 17.3⁶ de la LGUM cuando por alguna razón imperiosa de interés general las autoridades precisan conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas que hay en el mercado.

De modo que no parece ser cierto que las actividades relacionadas con las máquinas tipo A se encuentren sometidas a régimen de autorización previa, como dice el informante.

Garantías.

La Comunidad de Madrid ha informado durante este procedimiento que desde el año 2011 no se aplica este requisito y que está prevista su supresión

⁵ 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.

⁶ “Artículo 17. Instrumentación del principio de necesidad y proporcionalidad.

3. Las autoridades competentes podrán exigir la presentación de una comunicación cuando, por alguna razón imperiosa de interés general, tales autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado.”

mediante la modificación del Decreto 73/2009, de 30 de julio, que se llevará a cabo próximamente.

Restricciones cuantitativas a la instalación de máquinas por tipo de establecimiento.

Las restricciones cuantitativas a la instalación de máquinas recreativas tipo “A” por tipo de establecimiento tendrían que ajustarse al principio de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM, por lo que deberían estar justificadas en la necesidad de salvaguardar alguna de las razones imperiosas de interés general de entre las referidas en ese artículo. Al no existir tal justificación, las restricciones serían contrarias a ese precepto. No bastaría en todo caso invocar una razón imperiosa de interés general; además, las restricciones cuantitativas deberían guardar un nexo causal adecuado a dicha razón imperiosa de interés general y ser la alternativa menos restrictiva posible de la actividad económica.

IV. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

La Comunidad de Madrid se ha comprometido a revisar la normativa en vigor sobre máquinas recreativas tipo “A” en el curso del próximo año 2018 para eliminar la obligación de constituir garantías a las empresas operadoras de este tipo de máquinas y a las empresas que explotan salones recreativos, al objeto de adecuarse al principio de necesidad y proporcionalidad establecido en la LGUM.

Las restricciones cuantitativas a la instalación de máquinas recreativas tipo “A” por tipo de establecimiento tendrían que justificarse de conformidad con el principio de necesidad y proporcionalidad de la LGUM, o bien eliminarse.

Madrid, 4 de enero de 2017

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO