

INFORME DE 24 DE FEBRERO DE 2016 SOBRE LAS RECLAMACIONES PRESENTADAS, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVAS A LA INSTALACIÓN DE TERMINALES ACCESORIOS DE JUEGO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN (UM/012/16).

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 20 de enero de 2016 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación de un operador, en el marco del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), relativa a barreras en la actividad de juego debido a la actuación del Gobierno de Aragón al prohibir la instalación en Salones de Juego de terminales informáticos que permiten el registro de usuarios y la realización de transacciones económicas derivadas de la actividad de juego on-line, pero no el acceso efectivo a juegos on-line. La reclamación puede resumirse de este modo:

- Que el reclamante es titular de licencias que le facultan para desarrollar su actividad en España como operador de juego on-line, obtenidas a partir de los concursos convocados según la Ley 3/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego.
- Que las licencias obtenidas se basan en un sistema técnico que fue objeto de una modificación según la cual se permite a los usuarios del portal del operador registrarse y realizar transacciones económicas derivadas del juego en establecimientos presenciales, lo que supone ingresar o sacar dinero para poder jugar on-line, de forma presencial, en establecimientos de juego autorizados.
- Que el operador ha instalado terminales que permiten el registro de los usuarios y la realización de transacciones económicas, aunque no el desarrollo de ningún juego, en establecimientos de juego de distintas comunidades autónomas.
- Que dichas comunidades autónomas no exigieron requisitos de instalación para los terminales, pues los usuarios no tienen acceso de forma directa a los mismos, sino que precisan la asistencia del personal del establecimiento concreto, y no se puede jugar en los mismos, de modo que no se consideraron elementos de juego.
- Que la Resolución de 13 de noviembre de 2014 de la Dirección General de Interior de la Comunidad Autónoma de Aragón autorizó la instalación de dichos terminales en “Salas de Bingo”. Sin embargo, la comunicación de 15 de mayo de 2015 y la Resolución de 22 de junio de 2015 del Consejero de Política Territorial e Interior negaron la posible instalación de los terminales en “Salones de Juego” al no tener bloqueado el acceso al juego.

- Que los terminales fueron objeto de nueva homologación y autorización por la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) que los autorizó con fecha 4 de noviembre de 2015 (rectificada por Resolución de 10 de diciembre de 2015).
- Que, pese a lo anterior, “*por Resolución notificada en fecha 17 de diciembre de 2015*”, la Comunidad de Aragón denegó la instalación de terminales en los establecimientos de juego¹.
- Que en la Comunidad aragonesa otro operador estaría autorizado para ejercer su actividad económica como operador on-line, permitiéndose en el caso de dicho operador la realización de transacciones económicas derivadas de la actividad de juego on-line en establecimientos presenciales de juego.

El 1 de febrero de 2016 tuvo entrada en la SECUM nueva reclamación del mismo operador, en el marco del artículo 28 de la LGUM, la cual, sin ser sustancialmente idéntica a la anterior, guardaba, a criterio de la SECUM, íntima conexión con la misma, de modo que se acordó su acumulación a la anterior a tenor del artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Dicha nueva reclamación puede resumirse en los siguientes términos:

- Que mediante escrito de 9 de enero de 2015 el operador solicitó la instalación de terminales de juego en establecimientos de juego autorizados de Aragón.
- Que dicha solicitud dio lugar a un Informe de 13 de marzo de 2015 de la Dirección General de Interior de esa Comunidad Autónoma que señalaba la necesidad de homologación y autorización de terminales accesorios de juego por parte de la DGOJ.
- Que mediante Resolución de 17 de julio de 2015 de la DGOJ se acordó la homologación y autorización de los terminales accesorios de juego.
- Que a pesar de dicha homologación surgieron dudas interpretativas en la Comunidad de Aragón acerca de si los juegos a desarrollar en los terminales encajaban dentro de los límites de la Comunidad de Aragón en función del establecimiento donde se fueran a instalar.
- Que mediante Resolución de 10 de abril de 2015 el Consejero de Política Territorial e Interior denegó al operador la instalación de terminales físicos accesorios en una determinada Sala de Bingo.

¹ En la documentación adjunta figura la Resolución de 10 de diciembre de 2015 con la inscripción “*Recibida 11.12.2015*”.

El operador acompañó a sus escritos diversas resoluciones emitidas por la Comunidad Autónoma de Aragón y por la DGOJ, así como el informe de una empresa privada acerca de la imposibilidad de jugar on-line a través de los terminales en cuestión.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 28 de la LGUM.

II. CONSIDERACIONES

II.1) Regulación estatal

En el ámbito estatal, la actividad del juego está regulada en la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego. El preámbulo de esta norma aclara que la misma se dicta desde el pleno respeto a las competencias autonómicas en la materia.

Así, la norma estatal se dicta en el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado previstas en la reglas 6ª (legislación mercantil, penal y penitenciaria), 11ª (sistema monetario), 13ª (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), 14ª (Hacienda general y Deuda del estado) y 21ª (régimen general de comunicaciones) del artículo 149.1 de la Constitución Española, y se entiende sin perjuicio de las competencias autonómicas².

En particular, la Ley del Juego estatal se dictó de conformidad con la DA 20ª, 6, de la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, sobre la competencia estatal para la ordenación de juegos y apuestas a través de sistemas interactivos cuando su ámbito sea el territorio nacional o abarque más de una Comunidad Autónoma³.

De ese modo, es una Ley reguladora, sustancialmente, de actividades de juego a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos y aquéllas en las que los medios presenciales tengan carácter accesorio. Y ello en vista de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el juego presencial. Así resulta del artículo 1 de la Ley del Juego estatal:

² Señala el preámbulo “Desde el máximo respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas, esta Ley se fundamenta en los números 6, 11, 13, 14 y 21 del apartado primero del artículo 149 de la Constitución Española y en la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, manifestada en numerosas sentencias, entre las que cabe destacar, la número 163/1994, de 26 de mayo, que declara la existencia de una competencia estatal en materia de juego que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general, sin perjuicio de las competencias que en materia de juego tienen reconocidas las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía”.

³ Dicha DA 20ª, 6, establece lo siguiente: “La competencia para la ordenación de las actividades de juegos y apuestas realizadas a través de sistemas interactivos corresponderá a la Administración General del Estado cuando su ámbito sea el conjunto del territorio nacional o abarque más de una Comunidad Autónoma”.

El objeto de esta Ley es la regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos, sin perjuicio de lo establecido en los Estatutos de Autonomía.

La Ley regula, en particular, la actividad de juego a que se refiere el párrafo anterior cuando se realice a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en la que los medios presenciales deberán tener un carácter accesorio, así como los juegos desarrollados por las entidades designadas por esta Ley para la realización de actividades sujetas a reserva, con independencia del canal de comercialización de aquéllos.

La autorización de la actividad de juego competencia del Estado exige que el operador obtenga una licencia general para las distintas modalidades de juego, según dispone el artículo 10, así como una licencia singular de explotación, para cada uno de los tipos de juego previstos en el ámbito de una licencia general, tal como establece el artículo 11 de la Ley 3/2011⁴.

Asimismo, el artículo 16 de la Ley del Juego estatal exige que los equipos para el desarrollo de actividades de juego estén debidamente homologados por la DGOJ:

2. La homologación de los sistemas técnicos de juego, así como el establecimiento de las especificaciones necesarias para su funcionamiento, corresponde a la Comisión Nacional del Juego [en la actualidad, DGOJ], que aprobará en el marco de los criterios fijados por el Ministerio de Economía y Hacienda y el Consejo de Políticas del Juego, el procedimiento de certificación de los sistemas técnicos de juego incluyendo, en su caso, las homologaciones de material de juego. La Comisión Nacional del Juego velará para que el establecimiento de las especificaciones, así como los procedimientos de certificación y homologación de material de juego, no introduzcan obstáculos que pudieren distorsionar injustificadamente la competencia en el mercado.

En relación con lo anterior, por Resolución de 6 de octubre de 2014 se desarrollan las especificaciones técnicas de juego, trazabilidad y seguridad que deben cumplir los sistemas técnicos de juego de carácter no reservado objeto de licencias otorgadas al amparo de la ley 13/2011.

A tenor de dicha Resolución, el sistema técnico del juego (on-line), se define en estos términos (art. 1.2):

1. Se entiende por sistema técnico de juego al conjunto de equipos, sistemas, terminales, instrumentos y material software, así como los procedimientos necesarios para el control de su correcto funcionamiento, empleado por el

⁴ Vid: Orden HAP/1995/2014, de 29 de octubre, por la que se aprueba el pliego de bases que regirán la convocatoria de licencias generales para el desarrollo y explotación de las actividades de juego de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, y Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros de juego.

operador para la organización, explotación y desarrollo de la actividad de juego. El sistema técnico de juego soporta todas las operaciones necesarias para la organización, explotación y desarrollo de la actividad de juego, así como la detección y el registro de las transacciones correspondientes entre los participantes y el operador [...]

La misma Resolución se refiere al registro de usuario y a la cuenta de juego de este modo:

9. Registro de usuario: Se entiende por registro de usuario al registro único que permite al participante acceder a las actividades de juego de un determinado operador y en la que se recogen, entre otros, los datos que permiten la identificación del participante y los que posibilitan la realización de transacciones económicas entre éste y el operador de juego.

10. Cuenta de juego: Se entiende por cuenta de juego a la cuenta abierta por el participante, de forma vinculada a su registro de usuario, en la que se cargan los ingresos de las cantidades económicas destinadas por éste al pago de la participación en las actividades de juego y se abonan los importes de los premios obtenidos por la participación.

El artículo 3.7.1 se refiere a los terminales físicos de usuarios y a los terminales accesorios de juego, siendo estos últimos los elementos objeto de este informe:

3.7.1 Terminales. Se consideran terminales al conjunto de elementos software y hardware que interactúan directamente con el participante.

Son terminales de usuario aquellos elementos que son proporcionados por el participante y que pueden ser elementos hardware, como el ordenador personal, el teléfono móvil o smartphone, o elementos software como el sistema operativo o el navegador web.

Son terminales físicos de carácter accesorio los terminales bajo el control del operador destinados a la interacción directa con el participante. Se incluyen tanto los terminales para el autoservicio del participante (quioscos u otros), como los terminales destinados a ser atendidos por personal del operador, así como las soluciones mixtas.

La Resolución contiene asimismo previsiones sobre elementos críticos relativos a la seguridad de los sistemas técnicos de juego.

Sin perjuicio de las previsiones anteriores sobre homologación y seguridad de los sistemas técnicos, a tenor del párrafo 3º del artículo 9.1 de la Ley 3/2011, las Comunidades Autónomas deben autorizar las condiciones de *instalación* de máquinas auxiliares de juego, en los términos previstos en la normativa autonómica correspondiente⁵:

⁵ El preámbulo de la misma Ley lo explica así: “*La concesión de cualquier título habilitante exigirá, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, que se otorgará de acuerdo con las políticas propias de dimensionamiento de juego de cada una de ellas*”.

La instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación en los juegos exigirá, en todo caso, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma cuya legislación así lo requiera. Estas autorizaciones se registrarán por la legislación autonómica de juego correspondiente.

En desarrollo de la Ley del Juego estatal se han dictado diversas órdenes ministeriales que regulan las condiciones singulares de los diferentes juegos on-line de competencia estatal. El artículo 10 de cada una de esas órdenes señala la necesidad de autorización autonómica para la instalación de terminales físicos accesorios de juego (citamos, por todas, el artículo 10 de la Orden EHA/3087/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba la reglamentación básica del juego del bingo)⁶:

La participación en el juego objeto de esta reglamentación básica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, se efectuará a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos, en los que los medios presenciales, si existen, tendrán un carácter accesorio.

La participación podrá efectuarse, asimismo, a través de terminales físicos accesorios, cuya instalación requerirá autorización de la Comunidad Autónoma competente en razón del territorio, de acuerdo con la normativa autonómica de aplicación. Estos terminales físicos accesorios deberán haber sido previamente homologados por la Dirección General de Ordenación del Juego, y su instalación únicamente podrá realizarse en aquellas ubicaciones físicas donde la normativa autonómica permita el juego del bingo.

II.2) Regulación autonómica

El Estatuto de autonomía de Aragón, aprobado mediante Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, atribuye a dicha Comunidad Autónoma competencias sobre *“Juego, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón”* (artículo 71.50). En virtud de tal atribución, se aprobó la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de Aragón.

En lo que afecta al presente informe, el artículo 15.3 de la Ley del Juego de Aragón exige autorización, entre otras, de aparatos auxiliares de juego que se emplacen en el territorio de la Comunidad Autónoma:

Corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón autorizar la instalación y explotación de las máquinas de juego o apuestas y demás terminales y aparatos auxiliares necesarios para la práctica del juego de boletos, loterías o similares, cualquiera que sea su titularidad, pública o privada, que se emplacen en el territorio de la Comunidad Autónoma de

⁶ Con una redacción similar en las órdenes reguladoras del Black Jack (Orden EHA/3088/2011) y la Ruleta (Orden EHA/3085/2011), juegos para los que el operador reclamante dispone asimismo de autorización singular.

Aragón, con la excepción de las máquinas de tipo A o recreativas, que quedarán sujetas a comunicación previa.

El artículo 16.1 de la Ley 2/2000 del Juego de Aragón se refiere a los casinos como locales autorizados para la práctica de determinados juegos:

A efectos de esta Ley, son casinos de juego los locales de juego que hayan sido autorizados para la práctica de juegos de azar exclusivos, y en los que, en su caso, mediante pago, puede, además, asistirse a otros espectáculos o actividades recreativas complementarias

Entre dichos juegos figuran el Black Jack y la Ruleta (artículo 2.a).

El artículo 17.1 de la Ley del Juego autonómica dispone que las Salas de bingo son locales autorizados para la práctica de dicho juego del bingo:

A los efectos de esta Ley, se denominan salas de bingo los locales expresamente autorizados para la práctica del juego del bingo en sus distintas modalidades, mediante cartones oficialmente homologados, y cualquier sistema que reglamentariamente se determine, cuya venta habrá de efectuarse, exclusivamente, dentro de la sala donde el juego se desarrolle, a la que sólo podrán acceder los usuarios, previo control identificativo realizado en el correspondiente control de admisión.

Además de la citada Ley del Juego, la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado normativa específica de desarrollo que afecta locales de juego, a Casinos y a bingos⁷.

El Decreto 39/2014, sobre locales de juego, distingue entre salones de juego, salas de bingo y casinos de juego, señalando los juegos que pueden practicarse en cada uno de ellos:

[...]

b) Salón de juego o tipo B, los establecimientos autorizados para explotar máquinas de tipo B, sin perjuicio de que puedan tener también en explotación máquinas de tipo A, en cuyo caso deberán estar separadas en distintas salas sin comunicación directa, salvo que exista la prohibición expresa de entrada a menores en todo el local.

c) Sala de bingo, los establecimientos abiertos al público autorizados para la práctica del juego del bingo.

d) Casino de juego, los establecimientos abiertos al público en los que reuniendo los requisitos exigidos y previamente autorizados pueda practicarse los juegos exclusivos de casino.

⁷ Decreto 39/2014, de 18 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Locales de juego; Decreto 198/2002, de 11 de junio, Reglamento de Casinos de Juego de Aragón; Decreto 142/2008, de 22 de junio, Reglamento del Juego del bingo en Aragón.

Así mismo, sólo en los casinos de juego podrán instalarse máquinas de tipo C y celebrar torneos y campeonatos de juegos exclusivos de casino.

II.3) Análisis de la reclamación desde el punto de vista de la LGUM

Como resulta de la exposición anterior, con relación a los terminales accesorios de juego on-line convergen competencias estatales y autonómicas:

- El Estado es responsable de las condiciones del juego y de las especificaciones técnicas, las cuales deben ser homologadas y autorizadas por la Administración del Estado. La homologación se refiere tanto al software del juego como a la seguridad de los sistemas de la información.
- Las Comunidades Autónomas son competentes para concretar las condiciones de instalación y el emplazamiento de los terminales físicos de juego y, aunque no podrán modular las reglas del juego, sí pueden exigir que cada juego tenga lugar únicamente en los locales presenciales en los que esté autorizado.

El operador reclamante considera, en síntesis, que existe una barrera a la actividad del juego en Aragón, ya sea porque dicha Comunidad no autoriza la instalación de máquinas que únicamente permiten el registro del usuario y la realización de transacciones económicas relativas al juego, pero no el juego efectivo, en Salones de Juego (reclamación de 20 de enero de 2016); o porque ha denegado la autorización de instalación de terminales de juego que permiten el juego efectivo en Salas de Bingo (reclamación de 1 de febrero de 2016).

Así resulta de las siguientes Resoluciones y actuaciones de órganos administrativos aportadas por el interesado:

- Resolución de **13 de noviembre de 2014** del Consejero de Política Territorial e Interior por la que se autoriza la instalación del sistema técnico del operador exclusivamente en lo referido al registro de usuarios y a la realización de transacciones económicas derivadas de juego on-line, en determinadas “Salas de Bingo” de la entidad, sin que ello suponga autorización para la participación y práctica de los juegos de Ruleta, Black Jack y Bingo en dichas Salas de bingo⁸.
- Informe de **13 de marzo de 2015** de la Dirección General de Interior sobre la solicitud del operador de autorización de instalación de diez terminales informáticos para el acceso a los servicios de juego on-line en una determinada sala de bingo.

⁸ La autorización quedó condicionada a que los elementos del sistema técnico instalados en cada sala se correspondan con los homologados por la Dirección General de Ordenación del Juego, mediante visita de inspección.

- Resolución de **10 de abril de 2015** de la Dirección General de Interior por la que se deniega la solicitud del operador de instalar 10 terminales físicos accesorios de juego (es decir, con acceso a los servicios de juego on-line, y no meramente de registro de usuarios y realización de transacciones económicas) en una concreta “Sala de Bingo”. A tenor de la Resolución la instalación de terminales está sujeta a tres requisitos acumulativos: a) la autorización del órgano competente autonómico; b) que dicha autorización se dicte de acuerdo con la normativa autonómica de aplicación; y c) que los terminales se instalen únicamente donde la normativa autonómica permita el juego correspondiente. La denegación se debió esencialmente al incumplimiento del requisito b), en vista de que la normativa de desarrollo autonómico estaba pendiente de aplicación.
- Comunicación de **28 de abril de 2015** de la Dirección General de Interior por la que se indica que se ha dictado Orden de 14 de abril de 2015 para la elaboración del Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y requisitos de instalación de elementos accesorios de juego homologados por la Administración del Estado para su explotación comercial en establecimientos públicos en los que se desarrolle el juego autorizado por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Añadiéndose que: “En tanto no se apruebe la referida normativa, no es posible acceder al juego en red ofertado por el Estado a través de dichos elementos accesorios de juego en los establecimientos de juego comercial autorizados por la Administración autonómica”.
- Acuerdo de **22 de junio de 2015** del Consejero de Política Territorial e Interior por el que se deniega al operador la instalación de terminales informáticos que, según la solicitud del operador, no permiten acceso al juego, sino el mero registro y la realización de transacciones económicas derivadas del juego, en “Salones de Juego” emplazados en la Comunidad de Aragón porque los modelos terminales han sido homologados y autorizados por la DGOJ sin impedir el acceso al juego autorizado a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos⁹. En definitiva, esta Resolución, referida a “Salones de Juego” tiene un sentido distinto a la de 13 de noviembre de 2014, la cual venía referida a “Salones de Bingo”.

⁹ La Resolución se refiere a la contestación de 19-05-2015 de la DGOJ a una consulta de la Comunidad Autónoma relativa a la homologación del bloqueo de la funcionalidad del juego en terminales, en la que dicha DG señala, a los efectos que interesan, lo siguiente: “*Con la información de que dispone la DGOJ no resulta posible conocer ni por tanto certificar si mediante un terminal instalado en una ubicación física concreta, previamente homologado por la DGOJ, se están ofreciendo juegos no permitidos por la Comunidad Autónoma en dicha ubicación [...] Corresponde en todo caso a la Comunidad Autónoma comprobar que los terminales instalados se ajustan a su normativa [...] La cuestión relativa a si el juego cumple o no las especiales condiciones que, en su caso, ponga la Comunidad Autónoma no está sujeta a la posibilidad de constatación por parte de la DGOJ*”.

- Resolución de **17 de julio de 2015** de la Dirección General de Interior por la que se autoriza al operador la instalación de terminales físicas en prueba comercial con objeto de testar los resultados de los juegos y su impacto en clientes en ciertas “Salas de Bingo” por un período de 6 meses. La autorización se condicionó a que los juegos ofertados en dichos terminales estuviesen autorizados en Salas de Bingo¹⁰. Dicha Resolución (sobre la que posteriormente se inició un procedimiento de declaración de lesividad) tiene un sentido distinto a la previa de 10 de abril de 2015, que denegó la autorización de instalación de terminales accesorios de juego en una Sala de Bingo, criterio que finalmente habría prevalecido a tenor de dicho inicio del procedimiento para la declaración de lesividad.
- Resolución de **4 de noviembre de 2015 (rectificada por otra de 10 de diciembre siguiente)** de la DGOJ por las que se autoriza el cambio sustancial consistente en que los terminales del operador “*no permiten el acceso al juego*”.
- Acuerdo de **13 de noviembre de 2015** de la Dirección General de Justicia e Interior de inicio de declaración de lesividad de la Resolución de 17 de julio de 2015 por la que se autoriza la instalación de terminales físicos en prueba comercial en distintas Salas de Bingo. El Acuerdo cita las conclusiones del Consejo de Políticas del Juego de 7 de mayo de 2015 a tenor del cual el Estado (a través de la DGOJ) no podría bloquear el acceso al juego de manera remota en terminales accesorios¹¹.
- Resolución de **10 de diciembre de 2015** de la Directora General de Justicia e Interior por la que se manifiesta la disconformidad con la comunicación del interesado sobre la puesta en funcionamiento en prueba de terminales accesorios de juego on-line; se informa al interesado de que se ha iniciado el procedimiento de declaración de lesividad de la Resolución de 17 de julio de 2015 por la que se autoriza la instalación de terminales físicos en prueba comercial en distintas

¹⁰ Condición tercera: “*Los juegos ofertados en los terminales deberán estar autorizados a practicarse en dichas Salas de Bingo (juego del bingo, bingo electrónico, máquinas recreativas B1, B2 y B3) y, por tanto, sujetos a los límites de precio de partida y premio establecidos en las diferentes normativas de la Comunidad de Aragón, aspecto éste que deberá estar recogido en la homologación y deberá ser certificado mediante certificado de auditoría*”.

¹¹ La Resolución señala: “*La Dirección General del Juego informó que no era posible bloquear el acceso al juego ni a unos juegos concretos, indicando que se homologa el modelo con todas sus funcionalidades y no puede acceder a la petición de bloquear el acceso al juego en los terminales accesorios*” (pág. 6). Lo anterior ha de interpretarse en el sentido de que la DGOJ no podría bloquear de manera remota, a través de sus propios sistemas, el acceso al juego en un terminal ubicado físicamente en el territorio de una Comunidad Autónoma, aunque sí puede homologar un modelo de terminal que tenga bloqueado el acceso al juego o a determinados juegos, como enseguida se dirá.

Salas de Bingo; se requiere al interesado para que se abstenga de realizar la actividad; y se recuerda al interesado que no ha sido autorizada la instalación de terminales de registro de usuarios y transacciones económicas en Salones de Juego, por lo que deberá abstenerse de realizar esa actividad en dichos Salones.

Así pues, como ya se indicó, través de sus dos reclamaciones, el operador denuncia la supuesta barrera a la actividad de juego por parte del Gobierno de Aragón consistente en no permitir la instalación en locales presenciales de juego de Aragón (cuestión de competencia autonómica) de terminales accesorios de juego on-line, homologados por el Estado,

- que no permiten acceso al juego, sino el mero registro y la realización de transacciones económicas relativas al juego (primera reclamación); y
- que sí permiten acceso a juegos on-line (segunda reclamación).

En el primer caso (bloqueo de la funcionalidad de acceso al juego en el terminal), la Comunidad Autónoma ha autorizado la instalación de terminales en Salas de Bingo (Resolución de 13 de noviembre de 2014), pero ha denegado dicha instalación en Salones de Juego (Resolución de 22 de junio de 2015), con el argumento de que la homologación del terminal no garantizaría que el mismo tenga bloqueado el acceso al juego.

En el segundo caso (terminales que permiten acceso al juego), Aragón ha denegado su instalación en Salas de Bingo, en esencia, porque está pendiente de desarrollo reglamentario la regulación sobre instalación de terminales accesorios de juego en locales de juego presenciales de Aragón. Sin perjuicio de ello también resultaría del expediente una posible causa de denegación consistente en que la homologación de la DGOJ no garantizaría que el concreto terminal que se instale físicamente en un local presencial tenga bloqueado el acceso a juegos no permitidos en ese local (por ejemplo, ruleta en un bingo), de modo que no sería posible garantizar que el juego se practica de conformidad con la normativa autonómica de aplicación¹².

Ambas cuestiones: instalación de terminales que no permiten acceso al juego e instalación de terminales que sí tendrían dicha funcionalidad, se analizan por separado a continuación.

II.3.1) Sobre la instalación de terminales que no permiten acceso al juego

¹² El operador tiene licencias de bingo, Black Jack y ruleta on-line. Como se señaló en el apartado sobre normativa aplicable, el artículo 10 de las diversas órdenes de regulación de cada tipo de juego exigen que con la instalación de terminales físicos accesorios “*únicamente podrá realizarse en aquellas ubicaciones donde la normativa autonómica permita el juego correspondiente*” (bingo, ruleta, Black Jack, etc.).

En su primera reclamación, el operador se refirió a la instalación de terminales que no permiten acceso al juego. En opinión del operador, al no ser elementos de juego, estarían excluidos del régimen de autorización administrativa.

Al respecto, la Comunidad Autónoma ha dictado sendas resoluciones que incurrirían en una aparente contradicción:

- De un lado, mediante Resolución de 13 de noviembre de 2014 se autorizó la instalación de terminales informáticos en “Salas de Bingo” de la Comunidad Autónoma (sin permitir el acceso al juego y condicionada a la verificación de tal circunstancia a través de las facultades de inspección en sede autonómica).
- De otro lado, mediante Resolución de 22 de junio de 2015, se denegó la instalación en “Salas de Juego” de terminales informáticos que, según el operador, tendrían las mismas características (no permitirían jugar), porque los modelos de terminales ofertados por la mercantil han sido homologados y autorizados por la DGOJ sin impedir el acceso al juego autorizado a través de canales informáticos, telemáticos e interactivos.

Sin embargo, con posterioridad a esta última resolución, la DGOJ dictó la Resolución de 4 de noviembre de 2015 (rectificada por otra de 10 de diciembre de 2015), mediante la cual se homologó un modelo de terminales informáticos del interesado que “*no permiten el acceso al juego*”¹³.

En vista de ello, se considera necesario que la DGOJ se pronuncie sobre los efectos de la homologación de un modelo de terminal que tiene bloqueado el acceso al juego, y sobre si ello bastaría para garantizar que el tratamiento de dichos modelos deba equipararse al de elementos ajenos a la actividad de juego, de modo que su instalación sería libre en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, el punto de contacto de la autoridad competente debería pronunciarse sobre las consecuencias que quepa extraer respecto de dicha homologación de un modelo terminal con acceso al juego bloqueado, circunstancia que parece no haberse tenido en cuenta ni en la citada resolución de 22 de junio de 2015 ni en otras posteriores que obran en el expediente¹⁴.

¹³ La Resolución de 13 de noviembre de 2015 por la que se inicia el procedimiento de declaración de lesividad de la anterior de 17 de julio de 2015 señala, con cita de la DGOJ, que: “*El operador podría presentar una solicitud de homologación de un determinado terminal que sólo permita el acceso a determinadas partes de su plataforma, para funcionalidades concretas, por ejemplo, determinados juegos, o determinados juegos con características específicas*”.

¹⁴ La Resolución de 10 de diciembre de 2015 (fecha coincidente con la de rectificación de la DGOJ) insiste en que “*Los modelos han sido homologados y autorizados por la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sin impedir el acceso al juego autorizado*”.

Sin perjuicio del criterio de la DGOJ, a juicio de esta Comisión, la instalación de terminales con acceso al juego bloqueado supone que los mismos difícilmente podrían calificarse como elementos propios de la actividad de juego, de manera que su instalación no estaría sujeta a autorización administrativa, al no estar a priori justificada en ninguna de las razones imperiosas de interés general previstas en el artículo 17 LGUM para un régimen autorizador. En vista de ello, la prohibición de instalación de los terminales en tales circunstancias por parte de la Comunidad Autónoma resultaría contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en la LGUM.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene salir al paso de un eventual argumento al que parece apuntar la Resolución de 22 de junio de 2015 (que deniega la instalación de terminales sin acceso a juego en Salones de Juego). Dicho argumento consistiría en que la homologación de la DGOJ no permitía garantizar que la funcionalidad de acceso al juego esté bloqueada en los concretos terminales que se instalen físicamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, pues tal cuestión no se podría garantizar por la DGOJ¹⁵.

Sin perjuicio del mejor criterio de la DGOJ acerca de sus facultades de supervisión sobre el juego on-line, a juicio de esta Comisión puede interpretarse que en este caso Aragón sería competente para la supervisión de la actividad económica del operador en el aspecto relativo a la instalación de terminales en locales de juego presencial. En tales términos, Aragón podría comprobar que los terminales instalados físicamente en locales de dicho territorio responden al modelo homologado por la DGOJ que no permite el acceso al juego. Así resultaría del artículo 21 LGUM:

1. Las autoridades competentes supervisarán el ejercicio de las actividades económicas garantizando la libertad de establecimiento y la libre circulación y el cumplimiento de los principios recogidos en esta Ley.

2. Cuando la competencia de supervisión y control no sea estatal:

a) Las autoridades de origen serán las competentes para la supervisión y control de los operadores respecto al cumplimiento de los requisitos de acceso a la actividad económica.

b) Las autoridades de destino serán las competentes para la supervisión y control del ejercicio de la actividad económica.

c) Las autoridades del lugar de fabricación serán las competentes para el control del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo.

3. En caso de que, como consecuencia del control realizado por la autoridad de destino, se detectara el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad de operadores o de normas de producción o requisitos del producto, se

¹⁵ En particular, página 5: “[...] la vigilancia, control e inspección del cumplimiento de la normativa de juego online compete a la DGOJ [...] que no controla los juegos a los que se accede desde cada terminal, por lo que tampoco es posible garantizar el cumplimiento de los artículos 16 a 19 de la Ley 2/2000, de 28 de junio del Juego de Aragón”.

comunicará a la autoridad de origen para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras que correspondan.

Finalmente, en caso de que, como señala la reclamación, se haya autorizado a otro operador el uso de terminales que permiten el registro de un usuario y la realización de transacciones económicas (aunque no el juego efectivo) en el territorio de Aragón, podría darse un caso de discriminación vedada por la LGUM (art. 3).

II.3.2) Sobre la instalación de terminales que sí permiten acceso al juego

En su segunda reclamación, el operador se refirió a la denegación de instalación en Salas de Bingo de Aragón de terminales que permiten acceso al juego, con el argumento principal de que estaría pendiente de aprobación la normativa relativa a la instalación de terminales accesorios de juego en los locales de juego de dicha Comunidad Autónoma¹⁶. Adicionalmente, la homologación del Estado no permitiría asegurar que se no se practicarían juegos on-line fuera de los locales en los que los mismos estuviesen autorizados.

Sobre tal cuestión se dictaron en un principio resoluciones contradictorias del Gobierno de Aragón,

- La Resolución de 10 de abril de 2015 denegó la autorización de instalación de un terminal accesorio de juego en una Sala de Bingo.
- La Resolución de 17 de julio de 2015 autorizó la instalación para pruebas en Salas de Bingo.

En vista de que sobre esta última resolución se inició con fecha 13 de noviembre de 2015 un procedimiento para la declaración de lesividad, el criterio finalmente adoptado fue el denegatorio. Dicha declaración de lesividad se fundamentó, en esencia, en que los condicionantes en que se basó la Resolución autorizatoria carecían de base normativa.

A juicio de esta CNMC, la ausencia de desarrollo normativo no debería ser un obstáculo para la instalación de terminales accesorios de juego que dispongan de la oportuna homologación y que se empleen en los términos permitidos por la normativa del juego autonómica que esté actualmente en vigor (regulación sobre salas de juego, bingos y casinos prevista tanto en la Ley del Juego de Aragón como en los correspondientes Decretos de desarrollo).

¹⁶ En particular, entre la documentación aportada al expediente figura una mención al inicio de la tramitación de un “*Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones y requisitos de instalación de los elementos accesorios del juego homologados por la Administración del Estado para su explotación comercial en establecimientos públicos en que se desarrolle juego autorizado por la Administración de la Comunidad de Aragón*” (Resolución de 17 de julio de 2015 adjunta a la reclamación de 1 de febrero de 2016). A fecha de elaboración de este informe no consta que se haya aprobado dicha norma de desarrollo reglamentario.

Por otro lado, como se dijo, del expediente resultaría la posibilidad de homologar terminales que tengan bloqueado el acceso a determinados juegos¹⁷. En tales condiciones, parecería posible la instalación de los terminales en las Salas que procediese en función del tipo de juego permitido desde ese terminal, correspondiendo el control de que los terminales correspondientes se usen de manera adecuada al emplazamiento en que estén situados a la Comunidad Autónoma, a tenor de las competencias en materia de supervisión del ejercicio de la actividad que dispone el citado artículo 21.2.b) LGUM, ya citado.

Sin perjuicio de lo anterior, esta CNMC considera necesario que el punto de contacto de Aragón, en el informe que eventualmente emita, dé cuenta del estado de tramitación del proyecto de norma que desarrollará esta cuestión, cuya rápida aprobación es deseable en aras de proporcionar mayor certeza a los operadores. Tal desarrollo normativo debería ajustarse a las garantías y principios relativos a la libertad de acceso y ejercicio de las actividades económicas previstos en la LGUM.

III. CONCLUSIONES

1º.- Mediante sendas reclamaciones acumuladas, un operador de juego ha denunciado la supuesta barrera existente en la Comunidad Autónoma de Aragón consistente en la prohibición de instalación de terminales informáticos que no permiten el acceso al juego (sino el mero registro del usuario y la realización de transacciones económicas derivadas del juego) en Salones de Juego de dicha Comunidad Autónoma, así como la prohibición de instalación en Salas de Bingo presencial de terminales que permiten el acceso a juegos on-line.

2º.- Con relación a la instalación de terminales que no permiten acceso al juego, obra en el expediente la homologación de terminales de tal tipo efectuada por la DGOJ mediante Resolución de 10 de diciembre de 2015. En vista de ello, se considera conveniente que la DGOJ exprese su criterio acerca de los efectos de dicha homologación y, particularmente, sobre si permitiría considerar los terminales como elementos ajenos al juego, de modo que su instalación sería libre. Asimismo, sería conveniente que la Comunidad Autónoma se pronuncie sobre dicha homologación, en vista de que parece no haberse tenido en cuenta en sus resoluciones denegatorias.

3º.- Sin perjuicio del mejor criterio de la DGOJ, esta Comisión considera que la homologación de un modelo terminal que tenga bloqueado el acceso al juego supondría que no deba considerarse un elemento de juego, de manera que no

¹⁷ Citada Resolución de 13 de noviembre de 2015: “*El operador podría presentar una solicitud de homologación de un determinado terminal que sólo permita el acceso a determinadas partes de su plataforma, para funcionalidades concretas, por ejemplo, determinados juegos, o determinados juegos con características específicas*”.

sería necesaria la autorización autonómica para su instalación. Si, pese a ello, Aragón exigiera autorización, o prohibiera su instalación, ello podría ser contrario a los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en los artículos 5 y 17 LGUM. Asimismo, la existencia de una eventual autorización de instalación en Aragón de terminales de tal tipo a un competidor del reclamante, podría suponer una discriminación prohibida por el artículo 3 LGUM.

4º.- La ausencia de aprobación de la normativa que desarrolla la instalación de terminales accesorios de juego con acceso a la funcionalidad del juego en Aragón no debería ser un motivo válido de denegación de autorizaciones de instalación. La instalación debería regirse por la regulación autonómica actualmente en vigor. Sin perjuicio de ello, la CNMC considera necesario que el punto de contacto de Aragón, en el informe que eventualmente emita, dé cuenta del estado de tramitación del proyecto de norma que desarrolla esta cuestión, cuya rápida aprobación se considera necesaria para mayor certeza de los operadores.

5º.- Sin perjuicio del mejor criterio de la DGOJ, esta Comisión considera que, en este caso, a la Comunidad de Aragón correspondería el control del concreto aspecto consistente en que los terminales instalados físicamente en su territorio se corresponden con los homologados por la DGOJ de manera que, o bien no permiten acceso al juego, o bien permiten acceso únicamente a juegos permitidos en el local de que se trate, de conformidad con la normativa autonómica, todo ello en el marco de la supervisión del ejercicio de la actividad económica previsto por el artículo 21.2.b) LGUM.