

INFORME DE 2 DE NOVIEMBRE DE 2017 SOBRE LA COMUNICACIÓN, PRESENTADA AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, SOBRE LA REGULACIÓN DE MÁQUINAS RECREATIVAS TIPO A EN LA COMUNIDAD DE MADRID (UM/130/17).

I. ANTEDECENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 5 de septiembre de 2017 tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (SECUM) una comunicación 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 la normativa sobre máquinas recreativas (tipo A) existente en la Comunidad Autónoma de Madrid. En concreto, la comunicación, en lo relevante, expone lo siguiente:

Las Máquinas recreativas de videojuegos o pinball accionadas por monedas que no proporcionan al jugador ningún tipo de premio han estado tradicionalmente incluidas en las legislaciones de juego de las Comunidades Autónomas. Este tipo de máquinas sin premio se denominan en las legislaciones autonómicas como máquinas recreativas de “tipo A”.

A pesar de que estas máquinas de Tipo A no son máquinas de juego, sino un servicio de ocio, la legislación autonómica de la comunidad de Madrid las somete a un fuerte régimen de autorización previa similar al de las máquinas de juego con premio.

Este régimen de autorización previa incluye el pago de elevadas fianzas y limitación de instalación un número determinado de máquinas.

La Ley básica estatal 17/2009 de Libertad de Servicios, transposición de la Directiva Europea 2006/123/CE, desplazó (derogó) la normativa autonómica sobre estas máquinas de tipo A. Las demás Comunidades Autónomas ya han modificado sus legislaciones sobre las máquinas de tipo A, eliminando todo el régimen de autorizaciones previas (algunas como la Comunidad de Cataluña y la Comunidad de Galicia a raíz de una reclamación a la comisión nacional de los mercados de competencia (UM/010/14). Sin embargo la Comunidad de Madrid no ha adaptado aún sus legislaciones y sigue aplicando ilegalmente una legislación autonómica desplazada (derogada) y ahora además contraria a la Ley 20/2013 de Garantía de la Unidad de Mercado.

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

II. CONSIDERACIONES

III.1. Sobre los servicios que se prestan a través de máquinas *tipo A*

La normativa en materia de juego se vino desplegando históricamente sobre la actividad recreativa y la de azar. En este marco se asumía la regulación de las

“máquinas recreativas y de azar”, abarcando, de este modo, tanto los supuestos en que, a cambio de un precio, se prestaba meramente un servicio de ocio o recreo consistente en hacer uso del *software* de unas máquinas (coloquialmente denominadas *máquinas de videojuegos*, y administrativamente reguladas como máquinas *tipo A*), como los supuestos en los que, derivado de un suceso azaroso, existía un riesgo de ganancia o pérdida en el que se participaba a través del uso de unas máquinas (coloquialmente denominadas *máquinas de juego*, y administrativamente reguladas como máquinas *tipo B¹* y *tipo C²*).

Cuando la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, planteó la exclusión del juego respecto a su ámbito de aplicación (*“habida cuenta de la especificidad de dichas actividades, que entrañan por parte de los Estados la aplicación de políticas relacionadas con el orden público y la protección de los consumidores”*³) circunscribió la noción de *juego* a la acepción técnica o estricta de este término, referida a la incertidumbre sobre la obtención de un premio o ganancia. De este modo, se refería la exclusión a *“las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas”*. Conforme a ello, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, acogió la excepción del juego en ese mismo sentido (*“Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario”*).

De este modo, la actividad desarrollada a través de las máquinas recreativas tipo A (al no formar parte de la noción de *juego*) quedó incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. El artículo 5 de dicha Ley dispone que *“La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren las siguientes condiciones”*, entre las que figura la de que *“el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado”*⁴.

¹ En términos generales, en cuanto a las máquinas tipo B, cabe decir que hay un premio cuya obtención en parte depende de habilidades personales (conforme al diseño del programa de juego), y que, por tanto, al mismo tiempo, hay un componente de “recreo” y un componente de “juego”.

² En las máquinas tipo C hay un premio cuya obtención depende exclusivamente del azar (se instrumenta una apuesta).

³ Considerando 25 de la Directiva.

⁴ Redacción de la letra b) del artículo 5 efectuada por la LGUM. Previamente a esta modificación, la citada letra b) expresa que se requería *“que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general”*.

En esta línea, el Anexo (“Resultados de evaluación y modificación por área”) del *Informe sobre la transposición de la Directiva de servicios*⁵, de fecha 29 de abril de 2010, remitido por España a la Unión Europea para informar sobre la implementación de la Directiva mencionada, refleja cómo varias Comunidades Autónomas procedieron, en aplicación de la citada Directiva, a eliminar las autorizaciones administrativas que tenían previstas para las máquinas recreativas tipo A (y para los salones recreativos que explotaban este tipo de máquinas), excluyendo también a dichas máquinas de la regulación propia de la actividad del *juego*⁶.

A esa misma noción de juego se atiene la Ley 13/2011, de 27 de mayo, que regula el juego. Esta actividad se regula por la mencionada Ley con el objetivo (artículo 1) 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”*. En este contexto, su artículo 3.a) define el juego excluyendo las actividades meramente recreativas:

a) Juego. Se entiende por juego 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.

Ha de considerarse, así, que, a diferencia del “juego”, en la mera actividad recreativa no se arriesga dinero, sino que se gasta dinero para obtener un servicio de ocio o recreo, consistente en el mero disfrute de un *software* de carácter lúdico⁷. No concurre la eventualidad de un premio económico (premio cuya posibilidad de ganancia se incrementa -conforme a la lógica probabilística-

⁵ El informe está publicado en el sitio web del [Ministerio de Hacienda y Función Pública](#) y en el de [Economía y Competitividad](#) y en el de la Unión Europea.

⁶ En este sentido, a modo de ejemplo, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de Castilla y León, de Extremadura, de las Islas Canarias, de La Rioja y de Navarra modificaron al efecto su normativa de juego (ver páginas 47 a 50 del citado Anexo y página 101 del propio Informe).

⁷ Las anteriores consideraciones coinciden con el criterio expresado por la DGOJ en el informe que emitió en el citado asunto UM/010/14 (*“el criterio de la Dirección General de Ordenación del Juego, dependiente de esta Secretaría de Estado de Hacienda, sobre la situación de las máquinas recreativas de tipo A en relación con su posible consideración como actividad de juego y su subsiguiente excepción de la Ley 17/2009, es que no se trata de una actividad de juego, y por tanto, le es plenamente aplicable lo dispuesto en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio”*). Por tal motivo, dicha actividad quedó fuera de los trabajos realizados en el ámbito de la [Conferencia Sectorial del Juego](#), según resulta de la *“Propuesta regulatoria en materia de racionalización normativa y unidad de mercado en el sector del juego”* y de la *“Declaración del Consejo de Políticas del Juego sobre el programa de racionalización normativa desarrollado en 2014”* (17 de diciembre de 2014).

cuanto más se juega), como refuerzo singular del potencial adictivo de dicha actividad.

III.2. Sobre la normativa de Madrid respecto a las máquinas tipo A

La Ley 6/2001, de 3 de julio, del juego en la Comunidad de Madrid, regula 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. La misma Ley añade, en el último inciso de su artículo 1, que *“Asimismo, será de aplicación a aquellas actividades de juego meramente recreativo que se llevan a cabo mediante máquinas o aparatos automáticos o medios telemáticos”*.

El Catálogo de Juegos y Apuestas previsto en el artículo 3 de la Ley prevé que, en todo caso, se incluyan *“e) Los que se desarrollen mediante el empleo de Máquinas recreativas y de juego”*, es decir, prevé la inclusión de las máquinas de tipo A.

En su artículo 13, la Ley se refiere a las máquinas recreativas como *“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”*.

Esa misma definición figura en el artículo 5 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid (aprobado por Decreto 73/2009, de 30 de julio), el cual prevé el régimen aplicable a las máquinas tipo A. Conforme a este Reglamento, de un lado, las operadoras deben inscribirse en un registro y prestar fianza y, de otro, el número de máquinas tipo A que cabe instalar está limitado.

Si bien el artículo 35 del Reglamento excluye de autorización de explotación lo relativo a máquinas de tipo A, lo cierto es que los operadores de dichas máquinas han de estar inscritos en un Registro y prestar fianza⁸. Así, a tenor del artículo 32 y 33 del Reglamento las empresas operadoras de máquinas recreativas y de juego deben estar inscritas como tales en el Registro del Juego (art. 32) y están obligadas a constituir las fianzas que se regulan en el artículo 33⁹:

⁸ Art. 35, citado: *“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. 2. La autorización de explotación es el documento administrativo que habilita a una empresa operadora para explotar una máquina recreativa y de juego de su titularidad, que quedará legalizada individualmente a los efectos de su correspondencia con el modelo homologado e inscrito”*.

⁹ Art. 32: *“1. Son empresas operadoras de máquinas recreativas y de juego las personas físicas o jurídicas inscritas como tales en el Registro del Juego que desarrollen con carácter empresarial la explotación de máquinas recreativas y de juego, en locales propios o ajenos”*.

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".

De otro lado, la instalación de máquinas tipo A está limitada a un cierto número según el establecimiento de que se trate (artículo 45):

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
- [...]
7. En los salones recreativos y de juego el número máximo de máquinas de los tipos A, B o D que se podrá instalar, según corresponda, será de una por cada 3 metros cuadrados de la superficie útil de la sala de juego, a excepción de las máquinas multipuesto. Para la instalación de máquinas multipuesto se tendrá en cuenta la proporción de un puesto por cada 2 metros cuadrados.

III.3. Consideraciones a tenor de la LGUM

La normativa de la Comunidad de Madrid sobre las máquinas tipo A contiene previsiones similares a otras que han estado vigentes en distintas regulaciones autonómicas. Ciertas barreras resultantes de dichas regulaciones autonómicas fueron objeto de un procedimiento de artículo 28 LGUM en el que la CNMC emitió informe como punto de contacto¹⁰. En esa medida, ciertas consideraciones que se exponen a continuación se limitan a recoger las ya efectuadas por esta Comisión en relación con barreras al ejercicio de la actividad económica de explotación de máquinas recreativas de tipo A.

En el presente caso, según lo indicado, por mucho que las máquinas tipo A estén excluidas de autorización de explotación, la normativa madrileña establece un régimen de inscripción registral y sujeción a fianzas de los operadores de dichas máquinas tipo A.

Al respecto, el artículo 17.1, párrafo final, de la LGUM establece que *“Las inscripciones en registros con carácter habilitante tendrán a todos los efectos el carácter de autorización”*.

En esa medida, en la práctica, si bien la explotación de una máquina tipo A no está sujeta a autorización, la Comunidad de Madrid ha dispuesto un régimen autorizador para el acceso a la actividad de explotación de máquinas de tipo A, pues las operadoras de dichas máquinas quedan sujetas al mismo régimen de inscripción y fianza que las dedicadas a las actividades de juego (citado artículo 33 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego).

A tenor del artículo 5 de la LGUM, toda posible limitación a la regla general de libre iniciativa económica deberá ser *necesaria*, es decir, estar motivada en una razón imperiosa de interés general, y ser *proporcionada* a la razón invocada:

¹⁰ Informe SECUM de 5 de junio de 2014, disponible en la [web de la SECUM](#), e Informe de la CNMC de 21 de mayo de 2014 (UM/010/14 Máquinas Recreativas), disponible en la [web de la CNMC](#). En particular, el asunto se refirió a la normativa de Cataluña y de Galicia. Con posterioridad a dicho procedimiento de artículo 28 LGUM se efectuaron modificaciones de la normativa de Cataluña mediante el Decreto 163/2015, 21 julio, de modificación del Decreto 240/2004, de 30 de marzo, de aprobación del Catálogo de juegos y apuestas autorizados en Cataluña y de los criterios aplicables a su planificación y de modificación de los decretos 86/2012, de 31 de julio; 23/2005, de 22 de febrero; 37/2010, de 16 de marzo, y 397/2011, de 11 de octubre, por los que se aprueban diferentes reglamentos en materia de juego. El preámbulo de dicho Decreto menciona el procedimiento de infracción abierto contra España por la Comisión Europea debido al incumplimiento de algunas Comunidades Autónomas (incluida Cataluña) con relación a la regulación de las máquinas tipo A. Según recoge la [información facilitada por la SECUM](#) con relación al citado procedimiento de artículo 28 LGUM, la modificación propuesta tras ese procedimiento por Galicia se produjo a través de la Ley 6/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la Ley 14/1985, de 23 de octubre, reguladora de los juegos y apuestas en Galicia.

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

Así pues, una actividad económica solo puede limitarse a fin de salvaguardar una razón imperiosa de interés general. Las posibles razones imperiosas de interés general figuran en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio¹¹.

En lo relativo a la exigencia de autorización, el artículo 17.1 LGUM se refiere a la exigencia de motivar adecuadamente su necesidad y proporcionalidad¹². En lo relativo a la justificación de la necesidad, su letra a) limita las posibles razones imperiosas de interés general a invocar a las de orden público, seguridad pública, salud pública y protección del medio ambiente¹³:

a) Respecto a los operadores económicos, cuando esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 5 de la Ley 17/2009, el cual requiere justificación concreta de la exigencia de autorización administrativa en razones

¹¹ Art. 3.11, citado: «Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada [por] 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.

¹² Art. 17.1, citado: «*Se podrá establecer la exigencia de una autorización siempre que concurren los principios de necesidad y de proporcionalidad, que habrán de motivarse suficientemente en la Ley que establezca dicho régimen [...]*»

¹³ Asimismo, el apartado b), con relación a instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de las actividades, dispone la exigencia de autorización en los siguientes términos: «*Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*»

de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, escasez de recursos naturales o impedimentos técnicos que limiten el número de agentes¹⁴.

Las actividades empresariales relacionadas con la prestación de actividades recreativas a través de las máquinas tipo A no contienen afectación a las razones imperiosas de interés general mencionadas (orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente), en la interpretación dada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni están afectadas a ningún otro aspecto contenido en el artículo 17 LGUM, de modo que no se justifica su sujeción al régimen de autorización administrativa.

En particular, estas actividades empresariales no afectan a los intereses públicos vinculados al “juego” (categoría respecto a la que las máquinas tipo A han quedado desvinculadas), al no arriesgarse dinero ni existir la incertidumbre o azar sobre la obtención de un premio económico.

Siendo ello así, el régimen de acceso para la explotación de máquinas tipo A en la Comunidad de Madrid, resulta contrario al artículo 5 de la Ley 17/2009 y al artículo 17 de la LGUM, siendo necesaria su adaptación.

Por otra parte, la normativa madrileña exige, como requisito, la formalización de una fianza depositada en la propia Comunidad Autónoma. Este requisito que supone un límite al ejercicio de las actividades no es necesario, pues no existe ninguna razón imperiosa de interés general que la motive, según lo ya expresado en el citado informe de la CNMC de 21 de mayo de 2014 (UM/010/14).

Por lo que respecta a las limitaciones al número de máquinas a instalar (de dos a diez, dependiendo del establecimiento de que se trate), la normativa no justifica la necesidad o proporcionalidad de tal restricción al ejercicio de la actividad. En particular, al respecto de la necesidad de tal restricción, debe recordarse que en la explotación de máquinas tipo A no está implícita ninguna razón de interés general vinculada al juego (en particular, orden público o salud pública) que determine la exigencia de una autorización, ni puede considerarse tampoco que

¹⁴ Art. 5: “La normativa reguladora del acceso a una actividad de servicios o del ejercicio de la misma no podrá imponer a los prestadores un régimen de autorización, salvo excepcionalmente y siempre que concurren las siguientes condiciones, que habrán de motivarse suficientemente en la ley que establezca dicho régimen. [...] b) Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado. c) Proporcionalidad: que dicho régimen sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue porque no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, en particular cuando un control a posteriori se produjese demasiado tarde para ser realmente eficaz. Así, en ningún caso, el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio se sujetarán a un régimen de autorización cuando sea suficiente una comunicación o una declaración responsable del prestador mediante la que se manifieste, en su caso, el cumplimiento de los requisitos exigidos y se facilite la información necesaria a la autoridad competente para el control de la actividad.”

concurra en este caso alguna otra de las razones de interés general previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009. Junto a ello, no hay fundamentación ni explicación alguna en la norma cuestionada sobre la restricción que se introduce (desde dos hasta diez máquinas, dependiendo de los locales). Junto a esa falta de motivación, la medida es desproporcionada. Así, a título de ejemplo, la norma limita a diez el número de máquinas recreativas en parques de atracciones sin mayor consideración, número que podría resultar muy bajo en atención a las características y las dimensiones de tales establecimientos de ocio.

III. CONCLUSIÓN

La actividad desarrollada a través de las máquinas recreativas tipo A no forma parte de la noción estricta de juego excluida de la Directiva de Servicios (las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar). En atención a ello, la actividad desarrollada a través de máquinas de tipo A quedó incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

El régimen establecido en la Comunidad de Madrid respecto a las máquinas tipo A debería modificarse para suprimir la exigencia de inscripción registral del operador para la explotación de dichas máquinas y la exigencia de fianza, debiendo suprimirse asimismo las restricciones al número de máquinas a instalar, por no resultar lo anterior conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en la LGUM.