

INFORME DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN SOBRE LA ADECUACIÓN DEL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO GENERAL DEL JUEGO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN A LA NORMATIVA DE COMPETENCIA, EN ESPECIAL EN LO RELATIVO A LA INSTALACIÓN DE MÁQUINAS DE JUEGO EN ESTABLECIMIENTOS DE HOSTELERÍA

INF/01/2026

Pleno

Presidente:

D. Mario Varea Sanz.

Vocales:

D^a. Isabel Caudevilla Lafuente.

D^a. Cristina Fernández.

D^a. Inmaculada García Mainar.

D. Francisco Gracia Herreiz.

Letrada:

D^a. Carmen Lahoz Pomar.

Secretario:

D. Daniel Bernal Márquez.

Zaragoza, a 29 de mayo de 2026

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón reunido en sesión plenaria, con la composición expresada al margen, y siendo ponente D^a. Inmaculada García Mainar, ha examinado el proyecto de Decreto por la que se aprueba el Reglamento General del Juego, a solicitud de la Dirección General de Interior y Emergencias para considerar si dicho proyecto se adecua a la normativa de competencia y, en particular, en lo relativo a la instalación de máquinas de juego en establecimientos de hostelería. A la vista de la solicitud y la documentación que se acompaña, se emite el siguiente

INFORME

I. COMPETENCIA

El Decreto 29/2006 de 24 de enero del Gobierno de Aragón por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia de Aragón, señala en su art.2.1 que el TDCA tiene como finalidad *“promover y preservar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón el funcionamiento competitivo de los mercados y la existencia de una competencia efectiva en los mismos”*.

El art.3 del Decreto 29/2006 establece las competencias del TDCA. Entre ellas, en la letra h) *“Dirigir sugerencias y propuestas de actuación relativas a la salvaguardia de la libre competencia a cualquier poder u órgano de la Comunidad Autónoma de Aragón o de las Entidades Locales Aragonesas”*.

La letra i) del mismo artículo señala que es competencia del TDCA *“Emitir informes en materia de libre competencia a iniciativa propia o cuando sea solicitado para ello por el Gobierno de Aragón o sus Consejeros, el Pleno de las Cortes de Aragón o sus Comisiones, las Entidades Locales aragonesas a través de su Alcalde o Presidente y las organizaciones empresariales, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de consumidores y usuarios”*.

II. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El 18 de marzo de 2026, la Dirección General de Interior y Emergencias solicitó al TDCA informe sobre la adecuación del proyecto de Decreto por la que se aprueba el Reglamento General del Juego en Aragón a la normativa de competencia y, en particular en lo relativo a la instalación de máquinas de juego en establecimientos de hostelería.

El Reglamento consiste en una compilación de la normativa sobre el juego en Aragón, introduciendo algunas modificaciones. Los artículos a los que se alude son los artículos 51, 52, 53 y 54 del Reglamento de Máquinas de Juego y Salones de Aragón, aprobado por Decreto 22/2015, de 24 de febrero, vigente en la actualidad, que se trasladan, con algún cambio, a los artículos 240 y 242 del proyecto de Decreto.

El Proyecto de Decreto ha sido sometido a información pública y se han recibido alegaciones sobre estos artículos, por lo que se solicita informe para que se determine la conformidad de la modificación que se ha realizado con la normativa de libre comercio y libre

competencia así como la adecuación a los principios previstos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y si las alegaciones presentadas en relación con dichos artículos están justificadas adecuadamente y sería posible atenderlas.

Un resumen de lo alegado es lo siguiente:

1. En relación al artículo 242. -

- Se solicita que se mantenga la subrogación de obligaciones para los nuevos titulares de establecimientos de hostelería que en la normativa vigente es obligatoria. Justifican la alegación en que este cambio en el que se elimina la obligación de subrogación altera el equilibrio jurídico y económico que hasta ahora regía la actividad de las empresas operadoras y, por ello, introduce un factor de inseguridad jurídica que afecta a la viabilidad económica de las inversiones realizadas conforme al marco regulatorio vigente. La alegación añade que la posible pérdida de la autorización por el cambio de titular introduce un riesgo empresarial sobrevenido que no es imputable al operador. Además, se argumenta que ni en la memoria justificativa del proyecto ni en la exposición de motivos queda suficientemente justificada la adecuación de este cambio a los principios de buena regulación, no haciendo referencia alguna a razón de interés general ni a los fines perseguidos con la modificación.
- Con el objeto de eliminar los problemas actuales de comunicación de los cambios de titularidad que se han aducido como motivo por el que se elimina la obligación de subrogación, proponen:
 - o Que se amplíe el plazo de inscripción en el Registro General del Juego de los cambios de titularidad de un mes a cuatro meses.
 - o Crear un registro público de cargas en la página web de la DGA en el que consten las autorizaciones de instalación de máquinas con el inmueble concreto, para dotar de mayor seguridad jurídica al nuevo adquirente del negocio.

2. En relación al artículo 240.6, que recoge el apartado 5 del antiguo artículo 51. -

- Que se modifique para no permitir que haya más de una empresa operadora de máquinas B1 en cada establecimiento de hostelería.

En consecuencia, se emite el presente Informe cuyo objeto es analizar los contenidos del proyecto del Decreto por la que se aprueba el Reglamento General del Juego en Aragón que pueden afectar a la normativa de defensa de la competencia, que coinciden con los artículos y contenido de las alegaciones señaladas.

III. VALORACIONES

III.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 las 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 autonómicas.

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 Autónoma.

De este 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.

Esto último determina que el preámbulo de la Ley del Juego estatal termine por reconocer la competencia autonómica de la instalación de salones de juego o de equipos para juego presencial, en estos términos: *“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 cada una de ellas.”*

Para terminar, el artículo 1, sobre objeto de la Ley estatal, señala entre otros, los objetivos de preservar el orden público y prevenir las conductas adictivas.

III.2) Regulación autonómica

El artículo 71. 50ª del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva en materia de “juego, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Aragón”. En ejercicio de esta competencia las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego en la Comunidad Autónoma de Aragón, modificada por la Ley 4/2011, de 10 de marzo, y por la Ley 9/2023, de 23 de marzo.

Dicha ley aborda de una manera global y sistemática la actividad del juego estableciendo las reglas básicas sobre las que se debe sustentar la ordenación de estas actividades, siendo su objetivo fundamental compatibilizar la actividad del juego con una adecuada protección de los colectivos más vulnerables, además de ofrecer seguridad jurídica a las empresas de juego y protección e información transparente y accesible a los jugadores.

En desarrollo de la misma se han aprobado los reglamentos de las distintas modalidades de juego y apuestas incluidas en el Catálogo de Juegos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Por otra parte, se han hecho modificaciones en cada una de las normas para adaptarlas a los cambios tecnológicos y a la aparición de nuevos canales de juego complementarios al juego presencial en locales de juego. La regulación resultante a fecha de hoy es excesivamente dispersa y contempla formulaciones diferentes para aspectos que pudieran ser comunes a diversos sectores de juego. Para corregir esta situación, la Ley 9/2023, de 23 de marzo, prevé en su disposición final segunda que “El departamento competente en

materia de juego realizará la armonización reglamentaria necesaria y compilará los diferentes reglamentos en un Reglamento general de juego actualizado”.

En la Memoria justificativa de la Dirección General de Interior y Emergencias sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento general del juego de la Comunidad Autónoma de Aragón se indica que contendrá:

- a) Una justificación del cumplimiento de todos los principios de buena regulación.
- b) Un análisis de la adecuación de los procedimientos administrativos que en ella se incluyan a las exigencias derivadas de su tramitación electrónica.
- c) Las aportaciones obtenidas en la consulta pública, en caso de haberse realizado, señalando su autoría y el sentido de sus aportaciones.
- d) El impacto social de las medidas que se establezcan, que incluirá el análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de sus efectos sobre la unidad de mercado.
- e) Cualquier otra consideración que se estime de especial relevancia.

El Reglamento de Máquinas de Juego y Salones de Aragón, aprobado por Decreto 22/2015, de 24 de febrero, vigente en la actualidad, establece:

En el artículo 51 “Definición y contenido de la solicitud de la autorización de instalación”, se señala que: *“1. Salvo lo dispuesto en el artículo 34.1 de este Reglamento para las máquinas de tipo A, la instalación de máquinas de tipo B y C, en los establecimientos autorizados requerirá la previa autorización de instalación por el órgano competente en la gestión administrativa de juego, para lo que el titular de estos establecimientos deberá previamente acordar con una empresa operadora su instalación y posterior explotación.*

2. Corresponde a la empresa operadora interesada solicitar al órgano competente en la gestión administrativa de juego la autorización de instalación que deberá ir acompañada de documento normalizado que figura en el anexo IV del Decreto para las máquinas de tipo B y C, y en el cual constarán:

- a) Los datos del establecimiento y de su titular.*

b) Los datos de la empresa operadora titular de la máquina o máquinas a instalar.

c) El número de máquinas a instalar.

d) La fecha de la autorización.

5. Cuando en un local se vayan a instalar máquinas de diferentes empresas operadoras se solicitarán tantas autorizaciones de instalación como sea éstas, siendo el número de máquinas expresado en cada autorización el máximo que podrá explotar cada empresa operadora en el local de que se trate.

6. La instalación de máquinas de juego en los establecimientos de hostelería se autorizará, en todo caso, como una actividad complementaria de la actividad principal de estos locales.

7. No será precisa la obtención de autorización de instalación para el emplazamiento de máquinas de juego en los salones de juego, salas de bingo, casinos de juego y locales de apuestas.

En el artículo 52, se recoge la “Resolución y vigencia de la autorización de instalación”, señalando que: “2. Concedida la autorización de instalación, si el local es un establecimiento de hostelería quedará inscrito en Registro General del Juego, mediante la asignación del número de inscripción correspondiente.

3. La autorización de instalación tendrá una duración de cinco años, a partir de la fecha de su concesión, salvo que se origine la pérdida de validez por las causas previstas en este Reglamento.

4. Mientras la autorización de instalación esté vigente, no podrán instalarse máquinas de tipo B ni de tipo C en el local por distinta empresa operadora que las que figuren, en su caso, en las autorizaciones que se hayan concedido en cada local, salvo que no se haya alcanzado el número máximo de máquinas establecido en el artículo 50 del Reglamento, en cuyo caso deberá solicitarse nueva autorización, sin perjuicio de que se puedan sustituir las máquina conservando la misma autorización de instalación, mediante la presentación ante el órgano

competente en la gestión administrativa de juego de una comunicación de emplazamiento, en la forma descrita en el artículo 55 de este Reglamento.

5. Finalizado el período de validez, el titular del local deberá solicitar nueva autorización de instalación de máquinas de juego, en su caso”.

Por su parte, en el artículo 53, referido a los “Cambios de titularidad”, se indica que: *“1. Durante la vigencia de la autorización de instalación, los cambios de titularidad que puedan producirse, tanto respecto de la persona que ostente los derechos de uso o explotación del local donde se encuentren instaladas las máquinas, como de las empresas operadoras titulares de dichas máquinas, no serán causa de extinción de la autorización de instalación en vigor, quedando el nuevo o nuevos titulares subrogados en los derechos y obligaciones contraídos por los que les precedieron, salvo mutuo acuerdo de las partes o salvo cuando resten menos de tres meses para la finalización del período de validez de la autorización de instalación.*

2. Los cambios de titularidad de los establecimientos de hostelería precisarán una nueva inscripción. Dichos cambios deberán comunicarse en el plazo de un mes de producirse, mediante la presentación de los documentos que se especifican en el artículo 51.3 del presente Decreto, pudiendo ser presentados por la empresa operadora o por el nuevo titular del establecimiento. El órgano competente en la gestión administrativa de juego expedirá la autorización de instalación, conservándose el anterior período de validez.”

En el artículo 54, de “Extinción y revocación de la autorización de instalación”, se señala que: *“1. La autorización de instalación se extinguirá en los siguientes casos:*

a) Por la expiración de su período de vigencia.

b) Por mutuo acuerdo de las partes, manifestado mediante solicitud que será suscrita conjuntamente por los titulares o sus representantes, con el reconocimiento de la firma de ambos por la entidad bancaria, salvo en el caso de documento electrónico que bastará la cumplimentación mediante firma digital reconocida por la FNMT o el Gobierno de Aragón, que implicará la retirada simultánea de las máquinas. No obstante lo anterior, la modificación del número de máquinas instaladas no conllevará la retirada simultánea de las mismas y la consiguiente extinción de la autorización de instalación si el titular de las máquinas de juego modifica la autorización de instalación mediante acuerdo mutuo entre las partes, previa

comunicación al órgano competente en la gestión administrativa en materia de juego, de la instalación o la retirada de la máquina o máquinas, mediante la presentación de la solicitud, acompañada del documento normalizado que figura en el anexo IV del presente Decreto, para su modificación, diligenciado y sellado. Igualmente, el ejemplar que obre en poder de la Administración se modificará, diligenciará y sellará en el sentido solicitado, junto con las correspondientes comunicaciones, en su caso.”

El proyecto de decreto por el cual se va a aprobar el Reglamento general del juego en Aragón, actualmente en fase de elaboración, incorpora alguna modificación en la regulación actual, afectando a la subrogación de la autorización ante un cambio de titularidad en el negocio de hostelería o en el negocio de las máquinas de juego y, por lo tanto, a la vigencia de la autorización otorgada por la Administración competente en juego.

En concreto el nuevo artículo 242 “Cambios de titularidad” del proyecto de decreto recogería el siguiente contenido: “1. Durante la vigencia de la autorización de instalación, los cambios de titularidad que puedan producirse, tanto respecto de la persona que ostente los derechos de uso o explotación del local donde se encuentren instaladas las máquinas, como de las empresas operadoras titulares de dichas máquinas, serán causa de extinción de la autorización de instalación en vigor, salvo mutuo acuerdo.

2. Los cambios de titularidad de los establecimientos de hostelería precisarán una nueva inscripción en el Registro General del Juego. Dichos cambios deberán comunicarse en el plazo de un mes de producirse, mediante la presentación de los documentos que se especifican en el artículo 244.3 del presente Reglamento, pudiendo ser presentados por la empresa operadora o por el nuevo titular del establecimiento.

El departamento competente expedirá la autorización de instalación, conservándose el anterior período de validez”

El primer apartado de este nuevo artículo 242 supone un sustancial cambio a la regulación contenida en el actual artículo 53 del Decreto 22/2015, de 24 de febrero, en el que se establece la subrogación de los nuevos titulares en los derechos y obligaciones contraídos por los que les precedieron, salvo mutuo acuerdo de las partes.

El nuevo artículo 240. Autorización de instalación, en el apartado 6 replica el apartado 5 del artículo 51 del reglamento vigente: *“6. Cuando en un local se vayan a instalar máquinas de diferentes empresas operadoras se solicitarán tantas autorizaciones de instalación como sean éstas, siendo el número de máquinas expresado en cada autorización el máximo que podrá explotar cada empresa operadora en el local de que se trate.”*

III.3) Análisis de las alegaciones

III.3.1 Alegaciones recibidas

1. Alegación en relación al artículo 242.1. -

- Se solicita que se mantenga la redacción del vigente art. 53.1 en el nuevo art. 242.1. Es decir, que se mantenga la obligación de subrogación por parte del nuevo titular del establecimiento de hostelería hasta que termine el periodo de autorización y, por lo tanto, que dicho cambio de titular no sea causa de extinción de la autorización de instalación de las máquinas.
- Los argumentos que sustentan la alegación son los siguientes:
 - La nueva redacción altera de forma significativa el equilibrio jurídico y económico que hasta ahora regía la actividad de las empresas operadoras y, por ello, introduce un factor de inseguridad jurídica que afecta a la viabilidad económica de las inversiones realizadas conforme al marco regulatorio vigente.
 - Las empresas operadoras estructuran su actividad sobre la base de contratos de financiación y exclusividad suscritos con los establecimientos hosteleros, en muchos casos mediante la concesión de préstamos o anticipos económicos relevantes para la puesta en marcha o continuidad del negocio. Estas operaciones se formalizan atendiendo a un horizonte temporal determinado, vinculado a la duración efectiva de la autorización de instalación y a las expectativas legítimas de explotación continuada de las máquinas durante dicho periodo. Asimismo, las empresas asumen importantes costes iniciales derivados de la adquisición de las máquinas, su homologación, instalación y el abono de las correspondientes tasas

administrativas y tasas fiscales del juego, inversiones que solo pueden amortizarse razonablemente mediante una explotación estable en el tiempo.

- O La pérdida efectiva de la autorización de instalación de las máquinas introduce un riesgo empresarial sobrevenido que no es imputable al operador y que desnaturaliza el marco de estabilidad sobre el que se adoptaron las decisiones de inversión.
- O Ni en la memoria justificativa del proyecto ni en la exposición de motivos queda suficientemente justificada la adecuación de este cambio a los principios de buena regulación, no haciendo referencia alguna a razón de interés general ni a los fines perseguidos con la modificación.
- O La previsión de subrogación obligatoria del nuevo titular del establecimiento en los contratos de instalación de máquinas vigentes —y la consiguiente obligación de mantener las máquinas autorizadas hasta el vencimiento natural del contrato— no constituye vulneración alguna de la libertad de empresa ni del principio de libre competencia porque no impide el acceso al mercado de nuevos operadores ni establece reserva o exclusión alguna en favor de determinados sujetos, sino que se limita a preservar la estabilidad de relaciones contractuales válidamente constituidas bajo el marco normativo vigente. Y también porque la medida se incardina en un sector caracterizado por una intensa intervención administrativa, en el que la libertad de empresa se encuentra legítimamente modulada por razones de interés general — entre ellas, la protección de menores y consumidores, el control fiscal y la ordenación del mercado—, conforme a reiterada doctrina constitucional y europea. También se mencionan supuestos de subrogación obligatoria en leyes nacionales y autonómicas como el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, la normativa de arrendamientos urbanos y los contratos privados con eficacia “erga omnes”.
- O La comparativa con los diferentes reglamentos de máquinas recreativas de las distintas Comunidades Autónomas muestra que todos, a excepción de la Comunidad de Navarra, prevén la subrogación obligatoria del nuevo adquirente en la autorización de instalación de las máquinas recreativas instaladas en el local,

mencionando expresamente los reglamentos de la Comunidad de Madrid y de la Comunidad Valenciana.

- Con el objeto de eliminar los problemas actuales de comunicación de los cambios de titularidad que se han aducido como motivo por el que se elimina la obligación de subrogación, proponen:
 - o Que se amplíe el plazo de inscripción en el Registro General del Juego de los cambios de titularidad de un mes a cuatro meses.
 - o Crear un registro público de cargas en la página web de la DGA en el que consten las autorizaciones de instalación de máquinas con el inmueble concreto, para dotar de mayor seguridad jurídica al nuevo adquirente del negocio.
- En la solicitud de este informe, el Director General de Interior y Emergencias indica que los argumentos que han motivado la eliminación de la subrogación han sido los siguientes:
 - o Actualmente los establecimientos de hostelería cambian de titular con mucha frecuencia lo que genera numerosos problemas de gestión por la no comunicación de los cambios de titularidad en el plazo establecido de un mes, porque se da con frecuencia la solicitud de renovación de autorización de instalación de la empresa operadora a nombre de titulares que han dejado de serlo, porque se da la presentación de solicitudes de renovación de la autorización de instalación por parte de la empresa operadora mucho antes de que venza el periodo de vigencia ante el temor de que haya un cambio de titularidad y por la oposición de los nuevos titulares de subrogarse las obligaciones por no querer tener máquinas de juego en su establecimiento, o querer cambiar de empresa operador.
 - o Genera dudas sobre si se respeta la normativa aplicable en materia de libre concurrencia en el mercado.

2. Alegación en relación con el artículo 240.6. -

- Se solicita que sea una única empresa operadora de máquinas B1 por cada establecimiento de hostelería.

- El argumento que sustenta la alegación es que se establece así en muchas normativas de otras Comunidades Autónomas, por una parte, como protección a la propia empresa operadora y por otra al propio titular del establecimiento de hostelería que podría llevar un mayor control derivado de las obligaciones que se le imponen reglamentariamente y con más de una empresa operadora pueden surgir más problemáticas y situaciones derivadas de los acuerdos contractuales.
- Se propone la siguiente redacción del referido artículo 240.6:

“6. En un local únicamente se podrán instalar máquinas de una empresa operadora, siendo el número de máquinas expresado en cada autorización el máximo que podrá explotar la empresa operadora en el local de que se trate.”

III.3.2 Valoración de las alegaciones

1. Alegación en relación al artículo 242.1. -

El sector del juego está fuertemente regulado para tratar de proteger el interés general, y por ello se establecen requisitos para desarrollar esta actividad económica, como la exigencia de autorizaciones para la colocación de máquinas de juego en algunos establecimientos (art. 51 del actual decreto y art. 240 del nuevo). La autorización es el instrumento de intervención administrativa en las actividades económicas que más limita el acceso y ejercicio de una actividad económica, por lo que su exigencia debe estar justificada en una razón de interés general, como ocurre en este caso.

Al establecer el requisito de una autorización, este debe respetar los principios de buena regulación económica recogidos en la Ley 20/2013, de 9 de noviembre, de Garantía de Unidad de Mercado y especialmente los principios de necesidad y proporcionalidad previstos en el art. 17. En este caso, la autorización exigida para la instalación de máquinas de tipo B y C, en establecimientos autorizados para ello contemplada actualmente en el artículo 51 del Decreto 22/2015, de 25 de febrero, y en el nuevo artículo 240.2, en términos similares, del proyecto de modificación del reglamento de juego, estaría justificada por la necesidad de la protección de las razones de interés general y cumple el principio de necesidad y proporcionalidad.

El artículo 242.1 del nuevo reglamento supone un sustancial cambio a la regulación contenida en el actual artículo 53.1 del Decreto 22/2015, de 24 de febrero, y precisamente esta modificación es el principal objeto de esta consulta. Actualmente, cuando se da un cambio en el titular de la empresa operadora o del establecimiento en el que están instaladas las máquinas, los nuevos titulares quedan subrogados en los derechos y obligaciones contraídos por los que les precedieron, salvo mutuo acuerdo. En el nuevo reglamento, ante un cambio de titularidad se extingue la autorización, salvo mutuo acuerdo de las partes. El periodo de duración de la licencia no ha cambiado, es de 5 años salvo que se origine la pérdida de validez por las causas previstas (art. 52.3 del actual decreto y art. 241.3 del nuevo).

El cambio normativo que se pretende aprobar y su adecuación a la libertad de empresa y a los principios de mercado único, fundamentos últimos para la existencia de una competencia efectiva, debe analizarse teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, según el cual las autoridades competentes deben garantizar el cumplimiento del principio de necesidad y proporcionalidad, no sólo en el instrumento de intervención administrativa seleccionado (esto es, la autorización) sino también en cada uno de los concretos requisitos asociados a esa autorización, que son los que singularizan el régimen de intervención.

En consecuencia, en este caso concreto debe valorarse si la subrogación obligatoria en la autorización a titulares diferentes, bien sea de establecimientos hosteleros o bien de empresas operadoras de máquinas de juego, es un requisito necesario para salvaguardar las razones imperiosas de interés general que avalan una intervención administrativa y regulatoria en la actividad económica del juego, y si resulta proporcional.

Ante un cambio de titular de cualquiera de las dos actividades económicas afectadas por la autorización administrativa para poder instalar máquinas de juego, lo importante para proteger las razones imperiosas de interés general es que exista una autorización que ampare la nueva realidad de los negocios implicados. Que un nuevo titular del negocio de hostelería tenga que subrogarse obligatoriamente en una autorización otorgada a otro operador económico, puede afirmarse que no resulta proporcional al fin perseguido, en tanto que existen medidas menos gravosas para proteger los intereses generales, como es la solicitud de una nueva autorización en el caso de que el nuevo titular siga optando por tener máquinas de juego en su local, siendo esta medida realmente respetuosa con su libertad de empresa que

comprende, entre otros aspectos, el diseño de su propio negocio; y también puede considerarse la situación inversa, que ante un cambio de titular de operadores de máquinas de juego se estaría condicionando o imponiendo a mantener un vínculo con un operador económico (titular de establecimiento de hostelería) obviando su libertad de empresa y decisión.

Cualquier condición impuesta por una autorización deberá tener una vinculación directa con el interés protegido para que sea considerada proporcional. Ante un cambio de titularidad en los negocios afectados, los intereses generales se protegen efectivamente con una nueva autorización a los nuevos operadores económicos; la subrogación, tal y como está diseñada ante el cambio de titularidad, protege intereses privados entre operadores privados, que deben resolverse a través de los oportunos contratos o pactos privados entre las partes interesadas. De acuerdo al artículo 18.1 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, es responsabilidad de cada administración competente asegurarse de que cualquier requisito adoptado para el ejercicio de una actividad económica no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado.

La obligación de subrogación en una autorización de instalación de máquinas de juego en un local de hostelería puede suponer una importante barrera de entrada a operadores económicos en los dos mercados afectados, tanto a interesados en gestionar el local de hostelería (que podrían querer otro modelo de negocio en el que no hubiera cabida para máquinas de juego), como a operadores de máquinas de juego, en tanto que se cierra el mercado a otras empresas por plazos de 5 años obligatoriamente. Sin duda, esta circunstancia no es favorable al fomento de una competencia efectiva en el sector del juego, sino que contribuye a mantener la situación existente entre los operadores ya autorizados, mostrando una preferencia por una determinada configuración de mercado y de las empresas que lo conforman.

La previsión de la subrogación de la autorización va más allá de garantizar la protección de menores y personas vulnerables por motivos de salud o la protección del orden público y prevención del fraude, configurándose en la práctica realmente como una garantía de rentabilidad económica a los empresarios del juego, actividad económica legítima y privada, que excede de las potestades de intervención administrativa reconocida en la Ley de Garantía

de Unidad de Mercado que deben tener por finalidad la protección de razones de interés general.

De las alegaciones manifestadas por los operadores económicos se desprende claramente que el interés de mantener la subrogación de las autorizaciones se basa en garantizar la rentabilidad económica de los negocios implicados; sin embargo, las condiciones económicas pactadas entre dos operadores económicos privados (titular de establecimiento hostelero y titular de máquinas de juego) son ajenas y exceden al contenido de la autorización administrativa, debiéndose recoger en su caso en los contratos privados las posibles consecuencias de un traspaso de titularidad o incumplimiento de las condiciones pactadas.

El resto de argumentos en los que se sustenta la alegación no justifican el cambio solicitado. Respecto a la inseguridad jurídica aludida en las alegaciones y el riesgo empresarial sobrevenido, está previsto en la nueva norma mantener vigentes las autorizaciones actuales en la Disposición transitoria primera:” *Disposición transitoria primera. Régimen de las autorizaciones vigentes.*

1. Las inscripciones en el Registro General del Juego en Aragón y las autorizaciones concedidas con arreglo a la regulación anterior continuarán en vigor hasta el vencimiento de su periodo de vigencia.

En la exposición de motivos, aparece expresamente el cambio en la causa de extinción de la autorización ante el cambio de titularidad del establecimiento, salvo mutuo acuerdo por las partes y se indica que en la elaboración del texto se han tenido en cuenta los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica que incluye la claridad de la norma, su transparencia y eficiencia, conforme con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/2022, de 6 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente o Presidenta y del Gobierno de Aragón y de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Como ya se ha señalado anteriormente, la Memoria justificativa de la Dirección General de Interior y Emergencias sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento general del juego de la Comunidad Autónoma de Aragón incluye expresamente el cumplimiento de todos los principios de buena regulación. En ella se detalla que “*El principio*

de proporcionalidad requiere que la iniciativa que se proponga contenga la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. Su cumplimiento se garantiza al limitar la actuación normativa al mínimo imprescindible para alcanzar los objetivos propuestos, sin imponer cargas administrativas innecesarias a las entidades participantes.” En la memoria también se incluyen las consideraciones que ha presentado la Asociación de Empresarios de Salones de Juegos en la consulta pública. Y en la parte dedicada al análisis del impacto social de las medidas y análisis de la nueva regulación desde el punto de vista de los efectos sobre la unidad de mercado, se indica que *“el decreto no introduce barreras ni distorsiones a la libre competencia ni a la igualdad de condiciones entre operadores económicos”*.

Por último, respecto a la regulación de este punto en los reglamentos de las diferentes Comunidades Autónomas, si bien es cierto que hay algunas en las que hay obligación de subrogación por el nuevo titular del establecimiento de hostelería, en la mayoría no hay tantas restricciones y existe la posibilidad de no tener ninguna máquina o contratar con otro operador en caso de desear tenerlas. Concretamente, en Extremadura, Murcia y Navarra la autorización para instalar las máquinas se solicita directamente por el titular y al cambiar esta titularidad, la autorización se extingue. En Canarias, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Murcia, Navarra y Cantabria, si el nuevo titular no desea continuar, se suspende la autorización. Además, en el caso de que el nuevo titular no desee tener máquinas en su establecimiento, puede hacerlo sin más consecuencia en Baleares, Galicia, Rioja, Madrid y País Vasco, ya que en los reglamentos de estas comunidades autónomas se indica que el nuevo titular se subrogará pero también que si el nuevo titular no explota la autorización la consecuencia es que no puede obtener otra hasta que caduque la actual¹.

¹ Andalucía: Decreto 250/2005, de 22 de noviembre, texto consolidado a 26/5/2021; Asturias: Ley 3/2001, de 4 de mayo; Islas Baleares: Decreto 43/2019, de 28 de mayo; Canarias: Decreto 26/2012, de 30 de marzo y modificaciones; Cantabria: Decreto 23/2008, de 6 de marzo; Castilla-La Mancha: Decreto 6/2004, de 27 de enero; Castilla y León: Decreto 12/2005, de 3 de febrero; Cataluña: Decreto 23/2005, de 22 de febrero; Comunidad Valenciana: Decreto 115/2006, de 28 de julio; Extremadura: Decreto 117/2009, de 29 de mayo; Galicia: Decreto 39/2008, de 21 de febrero; La Rioja: Ley 3/2022, de 29 de marzo; Comunidad de Madrid: Decreto 73/2009, de 30 de julio; Región de Murcia: Decreto 72/2008, de 2 de mayo; Navarra: Decreto Foral 15/2025, de 26 de febrero; País Vasco: Decreto 120/2016, de 27 de julio.

2. Alegación en relación con el artículo 240.6. -

Atender a esta petición y, por lo tanto, limitar las autorizaciones dentro de un mismo local de hostelería a una única empresa operadora de máquinas B1 supondría un cierre de mercado no justificado y no sería conforme a los principios de necesidad ni proporcionalidad.

A la vista de lo establecido en este Informe, el TDCA llega a las siguientes

IV. CONCLUSIONES

El mercado del juego es una actividad económica fuertemente regulada para tratar de proteger el interés general y por ello se establecen requisitos para desarrollarla. Estos requisitos deben cumplir los principios de necesidad y proporcionalidad reconocidos en el artículo 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, que se rige por los principios de libre empresa y libre competencia. Las trabas o barreras injustificadas al acceso o desarrollo de actividad económica en el sector del juego suponen una reducción de la tensión competitiva del mercado, que conlleva a un menor nivel de competencia real y el establecimiento de otros condicionantes por operadores ya establecidos en el mercado.

Las alegaciones recibidas al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General del Juego en Aragón en relación a la instalación de máquinas de juego en establecimientos de hostelería, de forma resumida han sido las siguientes:

1. Alegación en relación al artículo 242.1, solicitando que se mantenga la redacción del vigente art. 53.1, es decir, que se mantenga la obligación de subrogación por parte del nuevo titular del establecimiento de hostelería hasta que termine el periodo de autorización y, por lo tanto, que dicho cambio de titular no sea causa de extinción de la autorización de instalación de las máquinas.
2. Que se modifique el artículo 240.6 para que en cada establecimiento de hostelería solamente pueda haber una empresa operadora de máquinas B1.

En ambos casos las pretensiones de las alegaciones pueden suponer importantes barreras a la entrada a otros operadores económicos, que no están justificadas por motivos de

interés general, lo que determina que este Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón informe en contra de la estimación de dichas alegaciones.

Este es el Informe no vinculante que el TDCA tiene el honor de emitir, sometido a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho.