

RESUMEN

JUEGO - Fianzas

Una empresa del sector informa de la existencia de un obstáculo a la libertad de establecimiento y de ejercicio en el sector del juego, en la medida en que una Comunidad Autónoma le exige una fianza para inscribirse en el Registro de empresas de juego de esa Comunidad como fabricante de máquinas de juego tipo “B”.

La Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que la exigencia de fianza al interesado es contraria a la LGUM, ya que constituye un requisito de acceso innecesario y desproporcionado por ser una mera fianza de inscripción, no circunscrita a las condiciones de ejercicio de la actividad, ni vinculada a los riesgos para la salud y seguridad de los consumidores. Además, en este caso la exigencia de fianza no se ajusta al principio de eficacia nacional, dado que el operador ya ha constituido fianzas similares en otras Comunidades Autónomas de origen que deberían ser reconocidas.

Como solución al caso, la Comunidad Autónoma informa que, en el presente supuesto, se atenderán las pretensiones de la entidad y no se le exigirá fianza para su inscripción como fabricante de máquinas tipo “B” en el registro de empresas de juego. Además se ha comprometido a revisar la interpretación de su normativa de juego en el marco de los principios de la LGUM, particularmente la salvaguarda relativa al cumplimiento de los requisitos de su propia norma a la hora de reconocer las autorizaciones e inscripciones registrarles de otras Comunidades Autónomas, requisitos que de acuerdo con la LGUM deben referirse al ejercicio de la actividad económica y no al acceso.

[Informe final](#)

[Informe CNMC](#)

[Informe Andalucía ADCA](#)



28/1522

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 10 de septiembre de 2015, ha tenido entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, escrito de una empresa que, en su calidad de fabricante de máquinas de juego, y en el marco del procedimiento del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), informa sobre **la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la exigencia de fianza para la inscripción en el Registro de Empresas de Juego de las Islas Baleares.**

En concreto, el interesado señala que al solicitar ante la Consejería de Economía y Competitividad del Gobierno de las Islas Baleares su inscripción en el Registro de Empresas de Juego como “fabricante de máquinas tipo B¹”, se le ha exigido resguardo original de constitución de fianza a favor del Gobierno de las Islas Baleares. Aunque dicho requerimiento no menciona la legislación aplicada, la empresa informante entiende que se le estaría aplicando el artículo 18 de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears, así como el Decreto 132/2001, de 30 de noviembre, de medidas reguladoras en materia de juego (artículo 6.3). La fianza exigida ascendería a 60.000 euros y, se añadiría a otras ya prestadas, por diversos importes, en otras Comunidades Autónomas en las que la sociedad está inscrita como fabricante de máquinas de juego (Aragón, Andalucía, Madrid, Cataluña y Castilla la Mancha), puesto que desarrolla su actividad en todo el territorio nacional.

Considera el interesado que la obligación de prestar fianzas en cada Comunidad Autónoma en que se realiza la actividad es contraria al artículo 7 de la LGUM que regula el principio de simplificación de cargas, así como al 18.2.d) relativo a las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y de circulación.

¹ De acuerdo con el Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, las máquinas de tipo «B» son aquellas que, a cambio del precio de la partida, conceden al usuario un tiempo de uso o de juego y, eventualmente de acuerdo con el programa de juego, un premio en metálico.



En apoyo de su reclamación, el interesado alude al reciente Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de las Islas Baleares relativo a la Ley 8/2014, de 1 de agosto, según el cual las fianzas que deben constituir las empresas de juego en virtud de este artículo quedan circunscritas a las condiciones de ejercicio de la actividad, y para aquellas actividades que supongan un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.

En consecuencia, el interesado entiende que no procede la aportación de fianzas en los casos de inscripción de fabricantes en el registro de empresas de juego, ya que se trataría de un requisito de acceso y no de ejercicio de la actividad; y porque como empresa fabricante no se está en el supuesto de riesgo directo y concreto para la salud o seguridad de los destinatarios ni para su seguridad financiera, supuestos que sí afectarían a las empresas operadoras que ofrecen el servicio a los usuarios. Además, dado que la empresa informante ya se encuentra inscrita como fabricante en los registros de otras Comunidades Autónomas de origen, considera que no puede someterse a nuevas restricciones de acceso.

I. MARCO NORMATIVO

El Tribunal Constitucional ha manifestado en numerosas sentencias la existencia de una competencia estatal en materia de juego, que ha de ser ejercida por el Estado en nombre del interés general. Así, en el ámbito estatal la actividad del juego está regulada por la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, con la finalidad de proteger el orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas aditivas y proteger los derechos de los menores y consumidores. Esta ley somete el ejercicio de las actividades de juego reguladas a la obtención previa del correspondiente título habilitante.

Las Comunidades Autónomas también tienen reconocidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía competencias exclusivas en este sector de actividad, particularmente en el juego presencial. En concreto, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, recoge en su artículo 30 la competencia exclusiva en materia de casinos, juegos y apuestas, con la única excepción de las apuestas mutuas, deportivo-benéficas. Esta Comunidad Autónoma tiene por tanto potestad para planificar



el volumen de juego dentro de su territorio, si bien la regulación que desarrolle no puede ser contraria a la legislación básica estatal, en particular a la LGUM.

Dentro de este encuadre competencial, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha aprobado recientemente la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Islas Baleares. Esta norma somete a autorización previa administrativa la realización de cualquier actividad en el ámbito de la misma (artículo 3); dispone, como requisito indispensable, la necesaria inscripción en el Registro de empresas de juego para la realización de cualquier actividad en el sector, incluida la fabricación de maquinaria (artículo 6); y obliga a la constitución a favor de la hacienda de esa comunidad de unas fianzas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, especialmente el abono de premios, las responsabilidades derivadas del régimen sancionador y los tributos específicos sobre el juego y apuestas (artículo 18). Por último, la Disposición adicional 2ª refiere el posible reconocimiento de autorizaciones concedidas a las empresas por el Estado u otras Comunidades Autónomas e inscritas debidamente en los registros de juego, si bien ese reconocimiento está sujeto al cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley y las normas de orden público.

La discrepancia sobre la redacción del artículo 18 de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, suscitó que se convocara la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en aplicación del artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Dicha Comisión alcanzó un Acuerdo que se publicó mediante Resolución, de 2 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local. Según el citado Acuerdo, la constitución de fianzas que prevé el artículo 18 debe interpretarse en relación con el artículo 21² de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en conexión con los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que regula los principios de necesidad y proporcionalidad. Por tanto, el Acuerdo precisa que la constitución de fianzas

² **Artículo 21. Seguros y garantías de responsabilidad profesional.**

“1. Se podrá exigir a los prestadores de servicios, en norma con rango de ley, la suscripción de un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio en aquellos casos en que los servicios que presten presenten un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.

La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto.”



queda circunscrita a las condiciones de ejercicio de la actividad, y para aquellas actividades que supongan un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario

El informante señala también, como regulación relativa al caso establecida en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares: (i) el Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas, cuyo artículo 24 establece la obligación de inscripción en el Registro de empresas de juego a todas las empresas activas en este sector; así como (ii) el Decreto 132/2001, de 30 de noviembre, de medidas reguladoras en materia de juego de las Islas Baleares, cuyo artículo 6.3 establece que los fabricantes y comercializadores de máquinas tipo “B” deben prestar una fianza de 60.000 euros para su inclusión en el respectivo Registro de empresas.

Por último, es necesario mencionar, en el caso de este expediente, el trabajo realizado por la Conferencia Sectorial del Juego, instrumento que consagra el artículo 12 de la LGUM como mecanismo de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para analizar y proponer las modificaciones normativas necesarias para cumplir con los principios de esa ley. En concreto, deben resaltarse las diferentes propuestas regulatorias efectuadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para promover la unidad de mercado y mejorar la regulación del sector.

A continuación se transcribe el literal de los preceptos más relevantes para el análisis del caso, contenidos en las normas mencionadas bajo este apartado:

- **Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Islas Baleares**

Artículo 18. Fianzas.

“1. Las empresas y las personas empresarias que realicen actividades relacionadas con el juego deben constituir a favor de la hacienda de la comunidad autónoma de las Illes Balears, una fianza en los términos, las formas y las cuantías previstos en la normativa vigente. Tales garantías quedan afectas al cumplimiento por estas entidades y personas de sus obligaciones, derivadas de la presente ley, y especialmente al abono de los premios, a las responsabilidades derivadas del régimen sancionador, así como al cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tributos específicos sobre el juego y las apuestas.”



Disposición adicional segunda. Autorizaciones concedidas por otras administraciones públicas.

“Las homologaciones y las certificaciones emitidas por laboratorios autorizados y validadas por los órganos competentes del Estado o de otras comunidades autónomas respecto de la concesión de autorizaciones y permisos de ámbito autonómico, pueden tener efectos en el territorio de la comunidad autónoma de las Illes Balears

Las autorizaciones en materia de juego concedidas a las empresas por el Estado u otras comunidades autónomas, e inscritas debidamente en los registros de juego, pueden tener efectos en la comunidad autónoma de las Illes Balears siempre que no supongan el incumplimiento de normas de orden público de esta comunidad autónoma.

En todo caso, tanto las homologaciones como las autorizaciones a que se refieren los párrafos anteriores se concederán siempre que cumplan con los requisitos previstos en esta ley.”

- **Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar.**

Artículo 24. Registro de empresas relacionadas con las máquinas recreativas y de azar.

“1. Las empresas que tengan por objeto la fabricación, importación, exportación, comercialización o distribución, reparación o explotación de las máquinas o explotación de salones, a que se refiere el presente Reglamento, deberán inscribirse en el correspondiente Registro, que será público y se llevará en la Comisión Nacional del Juego. Este organismo podrá estructurar el Registro en los Libros o Secciones que fueran necesarios.

2. Las inscripciones en el Registro tendrán carácter temporal, validez de diez años, y podrán ser renovables por períodos sucesivos de igual duración, para la renovación deberán cumplirse los requisitos exigidos por la legislación vigente en el momento de aquélla, valorándose la actividad desarrollada por la empresa durante la inscripción anterior.”

- **Decreto 132/2001, de 30 de noviembre, de medidas reguladoras en materia de juego.**

Artículo 6.3



“3. La cuantía de las fianzas a prestar por las empresas para su inclusión en el respectivo Registro de empresas relacionadas será la siguiente:

b) 60.000 euros para los fabricantes y comercializadores de máquinas de tipo “B” o “C”.

d) 30.000 euros para las empresas operadoras de máquinas de tipo “B” o de salones de juego.

g) 30.000 euros para las empresas de servicios técnicos de máquinas de tipo “B” o “C”.

4. Las empresas operadoras de máquinas de tipo “B” vendrán obligadas a constituir en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de la CAIB una fianza adicional a la prevista en el artículo 28.2, y con sujeción a las demás normas del mismo precepto, por el importe que resulte de la aplicación de la escala siguiente, cuya cuantía deberá mantenerse actualizada, según las autorizaciones de explotación que tuvieran vigentes:

a) Hasta 50 máquinas: 30.000 euros

b) Hasta 100 máquinas: 60.000 euros

c) Hasta 300 máquinas: 180.000 euros

d) Hasta 1.000 máquinas: 600.000 euros

e) Más de 1.000 máquinas: 60.000 euros adicionales por cada 100 máquinas o fracción.

5. Los casinos de juego no estarán obligados a constituir la fianza indicada en los puntos anteriores siempre que el importe resultante fuese igual o inferior al establecido en el artículo 50.1 del Reglamento de Casinos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. En caso contrario, el importe de la fianza a constituir será la diferencia entre ambas cantidades.”

- **Resolución de 2 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears en relación con la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears.**

“b) El artículo 18 relativo a la constitución de fianzas por empresas y personas empresarias que realicen actividades relacionadas con el juego,



debe interpretarse en relación con el artículo 21 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, referente a las garantías que se pueden exigir a los prestadores de servicios, en conexión con los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que regula los principios de necesidad y proporcionalidad.

En este sentido, ambas partes consideran que, de conformidad con la legislación básica estatal, la constitución de fianzas queda circunscrita a las condiciones de ejercicio de la actividad, y para aquellas actividades que supongan un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.”

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

a) Inclusión de la actividad de juego en el ámbito de la LGUM.

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”

La actividad de juego constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”

b) Análisis de la normativa sobre juego, en relación con el requerimiento de fianza, a la luz de los principios de la LGUM.

El objeto de este informe es analizar, a la luz de los principios de la LGUM, el requerimiento de fianza de la Dirección General de Comercio y Empresa de la Consejería de Trabajo, Comercio e Industria del Gobierno de las Islas Baleares, de fecha 29 de julio de 2015, en relación con la solicitud de



inscripción de la interesada en el Registro de empresas de juego de esa Comunidad Autónoma como fabricante de máquinas tipo “B”.

La aproximación al caso se realizará atendiendo a los siguientes principios de la LGUM: (i) el principio de necesidad y proporcionalidad que proclama el artículo 5 para las actuaciones que limitan el acceso o ejercicio de una actividad económica y (ii) el principio de eficacia nacional de las actuaciones administrativas que consagra los artículos 19 y 20.

Es decir, se analizará si el requisito de fianza exigido al operador resulta conforme con el principio de necesidad y proporcionalidad; y si la autoridad competente de destino, en este caso la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, debería otorgar validez a la inscripción y fianzas constituidas por el operador en el lugar de origen.

Antes de comenzar el análisis es necesario precisar que en este sector vienen aplicándose por algunas Comunidades Autónomas dos tipos de fianza: la fianza de inscripción y la fianza de explotación. La fianza exigible a un operador económico para su inscripción en un Registro de empresas, que exclusivamente le acredita jurídicamente como operador en el sector del juego, es una fianza de inscripción asimilable a un requisito de acceso. Por otro lado, la fianza exigible a un operador al solicitar la licencia de explotación de juego que le habilita para el ejercicio de esa actividad, es una fianza de explotación asimilable a un requisito de ejercicio.

La diferenciación entre unas fianzas y otras es relevante a la hora de analizar su compatibilidad con los principios de la LGUM.

El obstáculo denunciado por el interesado se refiere a una fianza de inscripción, es decir, a un requisito de acceso

- **Análisis de la necesidad y proporcionalidad del requisito de fianza a un fabricante de máquinas tipo “B” para su inscripción en el Registro de empresas de juego.**

El artículo 5³ de la LGUM establece que cualquier límite al acceso de una actividad económica o a su ejercicio debe estar motivado por la salvaguarda

³ **Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.**

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de



de una razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11⁴ de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Asimismo, dicho límite o requisito debe ser proporcionado a la razón de interés general invocada y el menos distorsionador de la actividad económica.

De acuerdo con el artículo 18 de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears, según la interpretación pactada en el Acuerdo interpretativo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears, la exigencia de fianza en este sector viene motivada por la necesidad de atender las responsabilidades civiles derivadas de aquellas actividades que supongan un riesgo directo y concreto para la salud o para la seguridad del destinatario o de un tercero, o para la seguridad financiera del destinatario.

Efectivamente, la necesidad invocada podría encuadrarse en la razón imperiosa de interés general más amplia relativa a la salud pública y protección de los derechos, seguridad y salud de los consumidores que contempla el artículo 11.3 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre. Sin embargo, las responsabilidades mencionadas son inherentes al ejercicio de la actividad por parte del operador económico y no se derivan en ningún caso de la mera inscripción del operador económico en un registro, puesto que no es la inscripción sino el ejercicio de la actividad económica el que podría conllevar un riesgo directo y concreto para la seguridad o salud del destinatario o de terceros.

De lo anterior puede deducirse, en concordancia con lo establecido en el citado Acuerdo de la Comisión Bilateral, que sólo podrían considerarse necesarias y por lo tanto compatibles con el artículo 5 de la LGUM, las fianzas

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.”

⁴ **«Razón imperiosa de interés general»:** razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.



ligadas al ejercicio de la actividad, siempre que ese ejercicio conlleve los riesgos mencionados y realmente haya un nexo de causalidad entre su protección y la medida, en este caso la fianza.

Al mismo resultado llegó el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su *“Propuesta de racionalización normativa y unidad de mercado”* presentada en el Grupo de Trabajo Regulatorio del Consejo de Políticas del Juego, que consideró procedente valorar la supresión de las fianzas que se soliciten en el momento de inscripción en los registros autonómicos y mantener exclusivamente las que se deban constituir en el momento de la efectiva prestación del servicio.

En conclusión, la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado considera que no son compatibles con la LGUM las fianzas exigidas por la mera inscripción en un registro, como parece ser el caso objeto de informe, por no ajustarse al principio de necesidad que establece el artículo 5. La propia Comunidad Autónoma de las Islas Baleares así lo entendió al suscribir el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Illes Balears.

Por otro lado, cabría también cuestionarse la necesidad de la exigencia de un requisito de fianza ligada al acceso o ejercicio de un operador cuya actividad es la fabricación, (según declara el interesado en el caso en análisis), de máquinas tipo “B”, dado que estas empresas no tienen una relación directa con los usuarios de los servicios de juego que conlleve riesgos para su salud, o seguridad financiera.

En este caso cabría cuestionarse el nexo causal entre la razón imperiosa de interés general que se pretende salvaguardar y la medida impuesta, sobre todo teniendo en cuenta que esa fianza se exige también a los operadores que prestan directamente el servicio de juego y que son los que tendrían que responder con sus fianzas por los riesgos invocados, de modo que la exigencia de fianza adicional al fabricante podría, en su caso, considerarse no proporcionada.

- **Análisis de la aplicación del principio de eficacia nacional de las inscripciones en los Registros de Juego y de las correspondientes fianzas acumulativas en diferentes Comunidades Autónomas.**

Este asunto también ha sido debatido en el seno de la Conferencia Sectorial de Juego, en donde dos de las propuestas del Ministerio de Hacienda y



Administraciones Públicas abordaron el reconocimiento de la validez nacional de la inscripción de los operadores de máquinas de juego en el registro de una Comunidad Autónoma, así como el reconocimiento de la validez nacional de las fianzas constituidas en el momento de inscripción en los registros autonómicos.

Sin embargo, la LGUM no deja duda al respecto. Su artículo 20⁵ establece que los medios de intervención que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, entre los que se cita expresamente la inscripción en registros, tienen eficacia en todo el territorio nacional sin necesidad de que el operador cumpla nuevos requisitos. Asimismo, el artículo 19⁶ de la LGUM dispone que una vez que el operador está legalmente establecido en un lugar del territorio nacional puede ejercer su actividad en todo el territorio; y que la autoridad de destino debe asumir la validez de los requisitos de acceso⁷ exigidos en origen, aunque difieran en su alcance o cuantía.

⁵ **Artículo 20: Eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas**

“1. Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias. En particular, tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos u otros trámites adicionales:

(...)

c) Las inscripciones en registros que sean necesarias para el acceso o ejercicio de una actividad económica.”

⁶ **Artículo 19. Libre iniciativa económica en todo el territorio nacional.**

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.

2. (...)

3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguna.”

⁷ Hay que resaltar que los requisitos a los que hace referencia este apartado de la LGUM son requisitos de acceso, por lo que no afectan a las condiciones de ejercicio que establezcan las autoridades de destino. Esta precisión ha quedado reflejada en los Acuerdos Bilaterales de interpretación de la LGUM entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas de Galicia y del País Vasco publicados mediante Resolución de 14 de octubre y 17 de julio de 2014 respectivamente.



Es decir, la redacción de estos dos preceptos establece con claridad que las autorizaciones de las autoridades competentes, y las inscripciones de los operadores en los registros correspondientes como es el caso objeto de esta reclamación, tienen eficacia en todo el territorio nacional, de modo que las autoridades de destino deben admitirlas sin exigir requisitos de acceso adicionales, incluidos las posible fianzas de inscripción.

Sobre la aplicación del principio de eficacia nacional, la normativa balear, por un lado, obliga a la inscripción registral con carácter previo al inicio de la actividad (artículo 17.1); y por otro, admite la posibilidad del reconocimiento de las autorizaciones emitidas por otras autoridades competentes (Estado u otras Comunidades Autónomas) en su Disposición adicional segunda. Sin embargo, ese reconocimiento podría no ser pleno al incluirse en la misma disposición la salvaguarda del cumplimiento de los requisitos previstos en su norma, salvo que se interpretara que los requisitos a los que hace referencia fueran exclusivamente requisitos de ejercicio y no de acceso.

A este respecto es conveniente recordar la Declaración del Consejo de Políticas del Juego de 17 de diciembre de 2014, en donde se valoró favorablemente por la mayoría de las Comunidades Autónomas la aproximación de los requisitos de inscripción autonómicos para reconocer la validez de las inscripciones en los Registros de Juego en varios subsectores.

No obstante, esa Declaración no tiene en cuenta que el principio de eficacia nacional debe aplicarse aunque los requisitos de acceso entre Comunidades Autónomas fueran diferentes, sobre la base de la confianza mutua entre administraciones.

De conformidad con el principio de eficacia nacional que proclama la LGUM en sus artículos 19 y 20, las autoridades de la Comunidad Autónoma de Baleares deberían reconocer la inscripción del operador efectuada en otras Comunidades Autónomas sin exigirle requisitos de acceso adicionales, es decir, sin exigirle una nueva fianza de inscripción.

Por otro lado, como ya se ha indicado, el principio de eficacia nacional está estrechamente vinculado con las actuaciones limitadoras de la libertad de establecimiento y circulación que se detallan en el artículo 18⁸ de la LGUM y

⁸ **Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.**



entre las que se especifican los seguros de responsabilidad civil o garantías, adicionales a los establecidos en la normativa de origen si son equivalentes en cuanto a la finalidad y cobertura en términos de riesgo, suma asegurada o límite de la garantía (artículo 18.2.d)).

Para el análisis del caso desde esta perspectiva debe considerarse también la diferencia entre fianza de inscripción como requisito de acceso y fianza de explotación como requisito de ejercicio

Dado que la fianza exigida al operador por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares es una mera fianza de inscripción, ligada exclusivamente al acceso del operador a la actividad, y que no responde al ejercicio de la misma, ni a riesgos o sumas aseguradas adicionales a los de las fianzas ya constituidas en otras Comunidades Autónomas, dicha fianza sería redundante y contraria a la LGUM, por tratarse de un requisito prohibido por el artículo 18.2.d).

III. CONSIDERACIONES ADICIONALES – SOLUCIÓN PLANTEADA

1. La exigencia de fianza de inscripción en el Registro de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares a un fabricante de máquinas tipo “B”, es contrario a la LGUM por no ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares ha informado, en el marco de este procedimiento que:

“en el presente supuesto y a raíz del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado – Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de 2 de junio de 2015, se atenderán las pretensiones de la entidad y no se le exigirá fianza para la

“2. Serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen:

(...)

d) Requisitos de seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes o comparables en lo esencial en cuanto a su finalidad y a la cobertura que ofrezca en términos de riesgo asegurado, suma asegurada o límite de la garantía, adicionales a los establecidos en la normativa del lugar de origen, o que la obligación de que la constitución o el depósito de garantías financieras o la suscripción de un seguro deban realizarse con un prestador u organismo del territorio de la autoridad competente.”



inscripción como fabricante de máquinas tipo “B” en el registro de empresas de juego.”

2. La normativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no reconoce plenamente las autorizaciones e inscripciones registrales de otras Comunidades Autónomas al incluir una salvaguarda relativa al cumplimiento de los requisitos de su propia norma, no ajustándose a los artículos 19 y 20 de la LGUM, salvo que los requisitos salvaguardados se refirieran exclusivamente a requisitos de ejercicio.

La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se compromete a revisar esta interpretación, en el marco de los principios de la LGUM.

Este informe no tiene la consideración de acto administrativo recurrible.

Madrid, 30 de octubre de 2015

LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO

