

## RESUMEN (26)

### JUEGO fianzas (Cantabria)

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 la Comunidad Autónoma de Cantabria 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 y podría constituir un requisito prohibido por redundante al no responder a riesgos o sumas aseguradas adicionales a los de las fianzas ya constituidas en otras Comunidades Autónomas.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



(26/1611)

## **I. INTRODUCCIÓN**

El 9 de marzo de 2016, tuvo entrada en esta Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de D. (confidencial), en nombre y representación de (confidencial), en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos por la Resolución de 25 de febrero de 2016, de la Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Cantabria, en la que se deniega la inscripción de (confidencial) como empresa fabricante de máquinas recreativas y de azar en el Registro de Juego de Cantabria, por no haber prestado la fianza exigida en la normativa vigente.

En apoyo de su reclamación, el interesado manifiesta que desarrolla su actividad en todo el territorio nacional y que ha sido inscrito en los registros de varias Comunidades Autónomas en las que ha prestado diversas fianzas.

## **II. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN**

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 adictivas 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 para Cantabria, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, recoge



en su artículo 24.25 la competencia exclusiva en materia de Casinos, juegos y apuestas, con exclusión 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 Cantabria aprobó la Ley 15/2006, de 24 de octubre, de Juego, que somete a autorización administrativa la organización, explotación y práctica de juegos y apuestas en Cantabria (artículo 7) y establece como requisito indispensable para la realización de cualquier actividad en el sector, incluida la fabricación de maquinaria, la necesaria inscripción en el Registro de Juego (artículo 5). Además, el artículo 22 regula la prestación de garantías de acuerdo a los requisitos y condiciones que se establezcan reglamentariamente. Así, el Decreto 23/2008, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar, establece en su artículo 32 la obligación de inscripción en el Registro de juego de esa Comunidad para todas las empresas activas en el sector, incluyendo las que tengan por objeto la fabricación, importación, exportación o venta de máquinas recreativas o de azar, así como la obligación de constituir una fianza en metálico o aval bancario, a disposición de la Consejería competente en materia de juego, por importe de 60.000 euros para el caso de empresas fabricantes comercializadoras o distribuidoras de máquinas tipo "B" (artículos 34 y 35).

Sobre la obligación de constitución de fianzas a las empresas activas en este sector que pueda imponer la regulación, es necesario señalar el Acuerdo de 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, en relación con la discrepancia sobre la redacción del artículo 18 de la Ley 8/2014, de 1 de agosto, del juego y las apuestas en las Illes Balears. Según el citado Acuerdo, que se publicó mediante Resolución, de 2 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, la constitución de fianzas debe interpretarse en relación con el artículo 21<sup>1</sup> de la Ley 17/2009, de

<sup>1</sup> **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



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 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

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 15/2006, de 24 de octubre, de juego de Cantabria.**

**Artículo 5. Registro de Juego.**

*“1. Dependiente de la Consejería competente en materia de juego y del órgano correspondiente, el Registro de Juego de Cantabria contendrá, a través de los modelos de inscripción que, en su caso, se aprueben, los datos relativos a las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la explotación económica del juego, fabricantes, locales autorizados para la práctica de juegos, máquinas de juego, permisos de explotación y otros datos de interés relativos a las actividades de juego, así como cuantos cambios de titularidad y demás modificaciones se produzcan en estos datos.*

*2. La inscripción en el Registro de Juego será requisito indispensable para el desarrollo de actividades de juego en Cantabria.”*

---

*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.”*



### **Artículo 7. Autorizaciones.**

*“1. La organización, explotación y práctica de cualesquiera de los juegos y apuestas incluidos en el Catálogo de Juegos y Apuestas requerirá la previa autorización administrativa.”*

### **Artículo 22. Condiciones de las empresas de juego.**

*“3. Estas empresas deberán prestar las garantías y ajustarse a los requisitos y condiciones que reglamentariamente se determinen para cada juego o apuesta.”*

- **Decreto 23/2008, de 6 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de máquinas recreativas y de azar.**

### **Artículo 32.- Inscripción de empresas.**

*“1.- Todas las empresas reseñadas en el artículo anterior que realicen sus actividades, total o parcialmente, en Cantabria, deberán estar inscritas en el Registro de Juego de esta Comunidad.”*

### **Artículo 34.- Fianzas.**

*“1.- Las fianzas necesarias para la inscripción de empresas en el Registro de Juego podrán constituirse en metálico, aval bancario o de sociedad de garantía recíproca o póliza de caución individual, a disposición de la Consejería competente en materia de juego, y quedarán afectas al pago de sanciones y de responsabilidades económicas en materia de juego, ante la Administración Autonómica.”*

### **Artículo 35.- Cuantía de las fianzas.**

*“Para su inscripción en el Registro de Juego, las empresas deberán depositar fianzas en las siguientes cuantías:*

*a) Las empresas fabricantes, comercializadoras y distribuidoras:*

*- 6.000 euros para empresas de máquinas de tipo “A”.*

*- 60.000 euros para empresas de máquinas tipos “A” y “B”; “B” y “C” o “A”, “B” y “C”.*

- **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.**

Aunque se trate de un Acuerdo Bilateral entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, su texto refleja una interpretación de la normativa sobre fianzas relacionadas con actividades de juego, que podría considerarse extensible a las fianzas establecidas por otras normas de otras Comunidades Autónomas.

*“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.”*

### **III. 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) Admisión a trámite de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM.**

La reclamación tiene entrada en esta SECUM el 9 de marzo de 2016. Se plantea frente a una resolución de 25 de febrero de 2016 que fue notificada al interesado el 2 de marzo de 2016.

Procede la admisión a trámite, puesto que se produce dentro del plazo de un mes del procedimiento de reclamación establecido en el artículo 26.1 de la LGUM.

**c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.**

Esta Secretaría ya ha analizado anteriormente, en el marco de otro expediente presentado por el mismo operador, el requisito de fianza exigido a las empresas fabricantes de máquinas de juego tipo “B” en el momento de su inscripción en un registro autonómico de empresas de juego.

Dada la identidad de la actual reclamación con la información presentada por el operador en aquel expediente, esta Secretaría se remite íntegramente al **punto III b)** del informe emitido en su día, que puede consultarse en el enlace ([28.52 Juego - fianzas](#)) de la página web del Ministerio de Economía y Competitividad y que se considera aplicable a este caso.

Se reproduce a continuación el punto III b) de dicho informe adaptándolo a la Resolución reclamada en este caso y a la normativa aplicable en la Comunidad Autónoma de Cantabria:

El objeto de este informe es analizar, a la luz de los principios de la LGUM, la Resolución de 25 de febrero de 2016, de la Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Justicia de Cantabria, en la que se deniega la inscripción de la mercantil (confidencial) como empresa fabricante de máquinas recreativas de azar tipo “B” en el registro de Juego de Cantabria, por no haber prestado la fianza exigida por la normativa vigente.

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 Cantabria, 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 5<sup>2</sup> de la LGUM establece que cualquier límite al acceso de una actividad económica o a su ejercicio debe estar motivado por la salvaguarda

---

<sup>2</sup> **Artículo 5. Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.**

“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 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.”





de una razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11<sup>3</sup> 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.

Las fianzas se exigen en este sector con la finalidad de que el operador no perjudique a terceros en caso de incumplimiento de sus obligaciones: frente a la Administración por deudas tributarias o posibles sanciones; o frente a los propios consumidores en el supuesto de no satisfacer los premios que les correspondan.<sup>4</sup>

Efectivamente, la necesidad del requisito de fianza 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 que sólo podrían considerarse necesarias y por lo tanto compatibles con el artículo 5 de la LGUM, las fianzas ligadas al ejercicio de la actividad, siempre que ese ejercicio conlleve los riesgos

<sup>3</sup> «**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.

<sup>4</sup> En otras palabras, 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.



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.

- **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 20<sup>5</sup> 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

---

<sup>5</sup> **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.”



en registros, tienen eficacia en todo el territorio nacional sin necesidad de que el operador cumpla nuevos requisitos. Asimismo, el artículo 19<sup>6</sup> 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 acceso<sup>7</sup> exigidos en origen, aunque difieran en su alcance o cuantía.

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 de la Comunidad Autónoma de Cantabria somete a autorización previa el ejercicio de actividades de juego y obliga a la inscripción en el Registro de Juego de Cantabria a todas las empresas que deseen realizar dichas actividades en esa Comunidad, no reconociendo la validez de las inscripciones en otros registros autonómicos.

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

<sup>6</sup> **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.”

<sup>7</sup> 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.



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 Cantabria 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 18<sup>8</sup> de la LGUM y 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 Cantabria 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

---

**<sup>8</sup> Artículo 18. Actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación.**

“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.”



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).

#### **IV. CONCLUSIONES**

La Resolución de 25 de febrero de 2016 de la Secretaria General de la Consejería de Presidencia y Justicia de Cantabria, en la que se deniega la inscripción de la mercantil (confidencial), como empresa fabricante de máquinas recreativas de azar en el Registro de Juego de Cantabria, por no haber prestado la fianza exigida por la normativa vigente, en la medida en que se trate de una fianza de inscripción, podría no ser conforme con los principios de necesidad, proporcionalidad y eficacia nacional de los artículos 5, 19 y 20 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado y podría constituir un requisito prohibido por el artículo 18.2.d) de dicha norma, pudiendo ser la propia Ley 20/2013, de 9 de diciembre la que proporcionaría la base jurídica para la ejecución de fianzas depositadas en otras Comunidades Autónomas.

Madrid, 18 de marzo de 2016



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO