

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valencia**

Sección: **4**

Fecha: **18/03/2026**

Nº de Recurso: **389/2021**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCION CUARTA

N.I.G.: 4625033320210002509 Procedimiento: Procedimiento ordinario 389/2021. Negociado: 4 Actuación recurrida: DECRETO 97/2021, DE 16 DE JULIO, DEL CONSELL, DE MEDIDAS URGENTES PARA LA APLICACION DE LA LEY 1/2020, DE 11 DE JUNIO, DE LA GENERALITAT, DE REGULACION DEL JUEGO Y PREVENCION DE LA LUDOPATIA EN LA COMUNITAT VALENCIANA De: D/ña D./D^a. FEDERACION EMPRESARIAL DE HOSTELERIA DE VALENCIA, ASOCIACION PROVINCIAL DE EMPRESAS COMERCIALIZADORAS DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR DE ALICANTE APROMAR ALICANTE , ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE MAQUINAS RECREATIVAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (ANDEMARCV) y ASOCIACION ESPAÑOLA DE FABRICANTES DE MAQUINAS RECREATIVAS Y DE JUEGO (ASESFAM) Procurador/a Sr./a.: D.NATALIA DEL MORAL AZNAR , JUAN MIGUEL ALAPONT BETETA y MARIA ELENA CLIMENT FERRER Letrado/a Sr./a.: D.LUIS CARRASCO ESCODA , y NICOLAS MARIA ANDRES GONZALEZ-DELEITO DOMINGUEZ Contra: D/ña D./D^a. CONSELLERIA DE HACIENDA Y MODELO ECONOMICO y ORGANIZACION NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES ONCE Procurador/a Sr./a.: y MERCEDES MARTINEZ GOMEZ Letrado/a Sr./a.: D./D^a. Abogacía de la Generalitat Valenciana en Valencia Contencioso TSJ y MIGUEL ANGEL LOYA DEL RIO Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. Antonio López Tomás

SENTENCIA NÚM. 95/2026

Ilmos. Sres. Magistrados / Ilmas. Sras. Magistradas: Presidente: Don Antonio López Tomás Magistrados/as: Don Manuel José Domingo Zaballos Doña Estefanía Pastor Delás

En la ciudad de Valencia a 18 de marzo de 2026.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, los recursos tramitados con el núm. de rollo 389/2021 (y acumulados), interpuestos por FEDERACION EMPRESARIAL DE HOSTELERIA DE VALENCIA, ASOCIACION PROVINCIAL DE EMPRESAS COMERCIALIZADORAS DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR DE ALICANTE APROMAR ALICANTE , ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE MAQUINAS RECREATIVAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (ANDEMARCV) y ASOCIACION ESPAÑOLA DE FABRICANTES DE MAQUINAS RECREATIVAS Y DE JUEGO (ASESFAM) siendo parte demandada CONSELLERIA DE HACIENDA Y MODELO ECONOMICO, habiendo comparecido como codemandada la ORGANIZACION NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES (ONCE). Ha sido ponente el Magistrado don Antonio López Tomás.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuestos los recursos y seguidos los trámites legales, y recibido el expediente administrativo, se emplazó a la demandante para que formalizara la demanda, quien solicitó se estimase el recurso y se declare no ser conforme a derecho la resolución recurrida.

Por auto de 21 de septiembre de 2022 se acordó la acumulación de los recursos 399/21 y 414/21.

SEGUNDO.- Por la parte demandada se contestó a la demanda mediante escrito en el que solicitó se declarase la plena conformidad a derecho de la resolución impugnada.

TERCERO.- Por escrito de la parte de fecha 3 de febrero de 2023 solicitó desistimiento parcial del recurso en lo relativo al artículo 9.3 del Decreto. Tras el recibimiento del pleito a prueba y el trámite de conclusiones quedaron los autos pendientes de votación y fallo.

CUARTO.- Por auto de fecha 26 de septiembre de 2023 se acordó plantear cuestión prejudicial ante el TJUE en los términos que constan, el cual dictó sentencia el día 16 de octubre de 2025.

QUINTO.- Por providencia de esta Sala de 27 de octubre de 2025 se concedió a las partes personadas diez días para formular alegaciones, correspondiendo todas ellas presentando en plazo sus respectivos escritos.

SEXTO.- Por providencia de 24 de noviembre de 2025 se fijó para votación y fallo el 18 de diciembre de 2025, fecha en que comenzó la deliberación, continuando en fechas posteriores.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Es objeto de recurso la impugnación de los artículos 5,6,10,11,12 y 13 del Decreto 97/2021 de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020 de 11 de junio de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana.

SEGUNDO.- Las actoras, en su demanda, tras exponer en los “Hechos” un breve relato de antecedentes sobre el marco jurídico aplicable a la explotación e instalación de máquinas de juego tipo B en locales de hostelería y señalar que las consecuencias de la aplicación del Decreto 97/2021 son la supresión de la renovación de las autorizaciones de explotación y la reducción encubierta de las autorizaciones y, por lo tanto, la completa desaparición del parque de máquinas de juego en locales de hostelería en el tiempo que resta al término del plazo de suspensión de nuevas autorizaciones. Alega, en sus fundamentos de derecho, los siguientes motivos de impugnación:

i. El artículo 9 del Decreto 97/2021 es manifiestamente ilegal por exceder y contradecir la habilitación de la Ley 1/2020: extensión injustificada del régimen de suspensión de la Disposición Transitoria Décima a la renovación a través de la sustitución de máquinas.

ii. Adicionalmente, el artículo 9 del Decreto 97/2021 es inconstitucional, igual que la Disposición Transitoria Décima de la Ley 1/2020 que desarrolla si se interpreta en el sentido que dicho decreto le atribuye, por infracción de los artículos 9.3, 14, 33, 38 de la Constitución Española y el bloque de la constitucionalidad (la Ley de Garantía de la unidad de mercado).

iii. El artículo 9 del Decreto 97/2021 y la Disposición Transitoria Décima de la Ley 1/2020 (si se interpreta en el sentido que asume el Decreto) imponen un bloqueo total al acceso a la actividad del juego en la comunidad valenciana vulnerando los artículos 49 y 56 del TFUE.

iv. Conforme al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea procede que la Sala no aplique el Derecho nacional, lo que nos lleva necesariamente a la anulación del art. 9 del Decreto 97/2021 y a la inaplicación de la Ley 1/2020, si se interpreta en el sentido indicado, o, en caso contrario al planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

TERCERO.- La administración demandada tras poner el énfasis en la naturaleza ejecutiva del Decreto 97/2021, señala que las concreciones que se efectúan en el Decreto 97/2021, entran dentro del ámbito y el contenido de la Ley 1/2020.

Indica que el art. 9 del Decreto 97/2021 es conforme a derecho porque desarrolla lo dispuesto en la Ley 1/2020, en concreto, en sus Disposiciones transitorias segunda y décima.

Considera que conforme al régimen vigente, solo se autorizará la instalación de máquinas tipo B o recreativas con premio en locales de hostelería o similares cuando se cumplan 2 condiciones:

1. Que la correspondiente autorización de explotación se hubiere obtenido o solicitado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2020.
2. Que se adjunte declaración responsable sobre que el local en el que se pretende instalar la máquina (tipo B o recreativa con premio) no es un bar o cafetería ubicado en el interior de centros docentes, sanitarios, sociales o juveniles y de recintos deportivos.

Con respecto a la suspensión, por plazo de 5 años, de la concesión de nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio, destinadas a ser instaladas en locales de hostelería o similares, cita el Preámbulo de la Ley 1/2020 y alega que la reducción que va a experimentar el parque de máquinas tipo B o recreativas con premio instaladas en locales de hostelería o similares no es significativa.

Refiere que la limitación de la vigencia de las autorizaciones de las máquinas de sustitución de máquinas de juego de tipo B o recreativas con premio, instaladas en locales de hostelería o similares, no supone una aplicación retroactiva de la norma prohibida por el ordenamiento jurídico.

Sostiene que el art. 9 del Decreto 97/2021 es conforme a los arts. 9.3. 14, 33 y 38 de la Constitución española y al bloque de la constitucionalidad y que no impone un bloqueo total al acceso a la actividad del juego en la Comunidad Valenciana, y no vulnera lo establecido en los artículos 49 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

CUARTO.- Pues bien, así planteada la cuestión, el artículo 9 del decreto recurrido tiene el siguiente tenor literal:

Artículo 9. Procedimiento para autorizaciones de instalación y sustitución de máquinas de juego 1. Únicamente podrá autorizarse la instalación de máquinas de tipo B o recreativas con premio en locales de hostelería o similares, cuando la correspondiente autorización de explotación se hubiere obtenido o solicitado con anterioridad a la entrada en vigor de la ley.

La redacción de este art. 9, a juicio de la Sala es mejorable, pero encuentra acomodo en la disposición transitoria décima –Moratoria de nuevas autorizaciones–, cuyos apartados 1 y 2 prescriben lo siguiente:

1. Por un periodo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley, se establece la suspensión de nuevas autorizaciones de establecimientos de juego, excluidos a los que se refieren las letras d y f del apartado tercero del artículo 45 de esta ley.

2. Por el mismo período se establece la suspensión de nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipos B o recreativas con premio destinadas a ser instaladas en locales de hostelería o similares, salvo que derive de la sustitución de máquinas averiadas u obsoletas, que se les dará de baja, manteniendo la autorización de instalación de la nueva máquina el periodo de vigencia que le resta a la sustituida.

Decimos que la redacción es mejorable por cuanto el reglamento directamente no puede prohibir las autorizaciones en cuestión, lo que sí queda al alcance del mismo es hacerlo ceñido al tiempo de la moratoria de nuevas autorizaciones prefijado en la norma con rango de ley. Sobrepasado el tiempo de la moratoria ya no serán efectivas las prohibiciones establecidas en la ley. No otra interpretación cabal admite el precepto reglamentario analizado.

Ello determina que el motivo (i) fijado en el fundamento jurídico Segundo deba ser rechazado.

QUINTO.- Se sostiene por las demandantes que el mencionado artículo 9 es inconstitucional así como la Disposición Adicional 10ª.

Según la actora, resulta inconstitucional por violar el principio de reserva de ley, al estar ampliando por vía reglamentaria una medida restrictiva del derecho a la libertad de empresa y de establecimiento recogida en una norma con fuerza de ley.

Indica que la imposibilidad de renovación del plazo de las autorizaciones de explotación ya otorgadas resulta contrario a los artículos 33 y 38 de la Constitución Española en cuanto restringen de forma desproporcionada el derecho de libertad de empresa. La moratoria de 5 años que implica la suspensión en el otorgamiento de nuevas autorizaciones constituye también una medida restrictiva desproporcionada que infringe el derecho de libertad de empresa (art. 38 CE).

Infracciones adicionales de nuestra Constitución:

El principio de igualdad, consagrado por el art. 14 CE, en la medida en que se establece un tratamiento discriminatorio injustificado al sector del juego privado, en comparación con el juego de titularidad pública; y
El bloque de la constitucionalidad, en la medida en que tales preceptos contradicen también los principios consagrados por la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Esta cuestión se analiza en la Sentencia del recurso 370/2021 en los siguientes términos:

Disposición transitoria décima. Moratoria de nuevas autorizaciones.

Por un período máximo de 5 años desde la entrada en vigor de esta ley se establece la suspensión de nuevas autorizaciones de establecimientos de juego, así como de nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio, destinadas a ser instaladas en locales de hostelería o similares.

En caso de que en la tramitación de una renovación de autorización de establecimiento de juego, el emplazamiento actual del mismo no cumpla con el requisito de distancia establecido en el apartado 5 del artículo 45 de esta ley, no es de aplicación la suspensión a la que se refiere el párrafo anterior para tramitar una nueva autorización en otro emplazamiento.

Durante este período, la conselleria competente en materia de juego debe coordinar un estudio que analice el impacto social y sobre la salud pública de las instalaciones de juego existentes (locales específicos de juego y máquinas de juego en locales de hostelería). A partir del resultado de este estudio, la conselleria competente en

materia de juego debe proponer las limitaciones en el territorio valenciano del número y la distribución admisible de locales de juego y de máquinas de tipo B o recreativas con premio para locales de hostelería o similares, teniendo en cuenta criterios de salud pública, poblacionales, socioeconómicos y territoriales.

El control de constitucionalidad de las leyes —y disposiciones con fuerza de ley— sabemos que en nuestro sistema jurídico corresponde al Tribunal Constitucional a través del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los legitimados al respecto ex art. 171.1 a) de nuestra Norma fundamental. Cabe también la fiscalización por el TC de la constitucionalidad de las leyes con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por Juez o Tribunal de oficio o a excitación de las partes, conforme al artículo 35.uno de la LO 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Ahora bien, como hemos recordado en la STSJCv 80/2022, de 15 de febrero (PO 144/2019) no existe un derecho de las partes a exigir del órgano jurisdiccional que lo haga (STC 119/1991). Al órgano judicial que conoce del asunto le cumple realizar el llamado “juicio de relevancia”, configurado como esquema argumental del que resulte que el fallo a dictar en el proceso a quo dependa de la validez o falta de validez de la norma legal cuestionada (STC 106/1986). Acerca de la institución, se ha venido en calificar como prejudicialidad constitucional, ATS 69/1983 STC 301/1993).

Esta Sala no juzga pertinente plantear la cuestión basada en contravención por el artículo 45.5 y disposiciones transitorias segunda y décima de tan repetida ley autonómica valenciana, de la seguridad jurídica y confianza legítima, interdicción de la arbitrariedad y prohibición de disposiciones restrictivas, así como del principio de libertad de empresas, artículos 9.3 y 38 de la Constitución (en la demanda se había incluido también como transgredido el art. 14). Lo fundamos como sigue:

-En punto a la seguridad jurídica y confianza legítima, el art. 45.5 proyecta sus efectos —indudablemente limitativos— sobre los establecimientos Salones de juegos y Locales específicos de apuestas pro futuro. No quiebra el principio de seguridad jurídica ni la manifestación concreta que se liga al mismo —protección de la confianza legítima—, principio de actuación de las AAPP construido por la jurisprudencia del TJUE y positivado en nuestro ordenamiento mediante norma básica, art. 3.1, e) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen jurídico del Sector público. Cabe remitirnos, entre muchas otras que cabría citar, a la STS de 8-10-2025 (R 242/2023), aseverando que el principio de confianza legítima no protege, en absoluto, la estabilidad regulatoria, ni la inmutabilidad de las normas precedentes.

Téngase en cuenta sobre el caso que enjuiciamos algo tan determinante para rechazar de plano la tesis de la parte actora que las autorizaciones para desarrollo de la actividad de juego tienen carácter temporal, como resulta del artículo 24, cuya constitucionalidad la parte actora no cuestiona: Requisitos generales de las autorizaciones de las empresas de juego. 1. Previa solicitud de la autorización, con los datos de identificación del solicitante, el órgano competente en materia de juego concederá las autorizaciones de acuerdo con las directrices y criterios que han de regir el desarrollo del sector del juego en la Comunitat Valenciana y con sujeción a los requisitos y procedimientos que se establecen en esta Ley y en los reglamentos que la desarrollen. 2. [...]3. La autorización tendrán una duración determinada y estará vinculada al ejercicio de la actividad. Será renovable, en su caso, por la Administración. Es meridiano que no hay transgresión del principio de protección de la confianza legítima. La disposición transitoria segunda cuya constitucionalidad niegan las actoras, precisamente se nos presenta respetuosa con los principios constitucionales invocados, dado que a las autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la propia ley no les afecta el régimen de limitaciones por distancias, manteniendo la vigencia por el período para el cual fueran concedidas.

-Sobre la denuncia de interdicción de la arbitrariedad y prohibición de disposiciones restrictivas, ciertamente el art. 9.3 lo proclama alcanzando no solo a la Administración, sino a todos los poderes públicos. El TS viene reiterando vg. en su sentencia de 15-6-2026(R. 8575/2021) la doctrina constitucional y del propio TS, FD quinto : [...] como ha tenido ocasión de declarar tanto el Tribunal Constitucional como esta Sala. Sirva de exponente cuanto razonamos en nuestra Sentencia de 15 de febrero de 2017, rec. 40/2015 , FJ 4: "En relación con la irretroactividad, conviene destacar que el límite expreso de la retroactividad, denominada in peius, de las leyes se circunscribe a las leyes ex postfacto sancionadoras o restrictivas de derechos individuales. Fuera de estos dos ámbitos, nada impide, a tenor del artículo 9.3 de la CE , al legislador dotar a la ley del grado de retroactividad que considere necesario, ya que de lo contrario se podrían producir situaciones de congelación o petrificación del ordenamiento jurídico (STC 49/2015, de 5 de marzo), que impedirían dar respuesta a los problemas o dificultades aparecidas. En este sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional (SSTC 42/1986, de 10 de abril , y 65/1987, de 21 de mayo), al destacar que lo que prohíbe el citado artículo 9.3 de la CE es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya cerrados, ya producidos de situaciones anteriores. La irretroactividad sólo es aplicable a los derechos que ya han sido consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los todavía pendientes, futuros, condicionados y expectativas, por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio , y 178/1989, de 2 de noviembre . De modo que una norma es retroactiva, con

lesión del artículo 9.3 de la CE, cuando incide sobre relaciones ya consagradas y afecta a situaciones terminadas y agotadas.

"Por el contrario, en el caso de la retroactividad impropia, que incide en situaciones no concluidas, hay que reconocer al legislador un amplio margen de libertad, de suerte que no entran dentro del ámbito de la retroactividad prohibida por el citado artículo 9.3 de la CE, las disposiciones que, carentes de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, despliegan su eficacia inmediata hacia el futuro aunque ello suponga incidir en una relación o situación jurídica aún en curso, según declara la STC 270/2015, de 17 de diciembre".

Por consiguiente no se advierte tampoco transgresión del mandato constitucional de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos.

- Sobre el art. 38 de la Constitución, el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, no impide en absoluto que existan sectores de actividad regulados fuere por legislación del Estado o autonómica, como es el caso del sector del juego. Y una circunstancia a tomar en consideración en este orden de cosas, parece que obviada en el discurso jurídico de los demandantes: la prescripción legal de no proceder el otorgamiento de nuevas autorizaciones de establecimientos de juego (excluidos a los que se refieren las letras d y f del apartado tercero del artículo 45), así como la suspensión de nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipos B o recreativas con premio destinadas a ser instaladas en locales de hostelería o similares no tiene carácter indefinido en el tiempo, porque no pasa de ser una moratoria de cinco años (cierto que prorrogada por un año más, establecido en el art. 1 del Decreto-ley 8/2025, de 10 de junio. /2025), con lo que ello debe suponer. A propósito de la protección constitucional de derechos "cercanos", el de propiedad y el de libertad de empresa, artículos 33 y 38 CE respectivamente, pensemos en la STC 168/2023 declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la disposición transitoria undécima de otra ley autonómica valenciana, la LOTUP-2014 (en su redacción dada por Ley 13/2016) y en sus posteriores redacciones, así como de la disp. transitoria vigésima del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio. Y tal pronunciamiento fundado tal y como había entendido la Sala de lo contencioso del TSJCV, Sec 1ª, por vulneración de los artículos 9.3 y 33 de la Constitución al enlazar sucesivas prórrogas de suspensión del derecho a la expropiación rogada de inmuebles urbanos sin aprovechamiento lucrativo privado.

-Por lo que se refiere al derecho de igualdad ante la ley, art. 14 de nuestra Norma Fundamental, distintos preceptos de la ley autonómica valenciana contienen regulación diferenciada acerca de las distintas modalidades de juego. Sin salir del art. 45.5, que la restricción de distancia a centros educativos no se aplique a los establecimientos de juego situados fuera de suelo residencial, concuerda perfectamente con las finalidades perseguidas por el legislador y de las que comienza por dar luz su propia denominación, siguiendo por su Preámbulo.

Más en concreto y en punto al principio de igualdad de trato que se aduce en la demanda no respetado por el contenido de los artículos 5 y 6 del Decreto impugnado, nos remitimos al FD sexto de esta resolución jurisdiccional.

Aplicando los anteriores postulados al caso aquí analizado, por un elemental principio de unidad de doctrina, el movió (ii) se desestima.

SEXTO.- Los motivos (iii) y (iv) ya han sido analizados por la Sentencia del TJUE.

Cabe señalar que la sentencia de referencia, dictada el 16 de octubre de 2025 por el Tribunal de Justicia, Sala octava, inadmitió la cuarta cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-718/23, 719/23 y C-721/23, así como la segunda cuestión prejudicial en el asunto C- 720/2023. Adentrándose sobre el fondo (consideraciones 36 a la última, 67), justifica no proceder pronunciarse respecto a los artículos 26 y 56 del TFUE (consideraciones 37 a 40) y, por consiguiente se ciñe a la interpretación del art. 49 termina declarando literalmente :

" [...] el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que impone a los operadores del sector del juego, en primer lugar, una serie de restricciones en cuanto a las distancias mínimas que deben respetarse entre los salones de juego y los locales específicos de apuestas, por un lado, y, por otro lado, determinados centros educativos, así como entre algunos de los propios establecimientos de juego; en segundo lugar, una limitación temporal de la explotación de las máquinas tragaperras denominadas «de tipo B» o de las máquinas recreativas con premio instaladas en establecimientos del sector de la hostelería, y, en tercer lugar, una moratoria para la concesión de nuevas licencias o autorizaciones de explotación de establecimientos de juego, siempre que el órgano jurisdiccional nacional llegue a la conclusión de que tales restricciones pueden admitirse como medidas excepcionales expresamente previstas por el Tratado FUE o justificadas por razones imperiosas de interés general, son adecuadas para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no van más allá de lo necesario para alcanzarlos".

Pues bien, los preceptos impugnados del Decreto no sólo encuentran cobertura en una norma con fuerza de ley sino que, en contraste con la posición de las sociedades demandantes, contienen motivación válida sobre nexo causal entre el objetivo “proteger el interés general” y el instrumento “prohibición de instalación de salones a distancia inferior a 850 metros de un centro educativo”. Una motivación que se advierte en términos ciertamente genéricos en la exposición de motivos del Decreto 97/2021, de 16 de julio, en cuanto a la fundamentación del régimen de distancias y demás, pero que ya aparecía más explícitamente en el preámbulo de la Ley 1/2020, de 16 de julio, del Consell refiriendo el estudio “Jóvenes, juegos de azar y apuestas. Una aproximación cualitativa” (publicado en 2020, por el Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia y la fundación de ayuda contra la drogadicción). Además contando con los informes incorporados al expediente que documenta el iter preparatorio de la disposición administrativa, el Informe 28/20030 de fecha 11 de marzo de 2021, emitido por la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado en la contestación a la demanda. Repárese en que tal informe no lo emite un órgano autonómico valenciano, sino estatal y precisamente correspondiendo a escrito-denuncia presentada ante dicho órgano sobre la existencia de obstáculos a la libertad de establecimiento en el ámbito de la actividad del Juego en la Comunidad valenciana con ocasión de tan repetida Ley 1/2020, de 11 de junio, y concretamente en sus artículos 45 y 51.2 así como de las disposiciones transitorias segunda y octava. Pues bien, se lee en el mismo lo siguiente, págs. 7 a 9 :

«[...] En primer lugar, hay que identificar la razón imperiosa de interés general que tratan de salvaguardar.

Con carácter general, en el preámbulo de la Ley se señala que la labor reguladora de la actividad del juego persigue la prevención de la ludopatía, la protección de las personas menores de edad y personas afectadas por ludopatía, el desarrollo de una política de juego responsable, la protección del orden público y la prevención de los fenómenos del blanqueo del dinero.

Además, se indica que las medidas se han adoptado atendiendo a la información contenida en diversos estudios e informes especializados sobre la materia. Por ejemplo:

- El Manual de diagnóstico y estadística de trastornos mentales de la Asociación Americana de Psiquiatría. .
- El Informe sobre adicciones comportamentales publicado en 2020 por el Observatorio Español de las Drogas y las Adicciones.
- El Estudio publicado en 2019 por la Unidad de Investigación, Juego y Adicciones Tecnológicas del Departamento de Psicología Básica de la Universidad de Valencia.
- El Estudio sobre “jóvenes, juegos de azar y apuestas: una aproximación cualitativa”, publicado en 2020 por el Centro Reina Sofía para la Infancia y la Adolescencia y la Fundación de Ayuda contra la Drogadicción.
- Otras investigaciones , *En relación con la adecuación de la regulación a los preceptos de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, (artículos 5 y 17) el Preámbulo de la norma invoca las características intrínsecas de esta actividad, que hacen necesaria una regulación que establezca mecanismos que den seguridad a las personas participantes en los juegos, garanticen la protección a las personas menores de edad y a aquellas que lo necesiten por motivos de salud y que permitan velar por el orden público en el desarrollo de los juegos evitando el fraude.*

No obstante, además de las justificaciones generales hasta ahora señaladas, el Preámbulo de la norma también incorpora motivaciones concretas de los requisitos informados. En particular:

Establecimiento de una distancia inferior a 850 metros entre los salones de juego y locales de apuestas con respecto a centros educativos (artículo 45.5).

La medida se justifica por la necesidad de reducir la exposición de las personas menores de edad a la oferta de juego en sus itinerarios diarios de asistencia a los centros educativos, y con ello la normalización de estos establecimientos como lugares de ocio en su modelo de ocio grupal. Se señala que las investigaciones han identificado como factor de riesgo para el desarrollo de conductas adictivas asociadas al juego, especialmente en la adolescencia, la sobreexposición a esa actividad y la proliferación de salones de juego y locales de apuestas en el tejido urbano, en donde, en la Comunidad Valenciana, entre 2013 y 2019, se ha pasado de 250 salones de juego y 9 locales específicos de apuestas autorizados a 518 y 35, respectivamente, sin consideración alguna de distanciamiento de los centros educativos y generando una creciente preocupación social.

Las justificaciones expuestas estarían englobadas en la más amplia razón imperiosa de interés general de protección de la salud (evitar que los adolescentes se inicien en el juego y puedan posteriormente en la edad adulta desarrollar comportamientos adictivos). En relación con la proporcionalidad de la medida, se observa una vinculación entre la limitación impuesta y la razón a salvaguardar, en la medida en que esa distancia de seguridad dificulta el acceso de los adolescentes a esos establecimientos. Además, se ha incorporado una exclusión que minimizaría la distorsión sobre la actividad económica: la limitación de distancia no se aplica a los establecimientos situados fuera del suelo residencial.10

Por tanto, esta Secretaría considera que, atendiendo a las razones mencionadas, el requisito de distancia mínima de 850 metros entre salones de juego y locales de apuestas con respecto a centros educativos podría ser conforme con el principio de necesidad y proporcionalidad que proclama el artículo 5 de la LGUM.

5 Considera el juego patológico como un trastorno mental que engendra consecuencias negativas para las personas afectadas y su entorno en los ámbitos económico, laboral, social, familiar y legal, y que, a menudo, es altamente comórbido con otras enfermedades mentales y con el abuso de sustancias 6 Señala que este trastorno suele empezar en la adolescencia en los hombres y en edades más avanzadas en las mujeres, pero con tendencia a convertirse en un problema crónico.

7 Indica como muy preocupante la prevalencia del juego problemático y del juego patológico en la población española, particularmente, en las personas menores de edad y jóvenes.

8 Menciona que uno de los principales factores de riesgo para el desarrollo de la adicción al juego en las personas adolescentes y jóvenes es la incorporación de la práctica del juego por dinero –especialmente las apuestas deportivas– dentro del modelo de ocio juvenil normalizado, inicialmente en dinámicas grupales en locales de juego o apuestas y establecimientos de hostelería.

9 Determina que el incremento de la prevalencia del juego problemático y patológico en la población española –especialmente en adolescentes y jóvenes– se debe a factores como la creciente implantación de las distintas modalidades de juego disponibles, incluyendo las máquinas de juego y máquinas auxiliares de apuestas en locales de juego o en establecimientos de hostelería, así como al crecimiento exponencial de la presencia de salones de juego y casas de apuestas– en muchos casos en las proximidades de centros educativos– en los tejidos urbanos.

10 Podría entenderse que, aunque en esos casos hubiera una menor distancia, la probabilidad de que los estudiantes acudan a los establecimientos de juego situados en suelo no residencial sería menor al no estar situados (en su mayoría) en su itinerario normal desde el centro educativo a su lugar de residencia».

Por supuesto que dicho informe no constituiría *per se* obstáculo para estimar el recurso que nos ocupa total o parcialmente, pero contando con los informes especializados que refiere (ya recogidos en el preámbulo de la ley habilitante del Decreto del Consell) se nos presenta convincente no solo por su procedencia sino en punto a considerar motivadas las restricciones de la ley autonómica –en lo tocante a distancias mínimas como también en las demás, interconexionadas todas ellas– y que, a su vez, recogen los preceptos impugnados del Decreto del Consell; motivadas en cuanto a la justificación de las razones imperiosas de interés general y adecuadas para garantizar los objetivos perseguidos sin ir más allá de lo necesario para alcanzarlos.

En nuestra sentencia de esta misma fecha (recurso 413/2021), FD sexto, venimos a plasmar igual conclusión de no vulneración del ordenamiento de la Unión Europea por la normativa valenciana sobre juego en punto a lo que constituye la prescripción de mayor impacto o importancia del Decreto impugnado –en rigor, de la ley que complementa– el régimen de distancias establecido en el artículo 45.5 de dicho cuerpo legal, ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat.

Recapitulando, desestimamos íntegramente los recursos interpuestos.

SÉPTIMO.- En aplicación del art. 139.1 de la Ley Jurisdiccional, (redacción dada la Ley de Agilización Procesal 37/2011, de 10 de octubre), atendiendo a que concurre la circunstancia de las serias dudas de derecho que plantea el pleito y su desenlace y, prueba de ello que se haya elevado al TJUE cuestión prejudicial y la tardanza de este órgano en el dictado de la presente sentencia, procede, por consiguiente, excepcionar la regla general y no imponer costas Vistos los preceptos legales citados y demás normas de general aplicación

FALLO

1º.- **DESESTIMAR** los recursos interpuestos por FEDERACION EMPRESARIAL DE HOSTELERIA DE VALENCIA, ASOCIACION PROVINCIAL DE EMPRESAS COMERCIALIZADORAS DE MÁQUINAS RECREATIVAS Y DE AZAR DE ALICANTE APROMAR ALICANTE , ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE MAQUINAS RECREATIVAS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (ANDEMARC V) y ASOCIACION ESPAÑOLA DE

FABRICANTES DE MAQUINAS RECREATIVAS Y DE JUEGO (ASESFAM) contra el artículo 9 del Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, de 11 de junio de la Generalitat, de regulación del juego y prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana.

2º.- Sin costas.

La presente sentencia no es firme y contra la misma cabe recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo o, en su caso, ante esta Sala, que deberá prepararse ante esta Sección en

el plazo de 30 días, desde el siguiente al de su notificación, y en la forma que previene el vigente *art. 89 de la LJCA*. La preparación deberá seguir las indicaciones del acuerdo de 19-5-2016 del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el acuerdo de 20-4-2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo (BOE núm. 162, de 6-7-2016), sobre la extensión máxima y otras consideraciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación ante la Sala III del Tribunal Supremo.

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvanse los autos con el expediente administrativo al centro de su procedencia.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada, fuera de los casos previstos en una Ley, solo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que el mismo contuviera y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución, y en los documentos adjuntos a la misma, no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines distintos a los previstos en las leyes.