CIRCULAR INFORMATIVA Nº 08/2026

09/04/2026

Análisis de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, de 18 de marzo de 2026, por la que se desestiman los recursos interpuestos por diferentes asociaciones del sector contra el Decreto 97/2021, de 16 de julio, por el que se desarrolla la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego en esta Comunidad

Estimado amigo:

Con fecha **18 de marzo de 2026**, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia dictó la **Sentencia número 95/2026**, en la que se desestiman los recursos interpuestos por diferentes Asociaciones del sector 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.

Esta Sentencia se dicta tras la dictada a finales del año pasado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en la que se resolvieron (de forma desfavorable a lo planteado por la Asociaciones recurrentes) las diferentes cuestiones prejudiciales planteadas en su día por este TSJ de Valencia, en las que se solicitaba un pronunciamiento sobre si diversos preceptos de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana, así como del Decreto 97/2021, de 16 de julio, de medidas urgentes para la aplicación de la referida ley, vulneraban o no determinados preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

ANTECEDENTES:

1) Tras la aprobación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana, así como del Decreto 97/2021, de 16 de julio, de medidas urgentes para la aplicación de la referida ley, **varias asociaciones y empresas del sector interpusieron diversos recursos contencioso-administrativos ante el Tribunal Superior de Justicia de Valencia (TSJV)**.

2) Vistos los argumentos alegados por las entidades recurrentes, el citado **TSJV planteó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) diversas peticiones de decisión prejudicial en relación con los siguientes preceptos:**

- **Artículo 45.5 y 6 de la Ley 1/2020** ➡ en los que se dispone que no se pueden instalar establecimientos de juego a menos de 850 metros de un centro educativo, ni a menos de 500 metros de otro establecimiento de dicha naturaleza ya autorizado.
- **Disposición Transitoria Segunda** ➡ establece que la renovación o prórroga de las autorizaciones de los locales de juego que se encontrasen autorizados antes de la entrada de vigor de la Ley, estará supeditada al cumplimiento de distancias a centros educativos reseñados en el punto anterior (no exigiéndoseles en este caso las distancias con respecto a otros locales de juego).
- **Disposición Transitoria Décima** ➡ dispone que, durante un plazo de 5 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley, no se concederán nuevas autorizaciones de establecimientos de juego, ni nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B destinadas a ser instaladas en locales de hostelería.
- **Artículos 5, 6, 10, 11, 12 y 13 del Decreto 97/2021** ➡ Vienen a desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en los preceptos legales antes reseñados.

3) En los Autos remitidos al TJUE, **el TSJV plantea que algunos de los citados preceptos podrían vulnerar algunos artículos del TFUE**, haciendo específica referencia a los que regulan:

- la "libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales" (**artículo 26**).
- la "prohibición de restricciones a la libertad de establecimiento" (**artículo 49**).
- la "prohibición de restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión" (**artículo 56**).
- la "prohibición de adoptar o mantener respecto de empresa públicas y aquellas empresas a las que se concedan derechos especiales o exclusivos ninguna medida contraria a las normas de los tratados" (**artículo 106.1**).
- la "prohibición de las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones" (**artículo 107.1**).

4) **El TJUE dictó Sentencia el día 16 de octubre de 2025**, en la que concluye que, 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 una serie de restricciones en cuanto a las distancias mínimas que deben respetarse entre los salones de juego y los locales específicos de apuestas y con respecto centros educativos, ni tampoco al establecimiento de limitaciones temporales de explotación de máquinas tipo B instaladas en establecimientos de hostelería, ni a la aprobación de 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.

En la fundamentación de esta Sentencia, el TJUE recoge como aspectos más destacables los siguientes:

- Inadmite algunas de las cuestiones planteadas en los autos (las que apuntaban a posibles discriminaciones entre el juego público y el juego privado), alegando que las restricciones impuestas en la Ley valenciana a los casinos, bingos, salones, locales de apuestas y locales habilitados para instalar máquinas no se aplican en función del carácter público o privado de los establecimientos, sino que producen en virtud del reparto competencial existente en España para la regulación del Juego.
- Respecto del resto de cuestiones, el TJUE considera que, efectivamente, constituyen restricciones a la libertad de establecimiento contemplada en el artículo 49 del TFUE, pero concluye que tales restricciones pueden admitirse como medidas excepcionales expresamente previstas en el TFUE o justificadas por razones imperiosas de interés general, señalando que, en materia de juegos de azar, los Estados miembros son libres para determinar los objetivos de sus políticas, con el único límite de que las restricciones que impongan estén debidamente justificadas y resulten proporcionales, cuestiones estas que corresponderían al órgano jurisdiccional nacional (en este caso al TSJV).

  Pese a señalar que es competencia del TSJV la valoración de la justificación y proporcionalidad de las normas aprobadas por la Comunidad Valenciana, el TJUE entra a realizar una valoración de las cuestiones planteadas, entendiendo que las medidas analizadas parecen justificadas y no adoptadas de una forma arbitraria, señalando lo siguiente en cada uno de los casos planteados:

  ⇨ **Sobre la imposición de distancias de los locales de juego a los centros de enseñanza**, entiende que persiguen objetivos diferentes a los de las medidas que prohíben el acceso de los menores a estos establecimientos, puesto que estas últimas impiden que los menores puedan participar en juegos, mientras que la imposición de distancias tiene por objeto evitar la sobreexposición y la normalización del juego en la vida cotidiana de los menores y vulnerables.

  ⇨ Del mismo modo, considera que la **prohibición de la publicidad** pretende impedir la promoción del juego, las distancias tratan de evitar la concentración espacial de los establecimientos de juego.

  ⇨ En lo que se refiere a la **aplicación de las nuevas medidas de distancias a los establecimientos de juego autorizados antes de la entrada en vigor de la normativa y la exigencia de cumplir estas nuevas exigencias para la renovación de sus autorizaciones**, también considera que es una medida justificada, ya que, de no ser así, se estaría confiriendo a los establecimientos existentes una ventaja competitiva con respecto a sus competidores, obstaculizando aún más el acceso de nuevos operadores al mercado. Además, añade que la Ley contempla medidas específicamente aplicables a estos locales, como son eximirles de la obligación de respetar distancias con respecto a otros establecimientos de la misma naturaleza o concederles la posibilidad de reubicarse en otros locales que si cumplan esas distancias.

⇨ **Sobre la medida que impide renovar las autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B instaladas en bares**, también la considera admisible, ya que tiene por objeto impedir que los menores accedan a dichas máquinas en lugares en los que el control de acceso a esta modalidad de juego es imposible o más difícil.

⇨ Y, por último, **respecto a la moratoria de cinco años para la concesión de nuevas autorizaciones para establecimientos de juego y para la explotación de máquinas de tipo B**, entiende que es una medida que tiene como objetivo la protección de la salud pública y reducir la concentración de locales de juego tras el fuerte crecimiento de los mismos experimentado en la Comunidad. Añade que corresponde a los Estados miembros determinar si resulta necesario no sólo restringir las actividades de juego, sino incluso prohibirlas siempre que tales medidas no sean discriminatorias, correspondiendo al TSJV valorar la oportunidad y proporcionalidad de las mismas.

ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA DEL TSJV PARA DESESTIMAR LOS RECURSOS PLANTEADOS:

1) Sobre la alegación de las recurrentes respecto a que el artículo 9 del Decreto 97/2021 había excedido los límites de la habilitación recogida en la Disposición Transitoria Décima de la Ley 1/2020 ⇨ El TSJV manifiesta que la redacción de este artículo 9 era mejorable, pero que su contenido ha de entenderse ceñido al plazo de 5 años establecido en la citada DT, añadiendo que, una vez sobrepasado ese tiempo ya no serán efectivas las prohibiciones establecidas en la Ley.

> **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.
>
> **Disposición Transitoria Décima.**
>
> 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.

2) Sobre la alegación de las recurrentes respecto a la posible inconstitucionalidad del citado artículo 9 del Decreto 97/2021 y de la DT Décima de la Ley 1/2020, por supuesta vulneración de los artículos 9.3, 14, 33 y 38 de la Constitución (que consagran, entre otros, los principios de seguridad jurídica, de libertad de empresa y el de igualdad) ⇨ El TSJV considera que no se produce ninguna de estas vulneraciones señalando al respecto lo siguiente:

- Entiende que no hay quiebra de los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, señalando que estos principios no protegen de forma absoluta la estabilidad regulatoria, ni la inmutabilidad de las normas precedentes, añadiendo que las autorizaciones para el desarrollo de las actividades de juego tienen un carácter temporal, añadiendo que la norma es respetuosa puesto que no afecta a las autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley (que mantienen su vigencia por el periodo por el cual fueron concedidas).

- Tampoco aprecia la existencia de arbitrariedad, ni que concurra vulneración de la prohibición de disposiciones restrictivas de derechos, indicando que el límite expreso de la retroactividad se ciñe exclusivamente a leyes sancionadoras o restrictivas de derechos individuales, por lo que, fuera de estos casos, el legislador dispone de un cierto grado de retroactividad, puesto que, de lo contrario, se podría llegar a producir una congelación o petrificación del ordenamiento jurídico, lo que impediría poder dar respuesta a problemas o dificultades que fueran apareciendo.

- No se aprecia tampoco vulneración del principio de libertad de empresa, afirmando que este principio no impide que haya sectores de actividad, como es el caso del juego, que puedan estar sometidos a una regulación

restrictiva. Se destaca, además, que se trata de unas limitaciones temporales, que no tienen carácter indefinido en el tiempo, sino que se trata de una mera moratoria de 5 años (posteriormente ampliada por un año más).

- Y, finalmente, tampoco se considera que haya una vulneración del principio de igualdad, destacando que el hecho de que la restricción de distancia a centros educativos no se aplique a establecimientos de juego situados fuera del suelo residencial, concuerda perfectamente con las finalidades perseguidas por el propio legislador.

3) Sobre la alegación de presunta vulneración del artículo 9 y de la DT Décima de los artículos 49 y 56 del TFUE ⇨ El TSJV señala que estas cuestiones ya fueron resueltas por la Sentencia del TJUE, considerando la Sentencia que los preceptos impugnados encuentran cobertura en una norma con rango de Ley y contienen una motivación válida sobre el 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".

En este sentido, considera suficiente la motivación contenida en la exposición de motivos del Decreto 97/2021, así como en el preámbulo de la Ley 1/2020, en el que se hace referencia a un estudio sobre "jóvenes, juegos de azar y apuestas", constando además otros informes como el 28/2023, de 11 de marzo, de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado, en el que se consideró que resultaban compatibles con la LGUM determinadas restricciones (como el establecimientos de distancias para los locales de juego), si se basan en razones imperiosas de interés general (como son la salud pública o la protección de menores) y si se trata de medidas lo menos restrictivas posible.

En definitiva, como cabía esperar tras la Sentencia del TJUE antes señalada, el TSJ de Valencia desestima todas las alegaciones formuladas por las entidades recurrentes, confirmando con ello la legalidad de la normativa valenciana cuestionada en estos recursos, al considerar que las restricciones establecidas en la misma están debidamente justificadas y resultan razonablemente proporcionadas.

Junto con esta circular se acompaña, como documento anexo, copia íntegra de la Sentencia analizada.

Esperando que este asunto resulte de tu interés, aprovecho para hacerte llegar un cordial saludo,

Fdo. Jesús Mª Molina del Villar
Secretario General Técnico