SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 16 de octubre de 2025 (*)

« Procedimiento prejudicial — Libertad de establecimiento — Artículo 49 TFUE — Restricciones — Juegos de azar — Normativa autonómica — Distancias mínimas entre distintos establecimientos de juego y entre ciertos establecimientos de juego y los centros educativos — Limitación temporal de la explotación de máquinas tragaperras y de otras máquinas recreativas con premio — Moratoria para la concesión de nuevas licencias o autorizaciones de explotación — Justificación — Proporcionalidad »

En los asuntos acumulados C-718/23 a C-721/23 y C-60/24,

que tienen por objeto cinco peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, mediante autos de 18 de septiembre de 2023 (C-721/23), 26 de septiembre de 2023 (C-718/23 a C-720/23) y 24 de enero de 2024 (C-60/24), recibidos en el Tribunal de Justicia el 23 de noviembre de 2023 (C-718/23 a C-721/23) y el 26 de enero de 2024 (C-60/24), respectivamente, en los procedimientos entre

Asociación de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos de la Comunidad Valenciana (Anesar-CV) (C-718/23),

Salones Comatel, S. L.,

Inversiones Comatel, S. L.,

Recreativos del Este, S. L.,

Asociación SOS Hostelería,

Unión de Trabajadores de Salones de Juego (Utsaju),

Asociación Valenciana de Operadores de Máquinas Recreativas (Asvomar) (C-719/23),

Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Asesfam),

Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la Comunidad Valenciana (Andemar-CV),

Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante),

Federación Empresarial de Hostelería de Valencia (C-720/23),

Apuestas Deportivas Valencianas, S. A.,

Codere Apuestas Valencia, S. A.,

Luckia Retail, S. A.,

Mediterránea de Apuestas, S. A.,

Orenes Apuestas CV, S. A.,

Sportium Apuestas Levante, S. A. (C-721/23),

Recreativos Giner Moltó, S. L.,

Valazar 2014, S. L.,

Valazar 2000, S. L. (C-60/24),

y

Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana,

con intervención de:

Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por la Sra. O. Spineanu Matei, Presidenta de Sala, y el Sr. S. Rodin (Ponente) y el Sr. N. Piçarra, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de la Asociación de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos de la Comunidad Valenciana (Anesar-CV), por los Sres. J. Botella Carretero y N. González-Deleito Domínguez, abogados;

– en nombre de Salones Comatel, S. L., y otros, por el Sr. S. Moreno Molinero, abogado;

– en nombre de la Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Asesfam) y otros, por los Sres. J. Botella Carretero y N. González-Deleito Domínguez, abogados;

– en nombre de Apuestas Deportivas Valencianas, S. A., y otros, por los Sres. J. Botella Carretero y N. González-Deleito Domínguez, abogados;

– en nombre de la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana, por las Sras. C. B. Díaz Lafuente e I. Sánchez Lázaro, letradas;

– en nombre de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), por la Sra. I. Enríquez Matas y el Sr. M. Á. Loya del Río, abogados, y por la Sra. M. Martínez Gómez, procuradora;

– en nombre del Gobierno español, por la Sra. A. Gavela Llopis, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck y C. Jacob, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. P. Vlaemminck y R. Verbeke, advocaten;

– en nombre del Gobierno checo, por el Sr. M. Smolek, la Sra. T. Suchá y el Sr. J. Vláčil, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. J. Möller y P.-L. Krüger, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. Meloncelli, avvocato dello Stato;

– en nombre del Gobierno portugués, por las Sras. P. Barros da Costa, L. Medeiros y A. Silva Coelho, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. R. Álvarez Vinagre y los Sres. M. Mataija y J. Szczodrowski, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 26 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE, así como de los principios de unidad de mercado, de igualdad y uniformidad de trato y de no discriminación.

2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de una serie de recursos interpuestos por varios operadores de salones de juego, de salones recreativos y de máquinas tragaperras —concretamente, la Asociación de Empresarios de Salones de Juego y Recreativos de la Comunidad Valenciana (Anesar-CV) (C-718/23), Salones Comatel, S. L., Inversiones Comatel, S. L., Recreativos del Este, S. L., la Asociación SOS Hostelería, la Unión de Trabajadores de Salones de Juego (Utsaju) y la Asociación Valenciana de Operadores de Máquinas Recreativas (Asvomar) (C-719/23), la Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Recreativas y de Juego (Asesfam), la Asociación de Empresarios de Máquinas Recreativas de la Comunidad Valenciana (Andemar-CV), la Asociación Provincial de Empresas Comercializadoras de Máquinas Recreativas y de Azar de Alicante (Apromar-Alicante) y la Federación Empresarial de Hostelería de Valencia (C-720/23), Apuestas Deportivas Valencianas, S. A., Codere Apuestas Valencia, S. A., Luckia Retail, S. A., Mediterránea de Apuestas, S. A., Orenes Apuestas CV, S. A., y Sportium Apuestas Levante, S. A. (C-721/23), así como Recreativos Giner Moltó, S. L., Valazar 2014, S. L., y Valazar 2000, S. L. (C-60/24)— contra la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana, con intervención de la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE), al objeto de que se anulen diversas disposiciones de una normativa autonómica en materia de juego y de prevención de la ludopatía.

Marco jurídico

Derecho español

Ley 1/2020

3 El artículo 8 de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (BOE n.º 253, de 23 de septiembre de 2020, p. 79980) (en lo sucesivo, «Ley 1/2020»), titulado «Limitaciones de la publicidad, promoción, patrocinio e información comercial», establece lo siguiente:

«1. En el ámbito del juego autonómico y con respecto a las empresas operadoras de juego autorizadas por la Generalitat, se restringe cualquier tipo de publicidad, promoción, patrocinio y cualquier forma de comunicación comercial, incluida aquella que se realice telemáticamente a través de las redes de comunicación social, referidas a las actividades de juego y de los establecimientos en que se practican.

2. Se prohíbe la publicidad y la promoción del juego en el exterior de los locales de juego, así como la publicidad estática del juego en la vía pública o medios de transporte, en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

3. Dentro del ámbito señalado en el apartado 1 de este artículo, se restringe reglamentariamente la distribución gratuita o promocional de productos, bienes, servicios o cualquier otra actuación cuyo objetivo o efecto directo o indirecto, principal o secundario, sea la promoción de la actividad de juego.

4. Asimismo, se restringe reglamentariamente la entrega gratuita, o por precio inferior al de mercado, de fichas, cartones, papeletas u otros elementos canjeables por dinero, los cuales permiten la participación en el juego.

5. Dentro los locales en los que se realicen actividades de juego es obligatorio que las personas consumidoras y usuarias tengan a su disposición, en lugar visible y fácilmente accesible, hojas informativas que contengan información y datos de contacto de instituciones dedicadas al tratamiento y rehabilitación de personas con trastornos adictivos asociados al juego. La conselleria competente en materia de prevención y tratamiento de adicciones establecerá el formato y contenido de estas hojas informativas.

6. Los medios de comunicación de titularidad pública, con el ámbito de emisión limitado en parte del territorio valenciano o su totalidad, no emitirán publicidad sobre la actividad del juego, tanto presencial como en línea. Esta prohibición incluye también los servicios de la sociedad de la información, la emisión de programas y de imágenes en los que las personas presentadoras, colaboradoras o invitadas aparezcan jugando, o mencionen o muestren, directa o indirectamente, establecimientos, salones o locales asociados al juego, excepto en aquellos casos en que tengan como objetivo la prevención o sensibilización respecto del juego patológico o ludopatía. La conselleria competente en materia de juego podrá autorizar excepciones a esta limitación en el caso de los juegos de titularidad pública o con reserva estatal.

7. Se promoverán líneas de ayuda, subvenciones y/o incentivos fiscales para entidades deportivas, asociaciones o medios de comunicación (especialmente en línea) que realicen campañas vinculadas a la prevención y lucha contra la ludopatía.»

4 El artículo 45, apartado 3, letras b), c) y e), de dicha Ley se refiere, respectivamente, a las salas de bingo, los salones de juegos y los locales específicos de apuestas.

5 El artículo 45, apartados 5 y 6, de la citada Ley dispone lo siguiente:

«5. Los establecimientos que correspondan a las modalidades mencionadas en los apartados c y e del punto 3 de este artículo no pueden situarse a una distancia inferior a 850 metros de centro educativo acreditado por la conselleria competente en materia de educación para impartir educación secundaria obligatoria, bachillerato, ciclo de formación profesional básica y enseñanzas artísticas profesionales. Esta restricción de distancia no se aplica a los establecimientos de juego situados fuera de suelo residencial.

6. Los establecimientos que correspondan a las modalidades mencionadas en los apartados b, c y e del punto 3 de este artículo no pueden situarse a una distancia inferior a 500 metros de otro establecimiento que pertenece a alguna de las modalidades mencionadas en los apartados b, c y e del punto 3 de este artículo.»

6 La disposición transitoria segunda de la misma Ley, en su versión en vigor en las fechas en las que se presentaron las peticiones de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, tenía el siguiente tenor:

«Las autorizaciones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley mantienen la vigencia por el período para el cual fueran concedidas. La posible renovación o prórroga de estas autorizaciones posterior a la entrada en vigor de esta ley se someterá al cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y en las normas de desarrollo, no obstante no les será de aplicación el requisito de distancia entre establecimientos de juego, regulado en el apartado 6 del artículo 45 de esta ley.»

7 La disposición transitoria décima de la Ley 1/2020, en su versión en vigor en las fechas en que se presentaron las peticiones de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia, estaba redactada en los siguientes términos:

«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.»

Decreto 97/2021

8 El artículo 4 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 de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana (*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* n.º 9143, de 4 de agosto de 2021) (en lo sucesivo, «Decreto 97/2021»), titulado «Solicitudes de autorización de instalación de nuevos establecimientos de juego y de apertura de nuevos locales específicos de apuestas», dispone lo siguiente:

«Dentro del plazo al que se extienda el recogido en el párrafo primero de la disposición transitoria décima de la Ley 1/2020, se acordará la inadmisión de las solicitudes de nuevas autorizaciones de nuevos establecimientos de juego, por resultar manifiestamente carentes de fundamento, de conformidad con la regulación básica de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.»

9 El artículo 5 de este Decreto, que lleva por título «Autorizaciones para la renovación de licencias de establecimientos de juego que no cumplan el requisito de la distancia», tiene el siguiente tenor:

«1. Para la renovación de los establecimientos de juego que no cumplan el requisito de distancia establecido en el apartado 5 del artículo 45 de la Ley 1/2020, a la que se refiere el párrafo segundo de la disposición transitoria décima de la misma, las personas titulares deberán presentar, ante la dirección territorial de la conselleria competente en materia de juego de la correspondiente provincia, la pertinente documentación para tramitar la autorización correspondiente al nuevo emplazamiento.

2. Los establecimientos de juego contemplados en el anterior apartado, cuya autorización tenga su vencimiento entre la fecha de entrada en vigor de la nueva ley reguladora del juego y el 31 de octubre de 2021 podrán permanecer, transitoriamente, abiertos y continuar en funcionamiento en su ubicación. Para ello, con anterioridad al momento en que acaezca tal vencimiento, deberán presentar una declaración responsable en la que manifiesten encontrarse en tal coyuntura temporal, su voluntad de mantener la misma actividad en el futuro emplazamiento y la finalización de la actividad de juego en el local en que se encontraban ubicados, que no podrá extenderse más de nueve meses de la fecha de la presentación de tal declaración. En el plazo de un mes tras obtener la renovación de la autorización, sin que en ningún caso pueda rebasarse el límite de los nueve meses, la empresa operadora llevará a cabo el cierre definitivo del antiguo local, comunicándolo a la Subdirección General de Juego que procederá a efectuar la baja del mismo en el correspondiente Registro. En caso de que no se cumpla voluntariamente con el cierre definitivo del antiguo local se procederá a la clausura del establecimiento, sin perjuicio de la imposición de las sanciones a que pudiera haber lugar.»

10 El artículo 6 del citado Decreto, bajo el título «Procedimiento para la renovación de licencias de salones de juego que no cumplan el requisito de la distancia», dispone lo siguiente en su apartado 11:

«Una vez otorgado el permiso de funcionamiento, la apertura de nuevos centros educativos acreditados de los señalados en el apartado 5 del artículo 45 de la Ley 1/2020, no determinará el cierre de los salones de juego que se vieren afectados sobrevenidamente por la limitación de distancias. No obstante, su renovación quedará sujeta a lo establecido en la citada ley.»

11 El artículo 9 de ese mismo Decreto, titulado «Procedimiento para autorizaciones de instalación y sustitución de máquinas de juego», establece lo siguiente en su apartado 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.»

12 A tenor del artículo 18 del Decreto 97/2021, bajo el título «Información comercial en el exterior de los establecimientos de juego»:

«1. En las fachadas, ventanales o cristaleras y puertas de los establecimientos de juego no podrá figurar publicidad alguna.

2. En las fachadas, ventanales o cristaleras y puertas de los establecimientos de juego cabrá exhibir la siguiente información comercial sobre los mismos:

a) modalidad de establecimiento de juego, conforme a las reseñadas en el apartado 3 del artículo 45, de la Ley 1/2020.

b) nombre comercial o razón social del establecimiento, siempre que no haga apología, evoque elogiosamente o incite, directa o indirectamente, a la práctica del juego, ni contenga cualquier tipo de alusión a la suerte, la fortuna, la felicidad o cualquier término, expresión, acrónimo o sigla análoga;

c) logotipo o anagrama, con las mismas limitaciones señaladas en el subapartado b, que se harán extensivas a la representación de figuras, objetos o similares, quedando prohibida cualquiera que reproduzca elementos vinculados directa o indirectamente al juego, como ruletas, naipes, cartones, máquinas de juego y similares;

d) aquella que resulte exigible conforme a la normativa vigente, como la relativa a los horarios de apertura al público del establecimiento u otras que fueren preceptivas.

3. Los establecimientos de juego que exhiban rótulos, emblemas o similares que no se adecúen a lo dispuesto en los apartados anteriores dispondrán de un plazo de tres meses a partir de la fecha de entrada en vigor de este decreto, para proceder a su adaptación o retirada.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

13 Las demandantes en los litigios principales interpusieron ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que es el órgano jurisdiccional remitente, una serie de recursos de anulación, por falta de conformidad con el Derecho de la Unión, de varias disposiciones de la normativa adoptada por la Comunidad Valenciana para regular el juego y prevenir la ludopatía.

14 Concretamente, las demandantes en los litigios principales impugnan los artículos del Decreto 97/2021 que desarrollan los artículos 8 y 45, apartados 5 y 6, así como las disposiciones transitorias segunda y décima, de la Ley 1/2020. El artículo 8 de dicha Ley establece una serie de restricciones en materia de publicidad e información comercial. El artículo 45, apartados 5 y 6, de la citada Ley impone una serie de restricciones de implantación, en términos de la distancia mínima que debe respetarse entre los salones de juego y los locales específicos de apuestas, por un lado, y, por otro lado, determinados centros educativos, en concreto, 850 metros, así como entre algunos de los propios establecimientos de juego, concretamente, 500 metros. Las disposiciones transitorias segunda y décima de la Ley 1/2020 establecen, por su parte, que se mantienen las autorizaciones de explotación concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley y que la posible renovación o prórroga de estas autorizaciones se somete a los nuevos requisitos legales y reglamentarios, excepto el requisito de distancia mínima entre determinados establecimientos de juego. Además, esta disposición transitoria décima impone una moratoria de cinco años como máximo para la concesión de nuevas autorizaciones de explotación.

15 Según las citadas demandantes, estas disposiciones, que, a su juicio, no son ni necesarias ni proporcionadas, suponen una restricción injustificada a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

16 La demandada en los litigios principales, la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana, sostiene, en cambio, que las disposiciones de que se trata son conformes con el Derecho de la Unión, ya que están justificadas por el objetivo de protección de los consumidores y de los menores, y que cumplen el criterio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto) establecido tanto en la legislación nacional como en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia.

17 En este contexto, y en vista de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que ha fijado límites al margen de apreciación conferido a los Estados miembros para determinar los objetivos e instrumentos de su política en materia de juegos de azar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la compatibilidad de las disposiciones impugnadas en los litigios principales con los principios del Derecho de la Unión. Según dicho órgano jurisdiccional, la implantación de una serie de requisitos en términos de distancias mínimas podría resultar incompatible con el Derecho de la Unión, ya que otras medidas preexistentes, como la prohibición de acceso y de participación en los juegos impuesta a los menores y a otras personas vulnerables y la prohibición de publicidad, son suficientes para conseguir los objetivos pretendidos. La misma conclusión debe aplicarse, a su parecer, a las normas autonómicas que imponen la observancia de uno de estos requisitos para la renovación de autorizaciones de explotación previamente concedidas o una moratoria para la concesión de nuevas autorizaciones de establecimientos de juego y de explotación de determinados juegos de azar en locales de hostelería o similares (en lo sucesivo, «sector de la hostelería»).

18 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta también sobre el respeto de los principios de igualdad de trato y de congruencia de las restricciones impuestas, en la medida en que solo se aplican a los operadores privados, con exclusión de los establecimientos públicos.

19 En estas circunstancias, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales en los asuntos C-718/23, C-719/23, C-721/23 y C-60/24:

«1) Los artículos 26, 49 y 56 del TFUE que recogen los principios de libertad de empresa y establecimiento y libre prestación de servicios ¿deben interpretarse en el sentido de que resultan compatibles con una normativa nacional que (como sucede con el art. 5 del Decreto 97/2021 […], que desarrolla los arts. 45.5 y 45.6 de la [Ley 1/2020]) establece un régimen de distancias mínimas de 500 metros entre salones de juegos y de 850 metros de separación entre salones de juego y centros educativos, cuando dicha normativa ya dispone asimismo otras medidas menos restrictivas pero que se pueden considerar igualmente efectivas para la protección de los consumidores, el interés general, y particularmente para los menores de edad: a) como la prohibición de acceso y participación a menores de edad, personas legalmente incapacitadas por sentencia judicial firme, directivos de entidades deportivas y árbitros de actividades sobre las que se hacen apuestas, directivos y accionistas de las empresas de apuestas, las personas portadoras de armas, embriagadas o influenciadas por el consumo de sustancias psicotrópicas, que perturben el desarrollo de los juegos, las personas que figuren inscritas en el Registro de personas excluidas de acceso al juego; y b) como el veto de la publicidad, promoción o patrocinio y cualquier tipo de promoción comercial, incluidas las telemáticas a través de las redes de comunicación social, así como la promoción del juego en el exterior de los locales, la publicidad estática en vía pública y medios de transporte, cartelería o imágenes en cualquier soporte?

2) Con independencia de la respuesta a la anterior cuestión planteada ¿Los artículos 26, 49 y 56 del TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la prevista en la disposición transitoria segunda de la [Ley 1/2020], al establecerse con carácter retroactivo la distancia de 850 metros, que debe existir entre los salones de juego y los centros educativos para los salones de juego ya instalados sin cumplir tal separación, cuando soliciten la renovación de su licencia o autorización tras la entrada en vigor de la mencionada Ley 1/2020, al

ser incompatible tal exigencia con los principios ya señalados de libertad de empresa y establecimiento así como del libre ejercicio de actividades?

3) Con independencia de las respuestas a las anteriores cuestiones ¿Los artículos 26, 49 y 56 del TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la prevista en la disposición transitoria décima de la [Ley 1/2020], al establecer una moratoria de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley ya mencionada 1/2020 para la concesión de nuevas licencias o autorizaciones para establecimientos de juegos, al ser incompatible tal suspensión de permisos durante un período máximo de cinco años, con los principios ya señalados de libertad de empresa y establecimiento así como del libre ejercicio de actividades?

4) Con independencia de las respuestas a las anteriores cuestiones ¿Los artículos 26, 49 y 56 del TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la prevista en los arts. 45.5 y 45.6 de la [Ley 1/2020], por cuanto obligan solo a los salones de juego de titularidad privada pero no a los que son establecimientos públicos, que también se libran de las restricciones a la publicidad y controles de acceso a los que están sometidos los primeros, exonerándoles del cumplimiento de los siguientes deberes: a) La observancia de un régimen de distancias mínimas de 500 metros entre salones de juegos y de 850 metros de separación entre salones de juego y centros educativos; b) El respeto con carácter retroactivo de la distancia de 850 metros, que debe existir entre los salones de juego y los centros educativos para los salones de juego ya instalados sin cumplir tal espacio, cuando soliciten la renovación de su licencia o autorización tras la entrada en vigor de la mencionada Ley 1/2020; c) El sometimiento a una moratoria por un período máximo de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley ya mencionada 1/2020 para la concesión de nuevas licencias o autorizaciones para establecimientos de juegos y apuestas y la explotación de máquinas tragaperras?

¿Se oponen los principios de unidad de mercado, de igualdad y uniformidad de trato y no discriminación, entre y para los agentes del sector a estas determinaciones de la normativa interna? ¿La situación descrita constituye una ventaja que perjudica y falsea la competencia en el sector?»

20 El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana decidió suspender también el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes en el asunto C-720/23:

«1) ¿Los artículos 26, 49 y 56 del TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la prevista en el art. 9 del Decreto 97/2021 en cuanto supone la imposibilidad de renovación de las autorizaciones de explotación de las máquinas tipo B, anteriores a la vigencia de la Ley [1/2020], después de su entrada en vigor y la disposición transitoria décima de la [Ley 1/2020], al establecer una moratoria de cinco años desde la entrada en vigor de la Ley ya mencionada 1/2020 para la concesión de nuevas licencias o autorizaciones para establecimientos de juegos y para la concesión de autorizaciones de explotación de máquinas tipo B), al ser incompatibles tales restricciones, con los principios ya señalados de libertad de empresa y establecimiento así como del libre ejercicio de actividades y acceso a los mercados?

2) Con independencia de la respuesta a la anterior cuestión ¿Los artículos 26, 49 y 56 del TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la prevista en el art. 9 del Decreto 97/2021 y la disposición transitoria décima de la [Ley 1/2020], por cuanto solo perjudican al sector privado (empresas de hostelería y similares donde se instalan e indirectamente a los fabricantes de tales máquinas tipo B) a quienes se impone restricciones a su explotación, sin alcanzar a los establecimientos públicos de juego y apuestas, que se libran de ellas por razón del tipo de apuestas y juegos que patrocinan?

¿Se oponen los principios de unidad de mercado, de igualdad y uniformidad de trato y no discriminación entre y para los agentes del sector del juego a estas determinaciones de la normativa interna? ¿La situación descrita constituye una ventaja que perjudica y falsea la competencia en el sector?»

21 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 4 de enero de 2024, se ordenó la acumulación de los asuntos C-718/23, C-719/23, C-720/23 y C-721/23 a los efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

22 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 2024, se ordenó la acumulación de dichos asuntos y del asunto C-60/24 a los efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

23 La ONCE, los Gobiernos español e italiano y la Comisión Europea sostienen que las peticiones de decisión prejudicial son inadmisibles debido a que todos los elementos de los litigios principales se circunscriben al interior de un único Estado miembro, en este caso, el Reino de España. Por lo que respecta a la cuarta cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-718/23, C-719/23, C-721/23 y C-60/24, así como a la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-720/23, la ONCE sostiene también que las referidas cuestiones no guardan relación con el objeto de los litigios principales. Además, esta interesada y el Gobierno español alegan que, en cualquier caso, estas dos cuestiones prejudiciales deberían declararse inadmisibles con arreglo al artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

24 En primer lugar, por lo que respecta a la admisibilidad de las peticiones de decisión prejudicial en su totalidad, debe recordarse que las disposiciones del Tratado FUE en materia de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios no son aplicables a una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 47).

25 No obstante, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, cuando el órgano jurisdiccional remitente le pide que se pronuncie en el marco de un procedimiento de anulación de disposiciones aplicables no solo a los nacionales de un Estado miembro, sino también a los nacionales de los demás Estados miembros, la resolución que ese órgano jurisdiccional adopte a raíz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con carácter prejudicial producirá también efectos en relación con esos últimos nacionales, lo cual justifica que el Tribunal de Justicia responda a las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas referidas a las disposiciones del Tratado FUE relativas a las libertades fundamentales, aunque todos los elementos del litigio principal queden circunscritos al interior de un único Estado miembro (sentencias de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 32 y jurisprudencia citada, y de 8 de junio de 2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, apartado 49).

26 A este respecto, de las peticiones de decisión prejudicial y de la respuesta de 23 de diciembre de 2024 del órgano jurisdiccional remitente a una solicitud de aclaraciones del Tribunal de Justicia en virtud del artículo 101 del Reglamento de Procedimiento resulta que los litigios principales se refieren a la impugnación de una ley y de un reglamento autonómicos, que, como disposiciones generales, no solo se aplican a los propios nacionales, sino también a las empresas de otros Estados miembros que pudieran querer establecerse en la Comunidad Valenciana, de modo que los presentes asuntos principales exceden del ámbito nacional. Por tanto, a este respecto, la interpretación de las libertades fundamentales solicitada por el órgano jurisdiccional remitente resulta necesaria para resolver estos litigios (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 34).

27 En segundo lugar, en lo que atañe a la admisibilidad de la cuarta cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-718/23, C-719/23, C-721/23 y C-60/24 y de la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-720/23, admisibilidad que se pone en duda debido a que, según se afirma, por una parte, la respuesta a estas cuestiones prejudiciales no es útil para la resolución de los litigios principales y, por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente no aporta precisiones sobre las disposiciones del Derecho nacional aplicables a las loterías y apuestas organizadas a escala nacional y sobre el régimen jurídico aplicable a los «establecimientos públicos de juego», debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, el

procedimiento establecido en el artículo 267 TFUE constituye un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero proporciona a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para resolver los litigios que deban dirimir (sentencia de 22 de febrero de 2024, Ente Cambiano società cooperativa per azioni, C-660/22, EU:C:2024:152, apartado 20 y jurisprudencia citada).

28 Como la petición de decisión prejudicial sirve de fundamento a este procedimiento, el órgano jurisdiccional nacional está obligado a hacer explícito, en la propia resolución de remisión, el marco fáctico y normativo en el que se inscribe el litigio principal y a facilitar las explicaciones necesarias sobre los motivos de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio del que conoce [sentencia de 12 de septiembre de 2024, Presidenza del Consiglio dei ministri y otros (Retribución de los jueces y fiscales honorarios), C-548/22, EU:C:2024:730, apartado 27 y jurisprudencia citada].

29 A este respecto, es preciso subrayar que la información recogida en las peticiones de decisión prejudicial debe permitir, por una parte, que el Tribunal de Justicia dé respuestas útiles a las cuestiones prejudiciales formuladas por el órgano jurisdiccional nacional y, por otra parte, que los Gobiernos de los Estados miembros y los demás interesados ejerzan el derecho de presentar observaciones que les confiere el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Incumbe al Tribunal de Justicia velar por que se salvaguarde este derecho, habida cuenta de que, con arreglo a ese artículo, a los interesados solo se les notifican las resoluciones de remisión (sentencia de 22 de febrero de 2024, Ente Cambiano società cooperativa per azioni, C-660/22, EU:C:2024:152, apartado 22 y jurisprudencia citada).

30 Estas exigencias acumulativas referidas al contenido de una petición de decisión prejudicial figuran de manera explícita en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento, que el órgano jurisdiccional remitente, en el marco de la cooperación establecida en el artículo 267 TFUE, debe conocer y respetar escrupulosamente. Dichas exigencias también figuran en los apartados 13, 15 y 16 de las Recomendaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO 2019, C 380, p. 1) (sentencia de 22 de febrero de 2024, Ente Cambiano società cooperativa per azioni, C-660/22, EU:C:2024:152, apartado 23 y jurisprudencia citada).

31 Es preciso señalar que, mediante la cuarta cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-718/23, C-719/23, C-721/23 y C-60/24 y la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-720/23, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional que somete únicamente a los establecimientos privados de juego, y no a los públicos, a determinadas obligaciones en materia de juego y de prevención de la ludopatía.

32 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente no define el concepto de «establecimientos públicos de juego» al que hace referencia, no proporciona el marco jurídico nacional aplicable a dichos establecimientos ni expone las restricciones eventualmente aplicables a estos.

33 Además, las restricciones objeto de las cuestiones prejudiciales, que, a la vista de los elementos que se desprenden de los autos de remisión, se refieren a los casinos de juego, las salas de bingo, los salones de juego, los salones recreativos, los locales específicos de apuestas y otros locales habilitados para la instalación de máquinas de juego, no se aplican en función del carácter público o privado de los establecimientos en los que se organizan tales juegos o se instalan dichas máquinas. A este respecto, procede señalar que, según la información facilitada por el Gobierno español en sus observaciones, en España, la competencia para regular el juego la comparten el Estado y las comunidades autónomas. Con arreglo a la citada información, las competencias de uno y otras no se fundan en una distinción entre «establecimientos públicos» y «establecimientos privados» dedicados al juego, sino que se reparten en función del ámbito territorial de la regulación, que varía en cada caso según el tipo de juego de que se trate. Así, la competencia para regular las loterías estatales y el juego en línea de ámbito estatal está reservada al legislador nacional, mientras que las comunidades autónomas pueden asumir competencias regulatorias en los restantes tipos de juego en sus respectivos territorios, sin que exista distinción alguna entre el carácter público o privado de los establecimientos.

34 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente no explica las razones que lo han llevado a considerar que existe un mercado único para los distintos tipos de juego de modo tal que una regulación diferente de los distintos tipos de juego menoscabaría la competencia.

35 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la cuarta cuestión prejudicial planteada en los asuntos C-718/23, C-719/23, C-721/23 y C-60/24 y la segunda cuestión prejudicial en el asunto C-720/23 no cumplen los requisitos establecidos en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento y, por tanto, deben declararse inadmisibles.

Sobre el fondo

Observaciones preliminares

36 Mediante sus tres primeras cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-718/23, C-719/23, C-721/23 y C-60/24 y mediante la primera cuestión prejudicial en el asunto C-720/23, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 26 TFUE, 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen 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.

37 En lo que respecta al artículo 56 TFUE, debe recordarse que, cuando una medida nacional atañe simultáneamente a varias libertades fundamentales, el Tribunal de Justicia la examina, en principio, a la luz de una sola de estas libertades, si se demuestra que, en las circunstancias del caso de que se trate, las demás son por completo secundarias con respecto a la primera y pueden subordinarse a ella (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 29 y jurisprudencia citada).

38 Puesto que la normativa nacional controvertida en los litigios principales establece los requisitos a los que están sometidos los operadores de determinados tipos de juego cuando intentan establecerse y obtener las autorizaciones necesarias para prestar tales servicios, dicha normativa puede suponer sobre todo un obstáculo a la libertad de establecimiento, ya que los eventuales efectos sobre la libre prestación de servicios solo son una consecuencia de las posibles restricciones impuestas a la primera de estas libertades (véase, por analogía, la sentencia de 8 de junio de 2017, Van der Weegen y otros, C-580/15, EU:C:2017:429, apartado 25 y jurisprudencia citada).

39 En cuando al artículo 26 TFUE, ha de observarse que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que los litigios principales no versan sobre la competencia de la Unión Europea o de sus instituciones para adoptar las medidas previstas en dicho artículo.

40 En estas circunstancias, no procede, por tanto, que el Tribunal de Justicia se pronuncie respecto de los artículos 26 TFUE y 56 TFUE.

Sobre las restricciones a la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE

41 Es preciso recordar que deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento, en el sentido del artículo 49 TFUE, todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (sentencia de 25 de abril de 2024, Edil Work 2 y S.T., C-276/22, EU:C:2024:348, apartado 30 y jurisprudencia citada).

42 Como se desprende del apartado 14 de la presente sentencia, las medidas impugnadas de la normativa nacional controvertida en los litigios principales a las que se refieren las cuestiones prejudiciales y que se han mencionado en el apartado 36 de la presente sentencia establecen, en primer lugar, el requisito de que debe haber 850 metros de distancia entre los salones de juego y locales específicos de apuestas y determinados centros educativos; en segundo lugar, el requisito de que debe haber 500 metros de

distancia entre los salones de juegos, las salas de bingo y los locales específicos de apuestas; en tercer lugar, la obligación de los salones de juegos y locales de apuestas existentes de respetar el primero de estos requisitos para obtener la renovación de su autorización o licencia; en cuarto lugar, la prohibición de renovar las autorizaciones de explotación de las máquinas tragaperras de tipo B o de las máquinas recreativas con premio instaladas en los establecimientos del sector de la hostelería tras la entrada en vigor de la Ley 1/2020, y, en quinto lugar, una moratoria, por un período máximo de cinco años, para la concesión de nuevas autorizaciones y licencias para establecimientos de juego y la explotación de máquinas tragaperras de tipo B o de máquinas recreativas con premio (en lo sucesivo, conjuntamente, «medidas controvertidas»).

43 Consta que estas medidas, establecidas e impuestas a los operadores del sector del juego a nivel autonómico por el artículo 45, apartados 5 y 6, de la Ley 1/2020, así como por las disposiciones transitorias segunda y décima de esta, tal como han sido completadas por los artículos 4 a 6 y 9 del Decreto 97/2021, pueden hacer menos atractivo o incluso imposible el ejercicio de la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE, dado que limitan la capacidad de las empresas de prestar determinados servicios de juego como actividad económica en la comunidad autónoma de que se trata o impiden a los operadores que ya prestan tales servicios rentabilizar su inversión.

44 Además, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una normativa de un Estado miembro que supedita el ejercicio de una actividad económica a la obtención de una concesión y que establece distintos supuestos de caducidad de la concesión constituye un obstáculo, en particular, a esta libertad (sentencia de 19 de diciembre de 2018, Stanley International Betting y Stanleybet Malta, C-375/17, EU:C:2018:1026, apartado 38 y jurisprudencia citada).

45 Por tanto, las medidas controvertidas constituyen restricciones a la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE.

Sobre la justificación de las restricciones a la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE

46 Es preciso examinar hasta qué punto las restricciones que suponen las medidas controvertidas pueden admitirse como medidas excepcionales expresamente previstas por el Tratado FUE o justificadas, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por razones imperiosas de interés general [véase, en este sentido, la sentencia de 16 de marzo de 2023, OL (Prórroga de concesiones italianas), C-517/20, EU:C:2023:219, apartado 49].

47 El artículo 52 TFUE, apartado 1, admite restricciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Por otro lado, la jurisprudencia ha admitido una serie de razones imperiosas de interés general, como los objetivos de protección de los consumidores, de lucha contra el fraude y de prevención tanto de la incitación a los ciudadanos al gasto excesivo en juego como de la aparición de perturbaciones en el orden social en general, que también pueden justificar las restricciones (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2010, Sjöberg y Gerdin, C-447/08 y C-448/08, EU:C:2010:415, apartado 36 y jurisprudencia citada).

48 En este contexto, debe recordarse que la normativa en materia de juegos de azar se cuenta entre los ámbitos en los que se dan considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros. A falta de una armonización en la materia a nivel de la Unión, los Estados miembros gozan de una amplia facultad de apreciación por lo que respecta a la elección del nivel de protección de los consumidores y del orden social que consideren más adecuado (sentencia de 22 de septiembre de 2022, Admiral Gaming Network y otros, C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, apartado 48 y jurisprudencia citada).

49 Por tanto, los Estados miembros son libres para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido. Sin embargo, las restricciones que impongan deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad [sentencia de 14 de octubre de 2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Máquinas tragaperras), C-231/20, EU:C:2021:845, apartado 41 y jurisprudencia citada].

50 En el presente asunto, de la exposición de motivos de la Ley 1/2020 se desprende que el objetivo de las medidas controvertidas es, en primer lugar, 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; en segundo lugar, reducir el riesgo de que se desarrollen conductas adictivas asociadas al juego, especialmente en la adolescencia, dada la vulnerabilidad psicológica de las personas en esta fase de la vida; en tercer lugar, combatir el crecimiento exponencial de los salones de juego y de los locales específicos de apuestas en el tejido urbano de la Comunidad Valenciana; en cuarto lugar, proteger la salud de las personas socialmente más vulnerables y minimizar los riesgos sociosanitarios vinculados al juego; en quinto lugar, reducir la concentración espacial de los establecimientos de juego en enclaves urbanos con el fin reducir el riesgo de sobreexposición de la población al juego en su entorno cotidiano y promover un desarrollo equilibrado, sostenible y saludable del entorno urbano y de las actividades socioeconómicas, y, en sexto lugar, garantizar que los menores no tengan acceso a máquinas de juego tipo B o recreativas con premio en los establecimientos del sector de la hostelería.

51 La Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic de la Generalitat Valenciana y el Gobierno español alegan, de manera más general, que las medidas controvertidas tienen por objeto la protección de la salud pública y de la seguridad pública y, más concretamente, la prevención de las conductas adictivas vinculadas al juego, la protección de los colectivos de personas vulnerables y la mitigación del impacto social de los juegos de azar y de las apuestas.

52 De la jurisprudencia recordada en el apartado 47 de la presente sentencia se desprende que, en vista de la particularidad de la situación relacionada con el juego, tales objetivos son perseguidos por la normativa nacional impugnada y pueden constituir razones imperiosas de interés general capaces de justificar restricciones de libertades fundamentales como las que son objeto de los litigios principales, siempre que sean efectivamente perseguidos por las medidas controvertidas, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartados 42 y 43 y jurisprudencia citada).

53 Por consiguiente, las restricciones a la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE resultantes de las medidas controvertidas parecen justificadas a la luz de los objetivos mencionados en los apartados 50 y 51 de la presente sentencia.

Sobre la proporcionalidad de las restricciones a la libertad garantizada por el artículo 49 TFUE

54 Es preciso examinar, conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 49 de la presente sentencia, la proporcionalidad de las restricciones establecidas por las medidas controvertidas y, por tanto, determinar si estas restricciones son adecuadas para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no van más allá de lo necesario para alcanzarlos, asegurándose, en particular, de que la normativa nacional objeto de los litigios principales responde verdaderamente al empeño de alcanzar dichos objetivos de forma congruente y sistemática (sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 51 y jurisprudencia citada).

55 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente llevar cabo tal apreciación, teniendo en cuenta las indicaciones facilitadas por el Tribunal de Justicia, evaluando en su conjunto todas las circunstancias (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 52 y jurisprudencia citada).

56 En el caso de autos, por lo que respecta a las tres primeras medidas controvertidas, que se refieren a las distancias mínimas 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, de la exposición de motivos de la Ley 1/2020 se desprende que la Generalidad Valenciana adoptó dichas medidas sobre la base de una serie de investigaciones que muestran los efectos negativos de la sobreexposición de los menores al juego, así como de estadísticas que dejan constancia de que el número de establecimientos de juego se había más que duplicado y de que el de locales específicos de apuestas se había cuadruplicado en la Comunidad Valenciana en los años previos a la adopción de la citada Ley. Parece, pues, que estas medidas no se adoptaron de manera arbitraria, sino que se basan en ciertos datos concretos.

57 Por lo que respecta a la cuestión de si las medidas controvertidas van más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, la mera existencia de otras medidas en vigor, como la prohibición de acceso de los menores de edad a los locales o salas de juego y la prohibición de la publicidad de dichos locales, señaladas por el órgano jurisdiccional remitente, no permite llegar a la conclusión de que las medidas controvertidas no sean necesarias para alcanzar tales objetivos.

58 Por lo demás, si bien el objetivo general de las medidas existentes con anterioridad a las medidas controvertidas es también el de proteger la salud pública, aquellas inciden en aspectos diferentes de la exposición al juego. Mientras que las medidas que prohíben el acceso de los menores a los locales o salas de juego pretenden prevenir que estos se den al juego, la imposición de distancias mínimas entre tales establecimientos y entre estos y determinados centros educativos tiene por objeto evitar la sobreexposición y la normalización del juego en la vida cotidiana de los menores y de otros colectivos de personas vulnerables. Además, mientras que la prohibición de la publicidad pretende impedir la promoción del juego, el requisito de distancia entre determinados establecimientos de juego tiene como finalidad reducir la concentración espacial de tales establecimientos.

59 Por lo que se refiere a la aplicabilidad de nuevas obligaciones en materia de distancia a los salones de juegos, locales de apuestas y salas de bingo ya en funcionamiento para obtener la renovación de su autorización o licencia, lo cual puede implicar el cese de la actividad si no se respeta la distancia requerida, esta circunstancia no supone necesariamente que deba considerarse que tal medida va más allá de lo necesario.

60 A este respecto, debe señalarse, por una parte, que, si las obligaciones en materia de distancia fueran aplicables únicamente a los nuevos operadores, ello conferiría a los establecimientos existentes una ventaja competitiva que obstaculizaría aún más el acceso de estos nuevos operadores al mercado (véase, por analogía, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Costa y Cifone, C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80, apartado 58).

61 Por otra parte, la situación específica de los establecimientos de juego que ya estaban en funcionamiento antes de la entrada en vigor de la normativa objeto de los litigios principales fue tenida en cuenta en el marco de esta. En efecto, con arreglo a las disposiciones transitorias segunda y décima de la Ley 1/2020 y al artículo 5 del Decreto 97/2021, la renovación de las autorizaciones de explotación de estos establecimientos, en primer lugar, no está sujeta al requisito de distancia entre establecimientos de juego y, en segundo lugar, es posible, a pesar de la moratoria para la concesión de nuevas autorizaciones, cuando el emplazamiento de tal establecimiento se traslade con el fin de respetar el requisito de distancia respecto de un centro educativo mencionado en dicha normativa. Además, se concedió un plazo para proceder al traslado de los establecimientos de juego cuya autorización expirara antes del 1 de noviembre de 2021.

62 En lo que atañe a la cuarta medida controvertida, que impide renovar las autorizaciones de explotación de las máquinas tragaperras de tipo B o de máquinas recreativas con premio instaladas en los establecimientos del sector de la hostelería, parece adecuada para alcanzar el objetivo perseguido sin ir más allá de lo necesario para ello, sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al órgano jurisdiccional remitente. En efecto, esta medida, adoptada, al igual que las tres primeras medidas controvertidas, sobre la base de las investigaciones mencionadas en la exposición de motivos de la Ley 1/2020, tiene por objeto impedir que los menores accedan a dichas máquinas en lugares en los que el acceso es imposible de controlar.

63 Por último, con el establecimiento de una moratoria de cinco años como máximo para la concesión de nuevas autorizaciones y licencias para establecimientos de juego y la explotación de máquinas tragaperras de tipo B o de máquinas recreativas con premio, la quinta medida controvertida se enmarca en el objetivo de protección de la salud pública y pretende reducir la concentración de los establecimientos de juego tras su fuerte crecimiento en la Comunidad Valenciana, especialmente perceptible durante los años previos a la adopción de dicha Ley y que ha ido acompañado por un aumento del número de personas afectadas por conductas de adicción al juego y por una creciente preocupación social ligada a la proliferación de los establecimientos de juego.

64 A este respecto, es preciso recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a los Estados miembros determinar si es necesario no solo restringir las actividades de los juegos de azar,

sino también prohibirlas, siempre que dichas restricciones no sean discriminatorias (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, apartados 15 y 16). Así, el Tribunal de Justicia ha considerado que, aun cuando, en principio, las restricciones del número de operadores pueden estar justificadas, estas restricciones deben responder en todo caso al deseo de reducir verdaderamente las oportunidades de juego y de limitar las actividades en este ámbito de manera coherente y sistemática (sentencia de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133, apartado 53), requisito que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

65 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en este contexto, si el mero hecho de que los establecimientos de juego y las máquinas tragaperras de tipo B o recreativas con premio no estén completamente prohibidas permite demostrar que dicha moratoria de cinco años no pretende alcanzar el objetivo perseguido. A este respecto, es preciso recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el hecho de que determinados juegos de azar no estén totalmente prohibidos no basta para demostrar que la legislación nacional no tenga realmente por finalidad alcanzar los objetivos que afirma perseguir y que deben considerarse en su conjunto (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, apartado 35).

66 Sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al órgano jurisdiccional remitente, la quinta medida controvertida no parece, pues, desproporcionada, sin que sea necesario examinar si debería realizarse un estudio que analice el impacto social y sobre la salud pública de las instalaciones de juego existentes. En efecto, un Estado miembro no se ve privado de la posibilidad de demostrar que una medida interna restrictiva cumple las exigencias derivadas de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia por el mero hecho de que dicho Estado miembro no pueda aportar ningún estudio en el que se haya basado la adopción de la normativa de que se trate (sentencia de 8 de septiembre de 2010, Stoß y otros, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartado 72).

67 Habida cuenta de todas estas consideraciones, procede responder a las tres primeras cuestiones prejudiciales planteadas en los asuntos C-718/23, C-719/23, C-721/23 y C-60/24 y a la primera cuestión prejudicial en el asunto C-720/23 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, 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.

Costas

68 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) declara:

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.

Spineanu-Matei Rodin Piçarra

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de octubre de 2025.

El Secretario La Presidenta de Sala

A. Calot Escobar O. Spineanu-Matei

---

* Lengua de procedimiento: español.