R. CASACION núm.: 8754/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Quinta
Sentencia núm. 1068/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 17 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número RCA/8754/2022, interpuesto por el procurador don Abelardo López Ruiz en nombre y representación de la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla La Mancha (AESCAM), bajo la dirección letrada de don Carlos Lalanda Fernández, contra la sentencia de fecha 29 de abril de 2022 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, que desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 801/2020 interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina, de fecha 24 de septiembre de 2020, por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan de Ordenación Municipal, para la

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERiA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

ordenación detallada del uso de locales de juegos y apuestas dentro del término municipal de Talavera de la Reina.

Ha comparecido como parte recurrida el Ayuntamiento de Talavera de la Reina, representado por el procurador don Alberto Collado Martín.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Carlos Lesmes Serrano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-En el recurso contencioso-administrativo número 801/2020, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, dictó sentencia el 29 de abril de 2022, cuyo fallo dice literalmente:

> «DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo de los autos de procedimiento ordinario número 801/2020 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Abelardo López Ruiz en nombre y representación de la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla La Mancha (AESCAM), contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina, de fecha 24 de septiembre de 2020, por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan de Ordenación Municipal, para la ordenación detallada del uso de locales de juegos y apuestas dentro del término municipal de Talavera de la Reina (Expediente 7/2019), con imposición de las costas causadas dentro del límite dispuesto en el último fundamento de derecho.»

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación procesal de la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla La Mancha, recurso de casación, que la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha tuvo por preparado mediante auto de 16 de noviembre de 2022 que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por auto de fecha 22 de febrero de 2023 acordó que la cuestión planteada en el recurso, presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los siguientes términos:

> «1.º) Admitir el recurso de casación n.º 8754/2022 preparado por la representación procesal de la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla La Mancha (AESCAM) contra la sentencia de 29 de abril de 2022 del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha (Sección Primera) desestimatoria del recurso contencioso-administrativo nº 801/2020.
>
> 2.º) Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si resulta ajustado a Derecho que el ejercicio de la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos en los instrumentos de ordenación urbanística municipal referida a la regulación del uso de los locales de juego y apuestas incida -y, en su caso, en qué medida- en los ámbitos de libertad de empresa y libre prestación de servicios correspondientes a los titulares de aquellos establecimientos.
>
> 3º) Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Fundamento Segundo, apartado III, de este auto.
> [...]»

CUARTO.- Admitido el recurso, por diligencia de ordenación de 2 de marzo 2023, se concedió a la parte recurrente un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición, lo que efectuó la representación procesal de la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla La Mancha, por escrito de fecha 9 de mayo de 2023, en el que, tras alegar cuanto tuvo por conveniente, lo concluyó solicitando:

> «1º) se ESTIME EL RECURSO DE CASACION, case y anule la sentencia impugnada.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

2) que como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anula ción de la sentencia impugnada, el TS se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal de Instancia, y entrando al examen del fondo del asunto, proceda a la resolución del litigio en los términos que quedó planteado el debate procesal de la instancia, y en consecuencia, declare no ajustada a Derecho la modificación del Plan General de Ordenación Municipal de Talavera de la Reina aprobada mediante Acuerdo de 24 de Septiembre de 2020 y en definitiva declare la nulidad de los nuevos Apartados 4 y 7 del Art. 86 de dicho POUM.

2º) Que, como resultado de los pronunciamientos anteriores, se impongan las costas del pre sente recurso, y las del recurso contencioso administrativo, a la parte recurrida y demandada.»

QUINTO.- Por providencia de 21 de abril de 2023 se acordó dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que pudiera oponerse, habiendo presentado la representación procesal del Ayuntamiento de Talavera de la Reina en fecha 5 de junio de 2023, escrito de oposición al recurso, en el que tras hacer las alegaciones que estimó oportunas terminó suplicando a la Sala que se acuerde:

«1º) Desestimar el presente recurso de casación confirmando la Sentencia impugnada, condenando en costas a la parte contraria.

2ª) Resolver la cuestión casacional planteada en los términos expresados en los apartados cuarto y quinto de este escrito. »

SEXTO.- No habiendo solicitado ninguna de las partes la celebración de vista pública y, al considerarla innecesaria atendiendo a la índole del asunto, quedó concluso el recurso y por providencia de fecha 29 de abril de 2024, se señaló para deliberación, votación y fallo el 11 de junio de 2024, fecha en la que tuvo lugar el acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

PRIMERO.- Los términos del litigio y la sentencia impugnada.

La representación procesal de la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla La Mancha (AESCAM) ha impugnado la sentencia de fecha 29 de abril de 2022 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, que desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 801/2020 interpuesto contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina, de fecha 24 de septiembre de 2020, por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan de Ordenación Municipal, para la ordenación detallada del uso de locales de juegos y apuestas dentro del término municipal de Talavera de la Reina.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha desestimó el recurso al considerar que la modificación puntual del instrumento de planeamiento urbanístico impugnada: "no regula, ordena o planifica el juego, limitándose en el marco de las competencias urbanísticas locales a establecer dentro de los usos pormenorizados y ordenación detallada del suelo, los lugares de posible implantación, (expresado en forma negativa), de locales de juego en la ciudad, sin arrogarse competencia alguna correspondiente a la JCCM", considerando, de este modo, que la modificación impugnada no vulnera norma alguna emanada del Parlamento Autonómico. En este sentido hace expresa alusión a la disposición adicional cuarta de la Ley de Castilla La Mancha 5/2021, sobre régimen administrativo y fiscal del juego, que contempla expresa habilitación para que los entes locales puedan introducir limitaciones en la concentración de locales de juego con amparo en sus instrumentos de planeamiento.

La citada disposición adicional es del siguiente tenor literal:

«Disposición adicional cuarta. Limitación a la concentración de locales de juego.

1. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20.1, en los municipios de hasta 15.000 habitantes, conforme a los datos del último padrón municipal aprobado, en los que exista más de un local de juego autorizado en cualquiera de sus categorías, o en los

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

restantes municipios en los que haya tres o más, los Ayuntamientos podrán declarar zona saturada de locales de juego un área de su término municipal, en lo que se refiere al otorgamiento de sus títulos habilitantes, entendiendo por área, a los efectos de esta ley, cada uno de los barrios, distritos o cualquier otra agrupación de vías públicas fijada por el municipio.

2. Para ejercer la facultad prevista en el número anterior, la densidad media de locales en el área del municipio que se pretenda declarar como zona saturada, debe superar la densidad media que exista en el conjunto del mismo, utilizando siempre como referencia los 100.000 habitantes.

Si el resultado de la operación tuviera decimales, se tomará como referencia el primero de ellos: si este es inferior a 5 se redondeará al número entero más próximo hacia abajo, y si es igual o superior, al número entero hacia arriba.

3. Los Ayuntamientos, una vez aprobados definitivamente los instrumentos urbanísticos en el ejercicio de las competencias previstas en esta disposición, deberán comunicarlo al órgano competente en materia de juego de la comunidad autónoma.»

Por lo que respecta a la supuesta vulneración del principio de igualdad, la sentencia considera que no se acredita la referencia a un término comparable, sin que conste la aportación por el recurrente de un análisis de los mercados y características propias, singulares y diferenciales entre operadores públicos y privados del sector del juego, y sin que resulte procedente la equiparación de los locales de apuestas con la labor desarrollada por la ONCE.

Con relación a la vulneración de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios de mercado interior, estima que al estar traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre Libre Acceso a las Actividades de Servicio y su ejercicio, y excluir expresamente esta norma en su artículo 2.2 h) a las actividades de juego, incluidas las loterías que impliquen apuestas de valor monetario, no concurre la citada vulneración.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

En cuanto a la vulneración de los artículos 38 y 139 CE y de la Ley 20/2013, de 9 de noviembre, de garantía de la unidad de mercado, considera que el propio acuerdo objeto de impugnación motiva adecuadamente las causas de limitación impuestas en garantía de la salud pública, obrando en el expediente administrativo los informes que dieron oportuna contestación a las alegaciones presentadas por la recurrente durante el trámite de elaboración de la modificación del instrumento de planeamiento urbanístico. Haciendo hincapié en que:

> «En todo caso, en el Acuerdo impugnado de fecha 24-9-20, se alude al ejercicio de una potestad discrecional al servicio de los intereses generales ante la creciente preocupación social, en relación al interés general invocado puesto de relieve en el expediente, que atiende tanto a la densidad contraproducente de la actividad como la necesidad de limitar la sobreexposición sobre los ciudadanos. En el expediente administrativo, llama la atención el informe elaborado por el arquitecto D. José Carlos Rojo Antúnez, que de forma cumplida otorga justificación a la modificación de planeamiento aquí discutida, de esta forma incluye una memoria informativa con resumen de la legislación de referencia en el sector, estudios y publicaciones sobre el sector del juego en España, localizaciones y características básicas del ámbito territorial de la modificación que se presenta, delimitación del área de actuación, establecimientos de juego autorizados y plano de ubicación de establecimientos; a todo lo cual se debe añadir una memoria justificativa, aclarando los objetivos y alcance de la propuesta, y sobre todo, se realiza un análisis de la incidencia poblacional del juego en la localidad de Talavera de la Reina, de forma que expresa como en dicha localidad hay 13 locales de juego autorizados, sobre una población de 83.000 habitantes, lo cual da una ratio de 6.385 habitantes por cada local, que equivale a un 50 % más que la media de la comunidad de Castilla La Mancha, que es de 9.681 habitantes por local. A lo anterior, se debe sumar el poder adquisitivo limitado de la ciudad, que alcanza la media de 18.434 euros de renta anual por habitante, frente a los 25.616 de Albacete o los 23.131 de Ciudad Real. Todo lo anterior, se acompaña de un exacto análisis de la incidencia de la limitación de 300 metros respecto de las zonas educativas, culturales o deportivas de Talavera. En definitiva, de todo lo antedicho, se decanta la justificación general y particular de la modificación introducida, ponderando la legislación en vigor al tiempo de su aprobación, en absoluto se pude catalogar como arbitrario el ejercicio de la potestad municipal.»

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

Por último, con relación a la vulneración de ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, así como de la ley 3/1991, de 10 de enero, de competencia desleal, la sentencia de instancia recuerda que no existe el derecho absoluto a la libertad de empresa, y que el artículo 38 CE no ampara entre sus contenidos un derecho incondicionado a la libre instalación de cualesquiera establecimientos comerciales en cualquier espacio y sin sometimiento alguno al cumplimiento de requisitos o condiciones, sino que, por el contrario, su ejercicio ha de ceñirse a las distintas normativas -estatales, autonómicas, locales- que disciplinan múltiples aspectos de relevancia económica. Y que específicamente el sector del juego y apuestas:

> «…es, por su propia naturaleza, una actividad económica que presenta singularidades muy acusadas desde el punto de vista de la afección a bienes jurídicamente protegidos, como pueden ser la salud pública y el orden público y, por este motivo, el juego es objeto de una intensa intervención por parte de los poderes públicos, que se concreta en el sometimiento a una planificación determinada y, en particular, en el principio de autorización administrativa previa y en la sujeción a distintas medidas restrictivas regulatorias (distancias mínimas entre establecimientos de juego, características de los establecimientos de juego, fianzas exigidas a los operadores, homologación previa de los materiales de juego, etc.), que son impuestas por las Administraciones públicas competentes con objeto de preservar los referidos bienes jurídicos.
>
> En todo caso, en la tramitación del acuerdo impugnado, está presente el principio de cooperación y confianza mutua: consta en el EA, folios 148, 156, 160 164, 168, y 171 EA, las Administraciones a las que se solicitó Informe; al principio de necesidad y proporcionalidad, motivados ambos en el propio acuerdo recurrido; la justificación de la medida por razones de salud pública, hecho además de aducido como motivo de la modificación del POM, de público y general conocimiento, (notoria non egent probationem)».

SEGUNDO.- La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

Tal como hemos reflejado en los antecedentes, el auto de la Sección Primera de esta Sala que ha admitido a trámite este recurso ha apreciado

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en resolver la siguiente cuestión:

> «Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si resulta ajustado a Derecho que el ejercicio de la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos en los instrumentos de ordenación urbanística municipal referida a la regulación del uso de los locales de juego y apuestas incida -y, en su caso, en qué medida- en los ámbitos de libertad de empresa y libre prestación de servicios correspondientes a los titulares de aquellos establecimientos.».

Identifica, asimismo, como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: artículos 48 y 56 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; artículo 38 de la Constitución; artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; artículos 5 y 17.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; y artículo 2.2. h) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

TERCERO.- El escrito de interposición de la representación procesal de la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla La Mancha (AESCAM).

El escrito de interposición, en primer lugar, alega la infracción del bloque normativo estatal que atribuye las competencias normativas en materia de juegos de azar a las Comunidades Autónomas, concretamente enumera los artículos 137 y 149.3 .3 CE, y artículo 31.1.21 de la LO 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que atribuye a la citada Comunidad la competencia exclusiva sobre Casinos, juegos, apuestas, con exclusión de las Apuestas Mutuas Deportivo-Benéficas.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

Considera que la normativa autonómica, concretamente en este caso la Ley la Ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha de aplicación cuando se aprobó el actor recurrido, derogada por la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha, agota la posibilidad normativa de imponer limitaciones a la actividad del juego como distancias a centros escolares, sin perjuicio de que en su disposición adicional cuarta otorgue ciertas facultades a las Ayuntamientos. Considera que los Ayuntamiento no tienen capacidad para apartarse de los preceptos planificadores autonómicos con base en el principio de autonomía local.

En segundo lugar, alega la infracción de los límites de la Autonomía Local desde la perspectiva de la aplicación de las potestades urbanísticas por indebida aplicación del artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. A este respecto, estima que la sentencia 75/2021, de 26 de enero (recurso de casación n.º 5.985/2019), invocada en el fundamento de derecho tercero de la sentencia recurrida, relativa a la regulación de las viviendas de uso turístico en Barcelona no resulta de aplicación al presente supuesto. Entiende que la pretendida justificación urbanística alegada en la modificación del POUM en puridad: «….enmascara una limitación de una actividad empresarial cuya planificación está ya regulada por las CCAA, y por tanto en un terreno de "vinculación negativa" de la autonomía municipal a las limitaciones sobre la localización de los salones de juego, pues la materia y limitación están asumidas y ejercitadas plenamente por las CCAA.»

Igualmente alega la infracción del Derecho Europeo sobre libertad de establecimiento y de prestación de servicios y su hipotética limitación en España a través de las potestades municipales (artículos 48 y 56 del TFUE), sin que resulte de aplicación la sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020 referida a la limitación de viviendas de uso turístico.

Considera infringido el artículo 38.1 de la CE y su proyección en la Ley 20/2013 de Garantía de Unidad de Mercado concretamente su artículo 5 que

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

establece: "1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.", en conexión con el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y la definición de razón imperiosa de interés general, y la falta de justificación o motivación de la decisión limitativa adoptada en la modificación puntual recurrida.

Para concluir concreta su pretensión en el sentido de estimar el presente recurso de casación anulando la sentencia de instancia y se declare, con estimación del recurso, la pretensión anulatoria de la Modificación del Plan General de Ordenación Municipal de Talavera de la Reina aprobada mediante Acuerdo de 24 de septiembre de 2020 declarando la nulidad de los nuevos apartados 4 y 7 del artículo 86 de dicho POUM, con imposición de costas a la parte recurrida.

CUARTO.- El escrito de oposición del Ayuntamiento de Talavera de la Reina.

El Ayuntamiento de Talavera de la Reina solicita la desestimación del recurso, al considerar acertados los razonamientos jurídicos de la sentencia recurrida.

Considera que el Ayuntamiento ha ejercitado su potestad de planeamiento urbanístico con pleno respecto a las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de juego. Alega que la ordenación municipal de los usos en suelo urbano no supone una injerencia

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

indebida en la competencia autonómica, dado que, el instrumento de planeamiento urbanístico puede, al ordenar los usos y actividades del suelo urbano, contemplar un régimen de distancias de los locales de juegos y apuestas siempre que resulten proporcionadas y respetuosas con la normativa autonómica sobre la materia, y que, precisamente es el principio de autonomía local el que posibilita la adopción de tales medidas. Estima que las determinaciones concretas de distancia de los locales de juegos y apuestas no contradicen norma alguna dictada por la Comunidad Autónoma porque cuando el Ayuntamiento aprobó la modificación del POM se encontraba en vigor la Ley 2/2013, de 25 de abril, del juego y las apuestas de Castilla-La Mancha y esta norma no impone distancias mínimas que deban ser observadas por los planes municipales en relación con la regulación del uso relativo a los locales de juego y apuestas.

Estima que la modificación puntual se encuentra suficientemente motivada a lo largo del expediente administrativo atendiendo a la finalidad de prevención que persigue que, en modo alguno, supone una restricción o prohibición de la actividad del juego sino el mero establecimiento de un régimen de distancias en aras de preservar valores superiores como la salud.

Alega que el Ayuntamiento ha ejercitado correctamente su potestad de planificación a través del correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico, en el marco del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reiterando que la Ley de Castilla-La Mancha no establecía ningún régimen de distancias mínimas para los locales de juegos y apuestas.

Estima que, en el ámbito de la actividad económica vinculada al sector del juego, concurren razones imperiosas de interés general que aconsejan imponer determinadas distancias, las cuales se encuentran suficientemente motivadas, sin que se produzca la infracción de los artículos 49 y 56 del TFUE, siendo adecuadas y proporcionadas.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

Las determinaciones de la modificación el POM respetan los artículos. 5 y 17.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado en relación con los artículos 5.1 de la Ley 20/2015 20/2013 y 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Concluye solicitando la expresa desestimación del recurso.

QUINTO.- Doctrina jurisprudencial sobre las cuestiones de interés casacional suscitadas.

Cabe recordar que fue objeto de recuso el Acuerdo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina, de fecha 24 de septiembre de 2020, por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan de Ordenación Municipal, para la ordenación detallada del uso de locales de juegos y apuestas dentro del término municipal de Talavera de la Reina.

Mediante el acuerdo recurrido se modifica el artículo 86 del POM, relativo al uso terciario recreativo, que hasta ese momento comprendía en una única categoría todas las actividades vinculadas al ocio y esparcimiento en general (apartado 1), pasando a diferenciar varias categorías (1ª - espectáculos, 2º - recreativos y 3º - Juego y apuestas, dividiendo esta última, a su vez, entre: Categoría 1ª - locales de titularidad estatal o uso concesional como las loterías del Estado, Once y similares, y Categoría 2ª - el resto de actividades de juego).

En el apartado 4 de este artículo se establece, exclusivamente respecto de los locales de juego y apuestas de la Categoría 2ª, que no se podrán instalar este tipo de establecimientos a menos de 300 metros de equipamientos educativos, culturales, deportivos y zonas verdes, ni a menos de 300 metros de otros locales de juego que ya estuviesen en funcionamiento. También se señala que los establecimientos de este tipo que permanezcan

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

cerrados por un periodo ininterrumpido de seis meses caducarán y no podrán reanudar su actividad.

Finalmente, en el apartado 7 de este artículo se dispone que *«los establecimientos actualmente en funcionamiento y que cuenten con licencia de apertura y actividad y no cumplan con las condiciones establecidas en este artículo, se considerarán fuera de ordenación, permitiéndose el ejercicio de la actividad en las condiciones en las que fueron autorizados, así como los cambios de titularidad, pero no se autorizarán ampliaciones, obras de mejora ni de modernización.»*

El conflicto entre la limitación a la implantación de actividades económicas desde instrumentos de planeamiento urbanístico como manifestación de la potestad de planificación y el principio de libre mercado y empresa se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones con motivo de la regulación urbanística de la implantación de antenas de telefonía móvil, de salones de juego o, viviendas de uso turístico entre otros.

La regulación urbanística que impone limitaciones a la implantación de ciertos usos desde los instrumentos de planeamiento urbanístico debe estar debidamente fundamentada, teniendo en cuenta que estamos en presencia del ejercicio de una potestad de carácter discrecional como caracteriza a la potestad de planeamiento. Ahora bien, esa posibilidad, insistimos debidamente fundada, no debe implicar una restricción absoluta para los usos permitidos en la zona. Lo adecuado es establecer distancias mínimas para proteger intereses generales imperiosos que necesariamente, en ese caso, deben concurrir. Por lo tanto, si mediante el planeamiento se organiza el territorio y se determinan los objetivos urbanísticos, es legítimo que dicho planeamiento defina y especifique los requisitos esenciales para la implantación de determinados usos. Esto incluye la compatibilidad de tales usos con los residenciales, la implantación sostenible de usos urbanos y la convivencia pacífica de estos con el uso del espacio público. No se debe imponer una

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

restricción absoluta ni interferir con la normativa del libre mercado y la libre competencia.

En conclusión, una justificación adecuada y suficiente de las razones de interés general que sustenten la regulación limitativa de la implantación de usos, alejada de meros motivos económicos, legitima al planificador municipal para regular usos en una zona urbana. Esto puede incluir la imposición de un régimen de distancias mínimas para nuevas implantaciones o la ampliación de las existentes. Teniendo en cuenta además que el instrumento de planeamiento urbanístico de carácter general, PGOU, POM o cualquiera que sea su denominación, se comporta como un plan de detalle en el suelo urbano fijando la calificación urbanística aplicable respecto del régimen de usos, intensidad y aprovechamiento.

En la sentencia de 19 de noviembre de 2020, n.º 1550/2020 (recurso de casación n.º 5958/2019), dimos respuesta a la siguiente cuestión de interés casacional planteada por Auto de la Sección Primera de 10 de diciembre de 2019:

> «el alcance de la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos en orden a la regulación del uso de alojamientos turísticos —singularmente viviendas de uso turístico— en los planes generales de ordenación urbana, cuando el ejercicio de dicha potestad incide —desde una perspectiva restrictiva— en el ámbito de la libertad de empresa y la libre prestación de servicios por parte de los operadores/propietarios de viviendas destinadas a ese uso turístico».

Ya dijimos en ese supuesto que:

> «Es cierto que la Sala ya se ha enfrentado con planteamientos similares ---si bien en relación con normas reglamentarias autonómicas---, en las que se ha procedido a la regulación, no tanto, de aspectos urbanísticos como el presente, sino, más bien, turísticos o relacionados con las características de las viviendas. Pero el planteamiento general realizado, en tales pronunciamientos anteriores de la Sala, nos sirve, también, en un supuesto como el de autos, en el que la potestad articulada por el Ayuntamiento de Bilbao es la de planeamiento urbanístico».

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

Con la finalidad de responder adecuadamente a la cuestión de interés casacional la citada sentencia recuerda los pronunciamientos jurisprudenciales previos con relación a los límites de la potestad de planeamiento urbanístico, pronunciamientos plenamente vigentes, citando al respecto la STS 1375/2020, de 21 de octubre (recurso de casación n.º 6895/2018):

> «Como toda potestad de ejercicio discrecional por la Administración, ésta se sujeta a las prescripciones de los artículos 9.3) y 103.1 de la CE , en la medida que el primero proscribe la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, con sometimiento a la Ley y al Derecho, y el segundo impone a las Administraciones que sirvan con objetividad los intereses generales. En concordancia con estos mandatos constitucionales de genérica aplicación a la actividad de las Administraciones, se deduce que el ejercicio del ius variandi urbanístico debe estar presidido por el respeto a los principios de congruencia, racionalidad y proporcionalidad, y en concreto debe evitar la indeseada discordancia entre la solución elegida y la realidad a la que se aplica, como advirtió en su día la STS de 28 de marzo de 1990.
>
> Así, la potestad de planeamiento es una potestad discrecional de la Administración, que como indica el Tribunal Supremo debe observarse dentro de los principios del art. 103 de la Constitución ; de tal suerte que el éxito de una impugnación de la potestad de planeamiento, tiene que basarse en una clara actividad probatoria que deje bien acreditado que la Administración ha incurrido en error, o al margen de la discrecionalidad, con alejamiento de los intereses generales a que debe servir, o sin tener en cuenta la función social de la propiedad, la estabilidad, la seguridad jurídica, con desviación de poder o falta de motivación en la toma de sus decisiones. En igual sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991 destaca el carácter ampliamente discrecional del planeamiento, independientemente de que existan aspectos rigurosamente reglados. Es cierto que el genio expansivo del Estado de Derecho ha ido alumbrando técnicas que permiten un control jurisdiccional de los contenidos discrecionales del planeamiento, pero aun así resulta claro que hay un núcleo último de oportunidad, allí donde son posibles varias soluciones igualmente justas, en el que no cabe sustituir la decisión administrativa por una decisión judicial. La misma sentencia haciendo una referencia concreta a la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1977 subraya la importancia de la Memoria como documento integrante del Plan, art. 12,3, a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo y 38 del Reglamento de Planeamiento y advierte que la Memoria integra ante todo la

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

> motivación del plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento.»

Con el fin de dar respuesta a la cuestión de interés casacional la sentencia 1550/2020, de 19 de noviembre, analiza el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, con base en la doctrina establecida en la STJUE de 22 de septiembre de 2020 (Gran Sala, ECLI:EU:C:2020:743), dictada en los Asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18 (Cali Apartments SCI y HX y le Procureur général près la cour d'appel de Paris y la Ville de Paris), y, en definitiva, concluye la legitimidad del ente local, mediante el ejercicio de la potestad discrecional de planeamiento urbanístico para introducir determinadas limitaciones:

> «Si bien se observa, la ratio decidendi de la sentencia impugnada coincide, plenamente con la doctrina establecida por la STJUE de 22 de septiembre de 2020, cuyo contenido hemos sintetizado en el Fundamento Jurídico anterior. De conformidad con la citada doctrina ---y de conformidad con la valoración probatoria efectuada por la Sala de instancia--- es evidente que nos encontramos ante un supuesto en el que la intervención normativa municipal estaba más que legitimada por cuanto tal intervención ---ubicando la VUT en el ámbito urbanístico equipamental de la ciudad de Bilbao--- iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del "derecho a la vivienda", digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española así como al control --- evitando el deterioro--- del denominado, por la Directiva de Servicios, "entorno urbano".
>
> Se trata, sin duda, de dos conceptos ---los citados--- que habilitan la citada intervención municipal, en uso de la potestad de planeamiento, incluso en el marco de la citada Directiva de Servicios y de la normativa interna española que se ha considerado con infringida, pues tales conceptos permiten, sin duda, entender que nos encontramos ---en supuestos como el de autos--- ante "una razón imperiosa de interés general" que habilitaba, a la Administración local, para someter a las VUT de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística, como el contenido en la Modificación del PGOUB, que no va encaminado ---en modo alguno--- a la exclusión de la normativa europea y española sobre competencia, sino, más al contrario, a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

> vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas.
>
> En ese marco, la calificación ---desde una perspectiva urbanística--- de las VUT como una actividad de equipamiento ---impidiendo su consideración urbanística como estrictamente residencial--- se nos presenta como razonable y, sobre todo, suficientemente motivado por el Ayuntamiento de Bilbao, que respeta, con su actuación ---y con la justificación que ofrece de su norma reglamentaria--- los ya más que conocidos criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, antelación, transparencia y accesibilidad, previstos en la Directiva de Servicios.».

En este caso, fue la protección del derecho a una vivienda digna en un entorno adecuado el motivo de interés general que justifica la limitación acordada en el instrumento de planeamiento mediante la calificación de estas viviendas de alojamiento turístico como uso de equipamiento y no residencial. Dicha limitación se produce por la inviabilidad de implantar viviendas de uso turístico en edificios de uso residencial, así como también por la limitación en cuanto al número de habitaciones en las viviendas particulares para alquiler turístico. La motivación de intervención administrativa en la actividad económica a través de la potestad de planeamiento debe estar amparada en razones imperiosas de interés general, como ocurrió en ese supuesto con el derecho a la vivienda y la protección del entorno urbano. A este respecto, debemos recordar que, como incide la sentencia, no cabe amparar dicha limitación en razones estrictamente económicas, como ocurrió con el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias (sentencia del Tribunal Supremo 26/2019, de 15 de enero) que pretendía evitar que las viviendas vacacionales compitan con el resto de los establecimientos alojativos turísticos hoteleros o extrahoteleros, evitando que se ubicasen en las mismas zonas.

Sobre similar cuestión nos volvimos a pronunciar, reiterando los argumentos expuestos en la sentencia 1550/2020, de 19 de noviembre, en nuestra sentencia n.º 75/2021, de 26 de enero (recurso de casación n.º

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

8090/2019) por la que resolvimos el recurso interpuesto frente a la sentencia dictada por la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 15 de julio de 2019, estimatoria en parte del recurso núm. 105/2016, contra el acuerdo del Pleno del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, de fecha 1 de abril de 2016, por el que se aprobó definitivamente el Plan especial urbanístico para la regulación de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona.

La sentencia de la Sección Quinta de esta Sala n.º 4900/2022, de 15 de noviembre (recurso de casación n.º 8378/2021) resolvió el recurso de casación interpuesto contra la sentencia n.º 515/2021, de 4 de octubre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Palma de Mallorca) del Tribunal Superior de Justicia de Islas Baleares dictada el procedimiento ordinario n.º 219/2019, relativa a impugnación del Acuerdo del Pleno del Consell Insular de Mallorca por el que se aprobó definitivamente el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca. En ella, afirmamos la estrecha relación que existe entre la ordenación territorial y, de manera especial, la urbanística, con la libre prestación de servicios y establecimiento. Indicando que:

> «En efecto, si por servicios debe entenderse "cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración" (artículo 4-1º de la Directiva de Servicios) y por "establecimiento" el "ejercicio efectivo de una actividad económica... por una duración indeterminada y por medio de una infraestructura estable a partir de la cual se lleva a cabo efectivamente la prestación de servicios"; es evidente que esa infraestructura que comporta el ejercicio efectivo de cualquier actividad económica requiere una serie de elementos materiales que han de ubicarse en un determinado espacio físico, en un determinado suelo; es decir, resulta evidente que la libertad de prestación de tales servicios deberá realizarse en la clase de suelo que la ordenación urbanística autorice. En suma, existe una clara conexión e interdependencia entre libertad de servicios y ordenación territorial y urbanística que ofrece no pocos problemas de compatibilidad.».

En la citada sentencia dijimos, tras reiterar las consideraciones expuestas anteriormente sobre la naturaleza discrecional de la potestad de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

planeamiento urbanístico, que la potestad de planificación incide sobre la libertad de establecimiento, no resultando suficiente centrar el debate en si las concretas determinaciones que impone el planeamiento como limitaciones a la libertad de establecimiento vulneran dicha libertad, ya que esas limitaciones son consustanciales al planeamiento. Lo que deberá centrar el debate es que la norma, es decir, el Plan, en esas limitaciones, no encuentre justificación razonable ni razonada, conclusión relevante porque relega el debate a esa falta de razonabilidad y, en definitiva, a la motivación que la justifique; motivación que, en los instrumentos de planeamiento urbanístico debe estar recogida en los documentos justificativos que se han de elaborar en la tramitación del Plan, de manera especial en las Memorias, que adquieren una especial relevancia en ese debate y que, incluso se las otorga el carácter de vinculantes.

De este modo, dimos respuesta a la cuestión de interés casacional del siguiente modo:

> «Así pues, de lo expuesto hemos de concluir que ha de responderse a la cuestión casacional objetiva que se suscita en el presente recurso, haciendo ahora exclusión del concreto contenido del Plan que se impugna en este proceso, en el sentido de considerar que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están legitimados para --en realidad, comportan, en todo caso-- establecer limitaciones a la libertad de establecimiento , siempre que tales limitaciones y conforme con los documentos elaborados en la aprobación del planeamiento, estén suficientemente justificadas, razonables y motivada su necesidad a los fines de la planificación.».

Específicamente, la Sección Tercera de esta Sala se ha pronunciado en sentencia 1.408/2019, de 22 de octubre (recurso de casación n.º 4238/2018), sobre las limitaciones a la implantación de salones de juego en suelo urbano, con motivo del recurso interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra los artículos 4.1, 9.2.b) y 9.3 del Decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell de Hacienda y Administración Pública de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego de la Comunidad Valenciana que

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

prohíben la instalación de salones de juego en caso de que exista ya otro u otros autorizados en un radio de 800 metros. Una de las cuestiones de interés casacional a responder consistía en:

> «Determinar si los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes que establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, a que se refiere el 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, son de aplicación en el ámbito de las actividades de juego, y en su caso, si la aplicación de los indicados principios en este ámbito requiere ser modulada o matizada, dada su especificidad y los valores del ordenamiento afectados.».

Con relación a la inclusión de las actividades del juego en el ámbito de aplicación de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, la sentencia concluye que, si bien la actividad económica del juego queda fuera del ámbito de la Directiva 2006/123/CE, y por ende, de la citada ley, eso no implica que no le sean de aplicación el conjunto de principios y garantías previstas en los artículos 3 a 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, debido a que su ámbito de aplicación viene configurado con mayor amplitud:

> «La segunda de las cuestiones señaladas en el auto de admisión del recurso de casación consiste en determinar si los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones administrativas que establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio, a que se refiere el 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, son de aplicación en el ámbito de las actividades de juego, y en su caso, si la aplicación de los indicados principios en este ámbito requiere ser modulada o matizada, dada su especificidad y los valores del ordenamiento afectados.
>
> Ante todo, es cierto que la actividad económica relacionada con el juego queda fuera del ámbito de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios); y así lo señala expresamente el artículo 2.2.h) de la Directiva, que excluye de su ámbito de aplicación << (...) h/ las actividades de juego por dinero que impliquen

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas>>. Y por ello, la actividad del juego por dinero queda también fuera del ámbito aplicativo de la norma interna de trasposición de la Directiva, esto es, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cuyo artículo 2.2.h excluye de su ámbito de aplicación << (...) h) Las actividades de juego, incluidas las loterías, que impliquen apuestas de valor monetario>>.

Ahora bien, lo anterior no impide que a las actividades del juego sí les resulten de aplicación los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, cuyo ámbito de aplicación viene configurado con la mayor amplitud, como la propia Ley 20/2013 deja señalado en su Preámbulo:

<< (...) En la elaboración de esta Ley se ha tenido en cuenta la experiencia recabada durante el proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, también conocida como "Directiva de Servicios", proceso en el que se incorporaron al ordenamiento jurídico español, a través de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, una serie de principios básicos para la libre circulación, en especial el principio de eficacia nacional de los medios de intervención administrativa. La Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos. Asimismo, se ha tenido en cuenta la profusa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los principios básicos establecidos en esta Ley. En particular, en relación con los principios de necesidad y proporcionalidad, el principio de eficacia nacional y el principio de no discriminación>>.

En consonancia con lo anunciado en su Preámbulo, también el articulado de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, delimita su ámbito de aplicación con gran amplitud al venir este referido, sin excepciones, << (...) al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional>> (artículo 2). Y, más adelante, el artículo 16 de la propia Ley 20/2013 se refiere al principio de "libre iniciativa económica" señalando que <<El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales>>.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en STC79/2017, de 22 de junio de 2017, << (...) La Ley 20/2013 ha desbordado el ámbito material de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior -y al que se refiere una de sus leyes de transposición, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio-, pues ha incluido en su ámbito de aplicación todas las actividades económicas en condiciones de mercado (art. 2 de la Ley 20/2013), incluyendo no solo las actividades que se refieren a la prestación de servicios sino también las que se refieren a la elaboración y comercialización de productos. Así lo subraya el preámbulo de la propia Ley 20/2013 cuando afirma que "la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sienta un precedente en materia de unidad de mercado para el sector servicios que se considera debe extenderse a todas las actividades económicas. Así, esta Ley [la Ley 20/2013] se aplicará también a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios (como por ejemplo las comunicaciones electrónicas; el transporte, las empresas de trabajo temporal, la seguridad privada, etc.) y a la circulación de productos".

En esa misma línea, en la sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo 362/2019, de 18 de marzo de 2019 (casación 1746/2016, F.J. 6º) tuvimos ocasión de señalar que: << (...) A diferencia de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios), que expresamente excluía de su ámbito de aplicación un listado de servicios [...], la LGUM extiende su aplicación -como precisa su Preámbulo- a los sectores expresamente excluidos de la Directiva de Servicios. En este sentido, artículo 2 de la LGUM precisa que la ley será de aplicación, a "las actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional", sin consignar actividades exceptuadas, entendiendo por actividad económica, según el Anexo de definiciones, "cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicio", por lo que no cabe duda que la LGUM es aplicable a la actividad [...] a que se refiere este recurso>>.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

> Por tanto, debe concluirse que a la actividad del juego le resulta de aplicación el conjunto de principios y garantías que se establecen en los artículos 3 al 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.
>
> La representación de las asociaciones recurrentes aduce que, por ser la del juego una actividad "intensamente regulada", no le son de aplicación los principios, cautelas y garantías de la Ley 20/2013. La objeción carece sin embargo de consistencia pues, si bien es cierto que la del juego por dinero es una actividad regulada y que su reglamentación establece requisitos y restricciones de diversas índole, no hay razón para excluir que esa regulación deba operar dentro de los límites que marca la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, de manera que las restricciones que impone la normativa del juego deben ser respetuosas con los principios y garantías que se establecen en los ya citados artículos 3 al 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013. ».

De igual modo, la sentencia considera suficientemente justificada la necesidad del establecimiento de distancias mínimas entre establecimientos de juego con base, tanto en el cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 5 y 17 de la Ley 20/2013, de garantía de unidad de mercado en relación con el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, como con la Jurisprudencia del TJUE que admite con normalidad que la actividad del juego pueda ser objeto de limitaciones o restricciones por los estados miembros atendiendo los intereses en juego vinculados al orden público, a la salud pública y a la protección de los menores y otros colectivos especialmente sensibles, pese a no entender justificada la concreta distancia de 800 metros impuesta por falta de motivación suficiente en ese aspecto.

Y como respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo que nos interesa a efectos de la resolución del presente recurso de casación concluyó:

> «El hecho de que las actividades relacionadas con el juego sean objeto de una regulación que someta el ejercicio de la actividad a autorización y a determinadas limitaciones o restricciones está contemplado con normalidad en el Derecho de la Unión Europea y en la jurisprudencia del TJUE. Por otra parte, el establecimiento de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

limitaciones en la regulación del juego cuenta asimismo con el respaldo de la legislación interna, tanto estatal como autonómica.

La actividad económica relacionada con el juego queda fuera del ámbito de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y fuera también del ámbito aplicativo de la norma interna de trasposición de la Directiva (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio); pero sí resultan en cambio de aplicación a las actividades del juego los principios y garantías que se establecen en los artículos 3 al 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

La fijación por la Administración de distancias mínimas entre los locales en los que vaya a desarrollarse una determinada actividad económica (en este caso, salones de juego) constituye, en principio, una limitación a la libertad de establecimiento; por lo que la actuación administrativa limitadora debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley de la Ley 20/2013, en el sentido de que ha de quedar justificado, de un lado, que se trata de limitaciones necesarias para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, y, de otra parte, que las limitaciones impuestas son proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada.».

Por su parte, la sentencia de la Sección 3º de esta Sala n.º 1442/2022, de 8 de noviembre (recurso de casación n.º 200/2021), resolvió el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de 12 de noviembre de 2020, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo número 20/2017, que tuvo por objeto la Resolución de 16 de mayo de 2017 de la Delegación Territorial de la Coruña de la Jefatura Territorial de Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, (confirmada por silencio administrativo en la posterior reclamación presentada por vía del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado LGUM, según comunicación de la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado SECUM de 3 de julio de 2017), se denegó una autorización para la instalación de una máquina auxiliar de apuestas en un local de hostelería de Betanzos (La Coruña), al resolver la cuestión que presentaba interés casacional objetivo para la formación de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

jurisprudencia reiteró la jurisprudencia de la STS n.º 1408/2019, de 22 de octubre, dictada en el RCA 4238/2018, de que la actividad económica relacionada con el juego queda fuera del ámbito de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y fuera también del ámbito aplicativo de la norma interna de trasposición de la Directiva (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio); pero sí resultan en cambio de aplicación a las actividades del juego los principios y garantías que se establecen en los artículos 3 al 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.

Con posterioridad, la sentencia de la Sección 3ª de esta Sala n.º 205/2023, de 22 de febrero (recurso de casación n.º 6930/2021), que resuelve el recurso de casación interpuesto frente a la sentencia de Audiencia Nacional de 16 de abril de 2021 dictada en el recurso contencioso-administrativo n.º 21/2017, que tuvo por objeto la resolución de 7 de abril de 2017 de la Delegación Territorial de A Coruña de la Jefatura Territorial de Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, que deniega la autorización para la instalación de una máquina auxiliar de apuesta en un local de hostelería situado en Santiago de Compostela en aplicación del artículo 55 del Decreto 162/2012, de 7 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de Galicia, resolución denegatoria confirmada luego por silencio administrativo en la posterior reclamación presentada por vía del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, resolvió la siguiente cuestión de interés casacional:

> «Declarar que la cuestión que se suscita en el recurso que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en completar, matizar, precisar o, en su caso, corregir la jurisprudencia contenida en las SSTS de 20 de junio de 2018 (casación 1810/2016) y de 22 de octubre de 2019 (RCA 4238/2018) en relación con la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad en las medidas que limitan el ejercicio de la actividad económica del juego (en este caso, instalación de máquinas auxiliares de apuestas en establecimientos de hostelería), en supuestos,

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

como el presente, de la intervención de un tercer competidor en el procedimiento de autorización de la actividad (en este caso, intervención del titular de una máquina B respecto de la solicitud de instalación de una máquina auxiliar de apuestas en el mismo establecimiento).».

La sentencia reitera que a la actividad del juego, sin perjuicio de su exclusión del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, si le resulta de aplicación el conjunto de principios y garantías que se establecen en los artículos 3 al 9 y 16 a 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, señalando expresamente:

«Conforme a los razonamientos jurídicos expuestos, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada en este recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara que la fijación por la Administración de limitaciones o restricciones en la actividad económica del juego debe sujetarse a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, en el sentido de que ha de quedar justificado, de un lado, que se trata de limitaciones necesarias para la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general, y, de otra parte, que las limitaciones impuestas son proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada. Y, partiendo de ese postulado, debe concluirse que resulta injustificado y desproporcionado -y, por ello mismo, contrario a lo dispuesto en el citado artículo 5 de la Ley 20/2013- que para autorizar la instalación de una máquina auxiliar de apuestas en un local de hostelería se exija la conformidad del titular de la máquina tipo B ya instalada en ese mismo local.».

SEXTO.- La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.

Esta Sala no alberga duda alguna de que la doctrina establecida en las sentencias anteriores continúa plenamente vigente. Ahora bien, conviene recordar que en reiteradas ocasiones -por todas, baste citar la STS n.º 4/2023, de 9 de enero (RC 1509/2022)- hemos establecido que para dar respuesta precisa a las cuestiones planteadas debemos tener presente que la labor hermenéutica que nos requiere el auto de admisión (ex artículo 93.1) no puede hacerse "en abstracto", prescindiendo del objeto del litigio en los términos que

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

derivan de la actuación administrativa recurrida y de las pretensiones ejercitadas por las partes.

En nuestra reciente jurisprudencia hemos resaltado la presencia, y exigencia, de un urbanismo cambiante, que intenta adaptarse a las nuevas circunstancias, realidades y necesidades sociales, urbanísticas y medioambientales, y que, a tal fin, utiliza sus instrumentos de planificación urbanística para conseguir y alcanzar la inevitable transformación de las ciudades. Y, para tal fin, se encuentran legitimadas ---y obligadas--- las Administraciones públicas que cuentan con competencia en el ámbito material del urbanismo, especialmente Ayuntamientos y Comunidades Autónomas para alcanzar tal fin.

Y es, en este marco urbanístico ---en transformación--- en el que debemos proyectar el dilema jurídico sobre el que se nos plantea y exige un pronunciamiento jurisdiccional; se trata, pues, de buscar un punto de equilibrio entre la actual configuración ---fundamentalmente--- de las ciudades, en el marco de exigencia social y jurídica que hemos expuesto, y, por otra parte, las exigencias de la libertad de mercado y liberalización de servicios.

La planificación urbanística, que regula los asentamientos humanos y las ciudades, es una preocupación primordial para el Legislador. No solo es relevante para los poderes públicos nacionales, sino que adquiere un alcance internacional, como se refleja en la Nueva Agenda Urbana aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible en diciembre de 2016. También mantiene su importancia en la Unión Europea, que, aunque ha evitado integrar los aspectos más específicos del urbanismo en su normativa, ha incorporado elementos básicos de la materia, tal como se observa en el Manual de Estrategias de Desarrollo Urbano Sostenible y la Agenda Urbana para la UE fruto del Pacto de Ámsterdam, aprobado en la Reunión Informal de Ministros de Desarrollo Urbano de la UE, celebrada el 30 de mayo de 2016, y de la que deriva la Agenda Urbana Española documento estratégico, sin carácter normativo, y por

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

tanto de adhesión voluntaria, que, de conformidad con los criterios establecidos por la Agenda 2030, la nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas y la Agenda Urbana para la Unión Europea persigue el logro de la sostenibilidad en las políticas de desarrollo urbano. Constituye, además, un método de trabajo y un proceso para todos los actores, públicos y privados, que intervienen en las ciudades y que buscan un desarrollo equitativo, justo y sostenible desde sus distintos campos de actuación. Para los fines presentes, es suficiente referirse al artículo 3 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que aborda el contenido, finalidad y efectos de las potestades públicas de "regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo". Mediante los instrumentos de planeamiento urbanístico se determinan, entre otras cuestiones, el régimen jurídico de los usos del suelo. En la regulación de estos usos, es innegable que se implica la libre prestación de servicios y establecimientos.

La fijación por parte de la Administración municipal, en su instrumento general de planeamiento urbanístico, de distancias mínimas entre locales destinados a determinadas actividades económicas, como los salones de juego y apuestas, representa, en principio, una limitación a la libertad de establecimiento y prestación de servicios contempladas en los artículos 49 y 56 del TFUE. Por lo tanto, dicha limitación administrativa debe cumplir, tal y como hemos indicado anteriormente, con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 20/2013, en el sentido de justificar que estas restricciones son necesarias para proteger un interés general imperioso y que son proporcionadas a dicho interés. El artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, se refiere a las razones de interés general descritas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Estas razones incluyen el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, los destinatarios de servicios y los trabajadores, las exigencias de la buena fe en

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional, y los objetivos de la política social y cultural.

Junto a lo anterior resulta esencial que el contenido y determinaciones de cualquier modificación puntual esté suficientemente motivado y que las limitaciones impuestas no representen una restricción absoluta para la implantación de los usos. En conclusión, las entidades locales están legitimadas para regular, con rango reglamentario, en sus instrumentos de planeamiento urbanístico, las condiciones de implantación de determinados usos, siempre que estas limitaciones estén justificadas en razones imperiosas de interés general, según lo interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y sean proporcionadas a la finalidad que persigan.

De este modo, dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada podemos afirmar que el planeamiento urbanístico puede incluir determinaciones específicas sobre el uso del suelo urbano en relación con los locales de juego y apuestas. Estas determinaciones, si indirectamente afectan a la libertad de empresa y la libre prestación de servicios, deben estar adecuadamente justificadas por necesidades imperiosas de interés general. Además, las medidas adoptadas deben ser proporcionales, no imponer una restricción absoluta a la apertura de locales de juego y deben ser respetuosas con la legislación estatal y autonómica aplicable al sector del juego.

SÉPTIMO.- Aplicación de la doctrina al caso enjuiciado.

Aplicando la anterior doctrina al supuesto de autos, hemos de recordar que el objeto de la modificación puntual recurrida consistió en la modificación el artículo 86 del POM de Talavera de la Reina, relativo al uso terciario recreativo, que hasta ese momento comprendía en una única categoría todas las actividades vinculadas al ocio y esparcimiento en general (apartado 1),

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

pasando a diferenciar varias categorías (1ª - espectáculos, 2º - recreativos y 3º - Juego y apuestas, dividiendo esta última, a su vez, entre: Categoría 1ª - locales de titularidad estatal o uso concesional como las loterías del Estado, Once y similares, y Categoría 2ª - el resto de actividades de juego).

En el apartado 4 de este artículo se establece, exclusivamente respecto de los locales de juego y apuestas de la Categoría 2ª, que no se podrán instalar este tipo de establecimientos a menos de 300 metros de equipamientos educativos, culturales, deportivos y zonas verdes, ni a menos de 300 metros de otros locales de juego que ya estuviesen en funcionamiento. También se señala que los establecimientos de este tipo que permanezcan cerrados por un periodo ininterrumpido de seis meses caducarán y no podrán reanudar su actividad.

Finalmente, en el apartado 7 de este artículo se dispone que *"los establecimientos actualmente en funcionamiento y que cuenten con licencia de apertura y actividad y no cumplan con las condiciones establecidas en este artículo, se considerarán fuera de ordenación, permitiéndose el ejercicio de la actividad en las condiciones en las que fueron autorizados, así como los cambios de titularidad, pero no se autorizarán ampliaciones, obras de mejora ni de modernización".*

1º.- Pleno respeto al principio de autonomía local. El criterio de la vinculación negativa.

Cualquier determinación establecida por la Administración a través del planeamiento urbanístico que pueda limitar la libertad de empresa debe estar fundamentada en el principio de vinculación negativa. Esto significa que las entidades locales no necesitan una habilitación legal específica en cada ámbito sectorial, siempre que no se excluya expresamente esta competencia y no contravenga la legislación estatal o autonómica aplicable. Contrariamente, la vinculación positiva implicaría que la corporación solo tiene competencia normativa cuando ha sido atribuida por una norma legal en un ámbito material

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

específico. La potestad municipal para dictar normas urbanísticas y determinar su contenido debe seguir el criterio de la vinculación negativa, lo que legitima esta competencia según lo dispuesto en el artículo 25.2.a de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en materia de urbanismo. Así, la modificación del articulado de las normas urbanísticas se sitúa dentro del ámbito de competencia municipal reconocida, siempre y cuando no contravenga la legislación estatal o autonómica aplicable.

La STS 2338/2015, de 22 de mayo (recurso de casación n.º 2436/2013), resolvió el recurso de casación interpuesto frente a la sentencia de 27 de mayo de 2013, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en recurso contencioso-administrativo n.º 425/2009 que tuvo por objeto el Acuerdo de aprobación definitiva, en el Pleno de 24 de julio de 2009 del Ayuntamiento de Zaragoza, de la Ordenanza Municipal de Ecoeficiencia Energética y Utilización de Energías Renovables en los Edificios y sus instalaciones. En la citada sentencia establecimos con claridad que cualquier decisión sobre las competencias municipales no puede sustentarse sobre el criterio de la "vinculación positiva", es decir, que un ayuntamiento sólo tiene competencia normativa cuando la misma ha sido atribuida por una norma legal, en un determinado ámbito material de la actuación administrativa. Tal es su vinculación al principio de legalidad. Sin que pueda dictar, por tanto, una ordenanza en ese ámbito sectorial sin dicha habilitación previa. Ahora bien, la jurisprudencia más reciente de esta Sala se ha inclinado por el criterio de la "vinculación negativa", en virtud del cual la competencia normativa de las entidades locales no precisa de una específica habilitación legal en cada ámbito sectorial, siempre, claro está, que no esté excluida dicha competencia y que no contravenga la correspondiente legislación, estatal o autonómica, que resulte de aplicación. Indicando expresamente al respecto:

> "Este cambio o evolución jurisprudencial encuentra su justificación en las exigencias derivadas de la aplicación de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988, que reconoce no sólo la

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

autonomía local (artículo 3.1), sino también el principio de subsidiariedad (artículo 4.2), en virtud del cual las " entidades locales tienen, dentro el ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad ".

De modo que cuando la sentencia señala que " no se localiza norma estatal alguna en tal sentido", y luego insiste en que " no se localizan normas habilitadoras concretas sobre la materia específica objeto de regulación por la Ordenanza impugnada ", se evidencia que se sigue una línea jurisprudencial ya abandonada por esta Sala Tercera, e incompatible con la Carta Europea de Autonomía Local.

En el sentido expuesto, venimos declarando, en SSTS de Sentencias de 11 de febrero de 2013 (recurso de casación nº 4490/2007), 8 de marzo de 2013 (recurso de casación nº 5778/2005), 2 de abril de 2013 (recurso de casación nº 97/2006) y 30 de abril de 2013 (recurso de casación nº 3027/2006), que << viene declarando repetidamente (sentencias de 21 de mayo de 1997 , 30 de enero de 2008 y 7 de octubre de 2009 , entre otras) que de los artículos 25 a 28 LRBRL , interpretados de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante instrumento de 20 de enero de 1988 resulta una atribución genérica de potestades a los Ayuntamientos para intervenir en todo el conjunto de materias relacionadas en el artículo 25.2 de aquella disposición y que representan el contenido competencial en que se hace reconocible el principio de autonomía municipal garantizado en los artículo 137 y 140 de la Constitución >>"

En modo alguno consideramos que esta forma de entender el ejercicio de competencias por parte de los entes locales supone, como entiende el recurrente, una infracción del principio de autonomía local reconocida en los artículos 137 y 140 CE, que se configura como una garantía institucional de los entes locales de participar de modo efectivo en la toma de decisiones que afecten a la esfera de lo local. En definitiva, se materializa en el derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y los supramunicipales relativos a los diferentes asuntos o materias. Como sabemos la CE no asegura a las corporaciones locales un ámbito de competencias determinado, no pudiendo hablarse de “intereses naturales de

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

los entes locales" (STC 32/1981, de 28 de julio), sino que, más allá del contenido mínimo existente en un derecho de intervención en los asuntos de su competencia, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional. Y tal como señaló la STC 92/2015, de 14 de mayo:

> «…indudablemente, entre los asuntos de interés de los municipios y a los que por tanto se extienden sus competencias, figuran, de acuerdo por lo dispuesto en la normativa básica estatal, tanto el urbanismo [art. 25.2 a) LBRL, en la redacción dada al mismo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local] como el medio ambiente [art. 25.2 b) LBRL].».

2º.- Adecuada motivación de la modificación puntual y cumplimiento del artículo 5 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado: proporcionalidad y concurrencia de razones imperiosas de interés general.

La sentencia 112/2022, de 29 de abril, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, objeto del presente recurso de casación en su fundamento de derecho tercero apartado 4) da cuenta de la detallada motivación de la modificación puntual impugnada señalando expresamente:

> «Se alude a una falta de motivación de las causas de limitación introducidas en conexión con la salud pública, sobre este concreto particular, por la administración demandada se alega: dado el carácter discrecional del Acuerdo recurrido, la motivación del mismo se hace imperiosa y necesaria, -ex art 35.1 i) LPACAP- habida cuenta del amplio margen de discrecionalidad con el que cuenta el Ayuntamiento para la adopción de la mejor decisión de entre las posibles a adoptar y, en este caso, en función igualmente de la materia y objeto sobre la que versa el acuerdo objeto de impugnación. El propio Acuerdo contiene una detallada motivación, (Vid folio 368 EA), en especial con ocasión de contestar a las alegaciones presentadas por la hoy recurrente, contando así mismo con motivación contextual o "in alliunde", dada en:

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

-Dictamen de la Comisión Informativa de Planificación Territorial y Sostenibilidad, de fecha 12.12.2020;

-Informe Jurídico, -folios 219 y ss EA-;

-Propuesta de Inicio de actuaciones suscrita por el Sr. Concejal de Planificación Urbana, - folio 1 y ss EA-;

-Acuerdo plenario 113 de fecha 31.10.2019, -folios 12 y ss EA-;
-Informe favorable de la Dirección General de Planificación Territorial de la Consejería de Fomento de la JCCM, folios 191 a 195 EA-.

-Informe Técnico del Arquitecto municipal de fecha 22.04.2020, folios 136 y 137 EA-, y,

-Propuesta de Aprobación de la Modificación Puntual impugnada, -folios 138 a 140 EA
En todo caso, en el Acuerdo impugnado de fecha 24-9-20, se alude al ejercicio de una potestad discrecional al servicio de los intereses generales ante la creciente preocupación social, en relación al interés general invocado puesto de relieve en el expediente, que atiende tanto a la densidad contraproducente de la actividad como la necesidad de limitar la sobreexposición sobre los ciudadanos. En el expediente administrativo, llama la atención el informe elaborado por el arquitecto D. José Carlos Rojo Antúnez, que de forma cumplida otorga justificación a la modificación de planeamiento aquí discutida, de esta forma incluye una memoria informativa con resumen de la legislación de referencia en el sector, estudios y publicaciones sobre el sector del juego en España, localizaciones y características básicas del ámbito territorial de la modificación que se presenta, delimitación del área de actuación, establecimientos de juego autorizados y plano de ubicación de establecimientos; a todo lo cual se debe añadir una memoria justificativa, aclarando los objetivos y alcance de la propuesta, y sobre todo, se realiza un análisis de la incidencia poblacional del juego en la localidad de Talavera de la Reina, de forma que expresa como en dicha localidad hay 13 locales de juego autorizados, sobre una población de 83.000 habitantes, lo cual da una ratio de 6.385 habitantes por cada local, que equivale a un 50 % más que la media de la comunidad de Castilla La Mancha, que es de 9.681 habitantes por local. A lo anterior, se debe sumar el poder adquisitivo limitado de la ciudad, que alcanza la media de 18.434 euros de renta anual por habitante, frente a los 25.616 de Albacete o los 23.131 de Ciudad Real. Todo lo anterior, se acompaña de un exacto análisis de la incidencia de la limitación de 300 metros respecto de las zonas educativas, culturales o deportivas de Talavera. En definitiva, de todo lo

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

antedicho, se decanta la justificación general y particular de la modificación introducida, ponderando la legislación en vigor al tiempo de su aprobación, en absoluto se pude catalogar como arbitrario el ejercicio de la potestad municipal.».

Efectivamente, ya en la propuesta de inicio de actuaciones para la modificación del planeamiento general de Talavera de la Reina con la que comienza el expediente administrativo se advierten las razones justificativas de la propuesta de modificación, dada la problemática existente con relación a la proliferación de locales de juegos de azar y apuestas en locales próximos a centros educativos y espacios donde los jóvenes desarrollan sus actividades diarias y la alta preocupación existente por la incidencia patológica que las prácticas de juego generan entre la población de edad juvenil, instando la promoción de medidas de índole urbanística al objeto de proteger a los jóvenes de posibles riesgos que los abusos de los juegos puedan ocasionarles, muy vinculados a su salud mental.

La memoria justificativa de la modificación puntual de abril de 2020 da cuenta de que el Plan en vigor en ese momento aprobado en 2010 no contemplaba normativa específica sobre los locales de juego y apuestas, ya que en aquellos años no se percibía como un problema social la presencia de esos locales en lugares próximos a áreas sensibles. El aumento de participación de los jóvenes en los juegos de azar y apuestas obliga a la adopción de medidas de prevención, ya que la edad media del juego ha descendido según los expertos de los 28 a los 18 años. En la citada memoria se aportan datos estadísticos del juego, en sus distintas modalidades, de conformidad con las fuentes oficiales. Analiza el ámbito de actuación de la modificación considerando el suelo urbano del municipio y los establecimientos de juego existentes en el municipio a la fecha de redacción de la modificación puntual junto al plano de ubicación de estos. En su apartado 3.1 se contienen los objetivos de la modificación que consiste en generar áreas libres del tipo de actividad del juego alrededor de las zonas más vulnerables con relación a los jóvenes como son los equipamientos escolares, culturales, sociales, asistenciales, las áreas deportivas y las zonas verdes de la ciudad. De este

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

modo, se evita la exposición diaria del estímulo del juego cada vez que se accede al aula, se realiza deporte, se acude a un centro social. Igualmente, limitar la densidad de los salones de juegos y apuestas estableciendo una distancia mínima entre ellos consigue el objetivo de atenuar la agrupación de locales en determinadas calles o barios que generen una densidad contraproducente para la propia actividad y por otro, se limita la sobre-exposición sobre los ciudadanos. Da cuenta de las distancias mínima entre locales en la diferente normativa autonómica y la distancia a equipamientos sensibles, indicando que precisamente la normativa de Castilla-La Mancha entonces vigente no contemplaba régimen de distancias. A la hora de abordar la distancia razonable profundiza el consumo por habitante, el ratio de presencia de este tipo de locales, tanto a nivel autonómico, como en la propia ciudad de Talavera de la Reina, llegando a la conclusión que el municipio se encuentra con el doble de densidad de locales de la media de la Comunidad Autónoma, con un gasto por habitante año medio, pero en un municipio aproximadamente con un 20% menos de renta disponible que el resto, lo que puede generar un verdadero problema social y económico entre los grupos de ciudadanos más sensibles al juego. La memoria analiza los distintos modelos de áreas con prohibición de establecimientos de salones de juego y locales de apuestas atendiendo los tipos de equipamientos y sobre la base de diferentes distancias, para delimitar el alcance de la restricción de emplazamiento de la actividad y su repercusión, descartando aquellas hipótesis que suponen una limitación casi completa de la actividad, algo que expresamente se señala, no está entre los objetivos de la modificación del POM. A continuación, en su apartado 3.2 justifica los parámetros propuestos, tanto en lo relativo a la distancia a los equipamientos como entre los propios establecimientos, considerando suficientes los adoptados de 300 metros con la finalidad de proteger a los jóvenes y a los estratos sociales más vulnerables.

A los folios 209 a 211 del expediente consta el informe emitido por la Directora General de Tributos y Ordenación del Juego de Castilla-La Mancha de 16 de junio de 2020 a la modificación puntual en el que ninguna objeción se pone a la misma, con base en las competencias sobre el juego que ejerce la

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

Comunidad Autónoma, finalizando el informe señalando que desde la Consejería competente en la materia se está impulsando la elaboración de un nuevo texto legal que regule la actividad del juego, y que tratará de corregir las externalidades negativas que la actividad del juego genera en la sociedad, poniendo énfasis en la prevención, en el fomento del juego responsable y en la inspección y control del sector del juego, así como en la incorporación de nuevas medidas de planificación que permitan una mayor ordenación de la actividad, blindando de esta forma por ley las medidas planificadoras.

Con base en la motivación justificativa de la modificación puntual de la que parcialmente se acaba de dar cuenta, se comparte el criterio de la sentencia de instancia de que el ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico mediante la modificación puntual aprobada en modo alguno se puede calificar como arbitrario. Resultan acreditadas las causas justificativas de la modificación resultando razonable y proporcional las medidas de distancia aprobadas tanto a equipamientos como entre los locales de juego, teniendo presente que tal y como recoge la sentencia recurrida:

> «….en la localidad de Talavera de la Reina, de forma que expresa como en dicha localidad hay 13 locales de juego autorizados, sobre una población de 83.000 habitantes, lo cual da una ratio de 6.385 habitantes por cada local, que equivale a un 50 % más que la media de la comunidad de Castilla La Mancha, que es de 9.681 habitantes por local. A lo anterior, se debe sumar el poder adquisitivo limitado de la ciudad, que alcanza la media de 18.434 euros de renta anual por habitante, frente a los 25.616 de Albacete o los 23.131 de Ciudad Real. Todo lo anterior, se acompaña de un exacto análisis de la incidencia de la limitación de 300 metros respecto de las zonas educativas, culturales o deportivas de Talavera. En definitiva, de todo lo antedicho, se decanta la justificación general y particular de la modificación introducida, ponderando la legislación en vigor al tiempo de su aprobación, en absoluto se pude catalogar como arbitrario el ejercicio de la potestad municipal».

De igual modo, de los estudios aludidos en la memoria justificativa de la modificación se considera suficientemente motivada la razón de interés general que ampara el ejercicio del *"ius variandi"* por el planificador municipal, consistente en la adecuada protección que se debe dispensar a la población

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

juvenil de los riesgos inherentes a la actividad del juego y la adopción de medidas preventivas en orden a proteger el derecho a su salud. Y ese conjunto de medidas, no está de más advertirlo, encuentran su amparo igualmente en el principio de precaución y cautela.

Por otra parte, la medida adoptada consistente en distancia a 300 metros entre locales y a equipamientos educativos, culturales, deportivos y zonas verdes se considera que respeta el principio de proporcionalidad, ya que tal y como se constata de los diversos modelos posibles ensayados obrantes en la memoria de la modificación puntual se ha adoptado aquél que no prohíbe de modo taxativo la implantación de locales de juego y apuestas, lo que no sería admisible, y a la vez posibilita alcanzar el objetivo principal de la modificación que es alejar a la población en edad juvenil de iniciarse en el juego y apuestas en sus distintas modalidades con el innegable componente de adicción que en muchas ocasiones genera.

De este modo, entendemos que queda justificado, de un lado, que se trata de limitaciones necesarias en la actividad económica del juego y apuestas para la salvaguarda de una razón imperiosa de interés general, consistente en la preservación de la salud y, de otra parte, que las limitaciones impuestas son proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada. De hecho, la Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego en Castilla-La Mancha en su artículo 6 dedicado a políticas de juego responsable indica que las mismas contemplarán el juego como un fenómeno complejo, en el que se han de combinar acciones preventivas, de intervención y control, y también de reparación de los efectos negativos producidos, desde una perspectiva integral de responsabilidad social corporativa, y que la acción preventiva se dirigirá a prestar especial atención a aquellos colectivos más vulnerables como menores de edad, personas con adicción al juego e incapacitadas legal o judicialmente.

3º.- Adecuación a la normativa sectorial en materia de juego.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

Con relación a la supuesta infracción de la normativa castellanomanchega del juego hemos de indicar que la Ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha, vigente en el momento de aprobación de la modificación puntual recurrida, no contemplaba un régimen de distancias entre locales de juego, a diferencia de la regulación contemplada en la Ley 5/2021, de 23 de julio en vigor. Por ese motivo, las determinaciones de la modificación no vulneran régimen alguno de distancias legalmente establecido al momento de su aprobación, sin que resulta de aplicación para enjuiciar la legalidad de la modificación el posterior régimen de distancias contemplado en la Ley 5/2021, todo ello sin perjuicio de la posible utilización por parte del Ayuntamiento de ejercer la facultad prevista en la disposición adicional cuarta de la citada Ley de contemplar en su instrumento de planeamiento urbanístico zonas saturadas de locales de juego a determinadas áreas de su término municipal.

Por todo ello, debemos concluir que el Ayuntamiento de Talavera de la Reina a través de la modificación puntual de su POM impugnada, ejerció sus potestades en el marco del artículo 25.2 a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, con respeto a la ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha y contando con la adecuada justificación de la opción escogida dentro de las posibles.

Las razones expuestas comportan la desestimación del presente recuso de casación.

OCTAVO.- Costas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 93. 4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no ha lugar a la imposición de las costas de este recurso, al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Fijando la respuesta a la cuestión casacional reseñada en el fundamento sexto, no ha lugar al presente recurso de casación n.º 8754/2022, interpuesto por la Asociación de Establecimientos de Juego de Castilla La Mancha (AESCAM), contra la sentencia de fecha 29 de abril de 2022 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, mencionada en el primer fundamento, sin concreta imposición de costas.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Código Seguro de Verificación E04799402-MI:eZLC-PcVb-taYT-ERIA-M Puede verificar este documento en https://www.administracionde justicia.gob.es

FIRMA (1): Carlos Lesmes Serrano (18/06/2024 14:13)
FIRMA (2): Wenceslao Olea Godoy (18/06/2024 17:50)
FIRMA (3): Angel Arozamena Laso (19/06/2024 12:38)
FIRMA (4): Jose Luis Requero Ibañez (19/06/2024 16:48)
FIRMA (5): Angeles Huet De Sande (20/06/2024 13:34)