



**VALORACIONES DE AESCAM SOBRE LA SENTENCIA 1068/2024, DE 17 DE JUNIO,
QUE DECLARA AJUSTADA A DERECHO LA MODIFICACIÓN URBANÍSTICA APROBADA POR EL
AYUNTAMIENTO DE TALAVERA DE LA REINA, POR LA QUE SE IMPONEN DISTANCIAS PARA LA
APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS DE JUEGOS EN DICHA CIUDAD**

Con fecha 25 de junio de 2024, le ha sido notificada a nuestra Asociación la Sentencia núm. 1068/2024, de 17 de junio, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por la que se desestima el recurso de casación interpuesto contra una previa Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha, en la que consideró ajustada a Derecho la modificación puntual del Plan de Ordenación Municipal aprobada por el Ayuntamiento de Talavera de la Reina *“para la ordenación detallada del uso de locales de juegos y apuestas”* dentro de su término municipal.

En síntesis, lo que se hacía con esa modificación puntual del aludido instrumento de planeamiento urbanístico es incluir a los locales de juegos y apuestas operados por empresas privadas en una categoría específica, diferenciada del resto de actividades de ocio y esparcimiento y de los locales de titularidad estatal o uso concesional (como son las loterías del Estado, ONCE y similares), disponiendo, exclusivamente para aquellos, que deben respetar una distancia de 300 metros con respecto a centros docentes, así como respecto de equipamientos culturales y deportivos y de zonas verdes, y también respecto de otros establecimientos de juego ya existentes. Además, en ese mismo Acuerdo, se consideran como fuera de ordenación los locales ya autorizados que no cumplan las referidas distancias.

Desde AESCAM se consideró que dichas limitaciones suponían, en la práctica, una prohibición encubierta para la apertura de nuevos locales en esta ciudad, dejando, al mismo tiempo, a la mayor parte de los establecimientos de juego actualmente autorizados en Talavera sin la posibilidad de llevar a cabo en el futuro ampliaciones o reformas de sus instalaciones. Por ello, se decidió recurrir esta normativa, planteando que la misma invadía (e incluso dejaba prácticamente sin contenido) las competencias planificadoras de las actividades de juego atribuidas en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, así como que vulneraba las normativas nacionales y europeas que consagran los principios de libertad de establecimiento y de libertad de empresa, así como lo dispuesto en varios preceptos de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado y de la Ley sobre libre acceso a las actividades y servicios.

Aunque, inicialmente, la Sentencia desestima las pretensiones de nuestra asociación, no puede considerarse completamente negativa a la respuesta doctrinal que pretendíamos alcanzar, pues existen en ella una serie de matices importantes que entendemos que pueden limitar de una manera relevante los adversos efectos que para otros casos futuros pareciera que pudieran derivarse de este pronunciamiento judicial.

En este sentido, debemos señalar que, siguiendo una línea jurisprudencial establecida para otros supuestos diferentes, la Sentencia reitera la aplicación del **principio de vinculación negativa** en materia de



planeamientos urbanísticos que puedan limitar la libertad de empresa, lo que se significa que las entidades locales no necesitan de una habilitación específica en cada ámbito sectorial, sino que pueden establecer estas medidas urbanísticas siempre que no tengan excluida esa competencia y siempre que no contravenga la legislación estatal o autonómica que haya ya regulado previamente esa materia.

Si se dan estas dos circunstancias, la Sentencia establece que *“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 y sean proporcionadas a la finalidad que persigan”*; y, más específicamente, señala que *“el planeamiento urbanístico puede incluir determinaciones específicas sobre el uso del suelo urbano en relación con los locales de juego y apuestas”*, añadiendo que si estas medidas afectan a la libertad de empresa y a la libre prestación de servicios, *“deben estar adecuadamente justificadas por necesidades imperiosas de interés general”* y *“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”*.

Teniendo en cuenta estos parámetros y exigencias, la Sentencia interpreta que las medidas establecidas en la modificación urbanística aprobada por el Ayuntamiento de Talavera cumplen con todos estos requisitos, pero solo porque:

- Por un lado, la Ley autonómica reguladora del juego que estaba en vigor en Castilla-La Mancha en el momento en el que se aprueba la citada modificación urbanística (Ley 2/2013, de 25 de abril), no contemplaba ningún régimen de distancias exigibles a los establecimientos de juego, por lo que (en base a ese aludido principio de vinculación negativa) el Ayuntamiento podría entrar a regular esta cuestión sin oponerse a la norma autonómica; y,
- Por otro lado, considera que en la Memoria justificativa que da lugar al Acuerdo recurrido “resultan acreditadas las causas justificativas de la modificación resultando razonable y proporcional las medidas de distancias aprobadas tanto a equipamientos como entre locales de juego”, apreciando que en la misma se han recogido adecuadamente las razones de interés general que amparan esta medida (protección que se quiere dispensar a la población juvenil de los riesgos inherentes a la actividad de juego y la adopción de medidas preventivas en orden a proteger su derecho a la salud), entendiéndose asimismo que se respeta la proporcionalidad, puesto que considera que no se impide por completo la apertura de nuevos locales en la ciudad.

Por lo tanto, se puede interpretar que la conclusión a la habría llegado el Tribunal podría haber sido completamente distinta si en la Ley de Juego de Castilla-La Mancha ya hubiese una regulación específica que estableciese distancias exigibles a los locales de juego, en la medida que los ayuntamientos ya no podrían entrar a regular de manera distinta una materia ya específicamente regulada por la Comunidad Autónoma.



Esta conclusión es especialmente relevante, ya que, en estos momentos, prácticamente todas las Comunidades Autónomas (incluida Castilla-La Mancha, con la nueva Ley 5/2021, de 23 de julio, del Régimen Administrativo y Fiscal del Juego) tienen regulado un régimen de distancias exigibles a los establecimientos de juego, por lo que, según lo que se puede inferir de esta Sentencia, parece que los ayuntamientos no podrían establecer medidas urbanísticas alternativas sobre esta materia, al encontrarse ya explícitamente desarrollada la misma por las normativas autonómicas.

Finalmente, no podemos dejar de hacer referencia dos cuestiones con las que no estamos de acuerdo con lo señalado en la Sentencia analizada:

- Por una parte, se dice que consta en el expediente un informe de la Dirección General de Tributos y Ordenación del Juego en el que no se pone ninguna objeción a la modificación urbanística planteada por el ayuntamiento de Talavera, cuando lo que se dijo por parte de este Dirección General fue precisamente lo contrario, señalando que *“es la Comunidad Autónoma la que puede ejercer exclusivamente las competencias en materia de juego, dentro de las cuales se encuentra la de planificar y ordenar esta actividad teniendo en cuenta las distintas circunstancias sociales, económicas y administrativas de nuestra Región, siendo ejercida esta por el Consejo de Gobierno, tal y como se ha recogido en el presente documento”*, añadiendo que *“para la consecución de estos objetivos no parece muy adecuado la utilización de instrumentos urbanísticos como el que se pretende modificar”*. Se trata, a nuestro juicio, de un error u omisión muy relevante en el que ha incurrido el Tribunal al analizar este informe.

- Por otra parte, tampoco estamos de acuerdo con la apreciación de la Sentencia, según la cual la modificación urbanística respeta el requisito de *“proporcionalidad”*, puesto que considera que *“no se impide por completo la apertura de nuevos locales en la ciudad”*, ya que, en contra de esa conclusión, resulta prácticamente imposible encontrar en la ciudad de Talavera de la Reina una zona, comercialmente viable para la apertura de un establecimiento de juegos, que no se encuentre a menos de 300 metros de un centro de enseñanza, de algún equipamiento cultural, deportivo, zona verde o de otros establecimientos de juego ya existente.

En definitiva, sin ocultar la gran decepción que nos ha producido esta Sentencia y los efectos que de la misma se pueden derivar para las empresas titulares de establecimientos de juego actualmente autorizados en Talavera de la Reina, consideramos que, en términos generales, el hecho de que la práctica totalidad de las normativas autonómicas reguladoras de las actividades de juego (y específicamente la de Castilla-La Mancha) ya tengan contempladas medidas de distancias exigibles a los establecimientos de juego, puede suponer un impedimento para que los ayuntamientos de esas Comunidades Autónomas (incluida la de Castilla-La Mancha) puedan entrar a regular a través de sus instrumentos urbanísticos una cuestión ya regulada autonómicamente.