

ESTUDIO DE IMPACTO SOCIAL Y SOBRE LA SALUD PÚBLICA DE LAS INSTALACIONES DE JUEGO EXISTENTES EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Contenido

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA | 5 |
| LAS MÁQUINAS DE JUEGO EN LOCALES DE HOSTELERÍA | 10 |
| EVOLUCIÓN HISTÓRICA | 10 |
| Los primeros reglamentos..... | 10 |
| El decreto 144/2002 y la contingentación de máquinas en la Comunitat Valenciana | 10 |
| El paréntesis de las máquinas B “lite” | 11 |
| La Ley 1/2020 y sus modificaciones..... | 12 |
| SITUACIÓN ACTUAL | 12 |
| La percepción social..... | 12 |
| La situación epidemiológica | 13 |
| CONSIDERACIONES | 13 |
| Respecto a la situación..... | 13 |
| Respecto a actuaciones futuras | 14 |
| LOS SALONES DE JUEGO | 14 |
| LA EVOLUCIÓN NUMÉRICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA | 15 |
| LA EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA | 18 |
| El Reglamento de 2015 y el incremento de las distancias entre salones | 18 |
| La inadmisión de nuevas solicitudes en enero de 2020..... | 19 |
| La Ley 1/2020 y los traslados de salones..... | 20 |
| La modificación de la ley 1/2020 y el final de los traslados | 21 |
| LA EVOLUCIÓN DE LOS SALONES DE JUEGO EN ESPAÑA | 22 |
| CONSIDERACIONES | 26 |
| Respecto a la situación..... | 26 |
| LAS SALAS DE BINGO | 28 |
| LA EVOLUCIÓN EN LA COMUNITAT VALENCIANA | 28 |
| Evolución numérica | 28 |

| | |
|--|-----------|
| El Reglamento de 2015 y el mantenimiento de las distancias | 29 |
| La inadmisión de nuevas solicitudes en enero de 2020..... | 30 |
| La Ley 1/2020..... | 30 |
| LA EVOLUCIÓN EN ESPAÑA..... | 30 |
| CONSIDERACIONES..... | 32 |
| Respecto a la situación..... | 32 |
| Respecto a las actuaciones futuras..... | 33 |
| LOS LOCALES ESPECÍFICOS DE APUESTAS..... | 33 |
| LA EVOLUCIÓN NUMÉRICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA | 33 |
| LA EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA | 34 |
| El Reglamento de Apuestas de la Comunitat Valenciana de 2011 | 34 |
| La Ley 1/2020..... | 35 |
| CONSIDERACIONES..... | 36 |
| Respecto a la situación..... | 36 |
| Respecto a actuaciones futuras | 36 |
| CONCLUSIONES..... | 36 |

INTRODUCCIÓN

Motivo del estudio

La Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana configura el actual marco regulador del juego en la Comunitat Valenciana.

En el apartado I del Preámbulo se muestra la voluntad del legislador por “dar respuesta a la creciente preocupación social en relación con las consecuencias derivadas de la proliferación de las actividades de juego en sus diversas modalidades”. En consonancia con esa manifestación, el texto incorporó en su disposición transitoria décima la suspensión “*de nuevas autorizaciones de establecimientos de juego, así como de nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio, destinadas a ser instaladas en locales de hostelería o similares*” por un período máximo de 5 años desde la entrada en vigor de la ley.

En esta misma disposición transitoria se establecía, en su último párrafo: “*Durante este período, la conselleria competente en materia de juego debe coordinar un estudio que analice el impacto social y sobre la salud pública de las instalaciones de juego existentes (locales específicos de juego y máquinas de juego en locales de hostelería). A partir del resultado de este estudio, la conselleria competente en materia de juego debe proponer las limitaciones en el territorio valenciano del número y la distribución admisible de locales de juego y de máquinas de tipo B o recreativas con premio para locales de hostelería o similares, teniendo en cuenta criterios de salud pública, poblacionales, socioeconómicos y territoriales*”.

La dana de octubre de 2025 trajo consigo la necesidad de priorizar recursos y esfuerzos institucionales en la gestión de la emergencia, lo que provocó ajustes en los plazos previstos en la elaboración de estudios técnicos de diagnóstico territorial y análisis del impacto socioeconómico de los establecimientos de juego y la imposibilidad material de avanzar con la celeridad deseada en la actualización de los criterios normativos y técnicos para la autorización de nuevos locales. Por ello, el decreto ley 8/2025, de 10 de junio, del Consell, amplió en un año el plazo inicial de cinco años previsto en la disposición transitoria décima de la Ley 1/2020.

El presente estudio es, por tanto, consecuencia del mandato de dichas normas.

Por razones expositivas, el orden de los subsectores en el estudio se ha establecido en función del número de elementos de juego, de mayor a menor, por entender que, a mayor exposición a la población, mayor repercusión tienen las medidas que se adopten. De esta forma, se ha comenzado por el estudio de la situación de las máquinas en hostelería, y se ha continuado con salones de juego, bingos y locales específicos de apuestas.

Fuentes utilizadas

Los datos utilizados en el presente estudio han sido extraídos de las siguientes fuentes:

Los de juego de la Comunitat Valenciana, de los informes anuales de actividad elaborados por la Dirección General de Tributos y Juego. Los datos van siempre referidos a 31 de diciembre.

Los de juego en España, de las Memorias anuales de actividad del juego en España, de la Dirección General de Ordenación del Juego. Especialmente importante es la correspondiente a 2024 (<https://www.ordenacionjuego.es/datos-estudios/datos-juego/datos-anuales-mercado-juego-espana>).

En caso de laguna en los informes de la DGOJ, los datos han sido completados con los informes anuales de CEJUEGO en <https://cejuego.com/publicaciones/>.

Los de renta han sido extraídos del Instituto Nacional de Estadística. En la fecha de finalización del presente estudio, en enero de 2026, no se han publicado los correspondientes al año 2024.

Los de población, lo han sido del Instituto Nacional de Estadística, teniendo en cuenta que se refieren al 1 de enero. Por ese motivo, y puesto que los datos de la Comunitat Valenciana van referidos a 31 de diciembre, en el presente estudio se ha recogido como dato de población de cada año el que figuraba en el INE como dato del año siguiente, es decir que, por ejemplo, la población de 2022 recogida en el estudio es la que en las páginas del INE figura como población de 2023.

Los datos de epidemiología han sido extraídos de los informes correspondientes a la Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES), y a la Encuesta sobre Alcohol y Drogas en España (EDADES), realizadas por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas.

Distribución competencial

La comercialización de los juegos de azar en España está sometida a la autorización de la administración que competencialmente tenga atribuida su regulación. Si el ámbito de comercialización es nacional, el regulador competente es la Dirección General de Ordenación del Juego (DGOJ) salvo para la ONCE, en cuyo caso es por el Consejo de Protectorado. Si el ámbito es el de una Comunidad Autónoma, la competencia está atribuida a la unidad administrativa autonómica correspondiente.

Son competencia Estatal los juegos de azar online de ámbito estatal (apuestas, juegos de casino, póquer, máquinas de azar y bingo) y los concursos y los juegos sujetos a reserva de actividad (loterías): SELAE y ONCE, cuya actividad de juego se supervisa a través del Consejo de Protectorado de la ONCE.

Son competencia Autonómica los juegos presenciales: juegos de casino, bingo, máquinas de juego y azar y apuestas, el juego online autonómico, las loterías de ámbito autonómico y otros juegos de carácter tradicional.

SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

El informe de situación epidemiológica elaborado por la dirección general de Salud Mental y Adicciones para la Comisión de Juego de la Comunitat Valenciana celebrada el 19 de febrero de 2025, concluía que la prevalencia de juego ha disminuido en la Comunitat Valenciana. Dicho informe se basa en las encuestas publicadas por el Ministerio de Sanidad a través del Plan Nacional sobre Drogas, que son la Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES), realizada entre estudiantes de 14 a 18 años, que mide el uso de drogas y comportamientos adictivos entre estudiantes de esta franja de edad, y la Encuesta sobre Alcohol y Drogas en España (EDADES), dirigida a la población general de 15 a 64 años, que evalúa el uso de sustancias y comportamientos adictivos en la población general de esta franja de edad.

Estas encuestas, representativas a nivel nacional y regional, se emplean para entender las tendencias y prevalencias de las conductas adictivas en España, y sus resultados son utilizados para diseñar políticas públicas y estrategias de prevención.

Los resultados de la encuesta ESTUDES, permiten concluir que la edad media de inicio en el juego con dinero entre la población escolar no presenta cambios significativos en los últimos años. En cuanto al tipo de juego con dinero entre este colectivo, se distingue entre juego presencial y online.

En relación con el juego presencial en los últimos 12 meses en nuestra Comunidad, *presenta una tendencia a la baja desde 2019, descendiendo progresivamente desde una prevalencia del 13,1 % en 2019 hasta el 9,0 % en 2023. Los tipos de juego presencial más habituales, entre la población escolar de la Comunitat Valenciana, son las apuestas deportivas (6,3%), loterías (5,5%), quinielas (4,6%), bingo (4,5%) y loterías instantáneas (4,3%). Solo el 3,5% reconoce haber jugado, en los últimos 12 meses, en una sala de juego.*

| JUEGO PRESENCIAL | 2019 | 2021 | 2023 |
|---|--------------|--------------|-------------|
| Loterías, primitiva, bonoloto, once cupones, juego activo eurojackpot, 7/39 | 8,8% | 7,3% | 5,5% |
| Loterías instantáneas (rascas ON CE) | 6,6% | 2,5% | 4,3% |
| Quinielas de fútbol y/o quinigol | 7,9% | 4,7% | 4,6% |
| Apuestas deportivas | 10,3% | 6,1% | 6,3% |
| Carreras de caballos | 2,5% | 1,1% | 1,3% |
| Slots, máquinas de azar/ tragaperras | 4,4% | 2,6% | 4,2% |
| Juegos de cartas con dinero (póquer, mus, blackjack, punto y banca...) | 3,5% | 3,2% | 3,1% |
| Bingo | 5,7% | 3,4% | 4,5% |
| Videojuegos | 3,2% | 2,0% | 2,1% |
| eSports o deportes electrónicos | 2,2% | 1,4% | 1,5% |
| Juegos en casino | 3,2% | 1,5% | 2,8% |
| Juegos en salas de juego | 4,5% | 2,1% | 3,5% |
| Total presencial | 13,1% | 11,8% | 9,0% |

En relación con el juego on-line, de competencia estatal, la prevalencia *ha descendido igualmente desde 2019, estabilizándose en un 8,4% en las dos últimas encuestas. En este caso, los juegos más habituales son los videojuegos y apuestas deportivas, así como el trading y la inversión en criptomonedas.*

| JUEGO ON-LINE | 2018 | 2020 | 2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|
| Loterías, primitiva, bonoloto, once cupones, juego activo eurojackpot, 7/39 | 1,0% | 0,8% | 1,1% |
| Loterías instantáneas (rascas ONCE) | 0,7% | 1,0% | 0,8% |
| Quinielas de fútbol y/o quinigol | 1,6% | 1,6% | 1,4% |
| Apuestas deportivas | 3,9% | 2,9% | 3,2% |
| Carreras de caballos | 1,2% | 1,0% | 1,0% |
| Slots, máquinas de azar/ tragaperras | 1,1% | 1,4% | 1,7% |
| Juegos de cartas con dinero (póquer, mus, blackjack, punto y banca...) | 1,2% | 1,6% | 1,1% |
| Bingo | 1,3% | 1,6% | 1,3% |
| Videojuegos | 4,5% | 4,2% | 3,8% |
| eSports o deportes electrónicos | 2,9% | 2,7% | 1,9% |
| Juegos en casino | 1,4% | 1,4% | 1,6% |
| Juegos en salas de juego | 0,1% | | |
| Criptomonedas, trading | | | 2,1% |
| Total on-line | 9,5% | 8,4% | 8,4% |

Por lo que respecta al juego problemático, *un dato especialmente favorable es el descenso mantenido de la prevalencia de juego problemático en la población escolar valenciana, que actualmente se sitúa en un 4,1%, cifra que, por vez primera, es prácticamente similar a la media nacional.*

| | 2019 | 2021 | 2023 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| Comunidad Valenciana | 5,4% | 4,3% | 4,1% |
| España | 4,7% | 3,4% | 4,0% |

En cuanto a los resultados de la otra encuesta, EDADES (población general de 15 a 64 años), realizada entre el 12 de febrero y el 21 de junio de 2024, se desprende *que tanto el juego on-line como el presencial han disminuido respecto al año 2022 y se sitúan en las prevalencias más bajas de los últimos cuatro años.*

El juego presencial es significativamente más frecuente, si bien ha descendido considerablemente en los últimos años, situándose actualmente en un 70,9%. Las loterías (53,1%) y las loterías instantáneas (21,1%) son los juegos más frecuentes, seguidos por las quinielas (5,7%) y otras apuestas deportivas (4,9%). Los juegos en salas apenas registran una prevalencia del 1,0%, manteniendo el descenso iniciado desde 2020.

| JUEGO PRESENCIAL | 2020 | 2022 | 2024 |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Loterías, primitiva, bonoloto, once cupones, juego activo eurojackpot, 7/39 | 70,1% | 75,2% | 53,1% |
| Loterías instantáneas (rascas ONCE) | 19,0% | 27,1% | 21,1% |
| Quinielas de fútbol y/o quinigol | 12,5% | 13,8% | 5,7% |
| Apuestas deportivas | 8,0% | 11,0% | 4,9% |
| Carreras de caballos | 0,5% | 0,3% | 0,1% |
| Slots, máquinas de azar/ tragaperras | 2,4% | 2,3% | 2,2% |
| Juegos de cartas con dinero (póquer, mus, blackjack, punto y banca...) | 0,6% | 0,7% | 0,5% |
| Bingo | 4,0% | 5,7% | 3,8% |
| Videojuegos | 0,4% | 0,3% | 0,1% |
| Juegos en casino | 1,3% | 1,0% | 0,5% |
| Juegos en salas de juego | 1,7% | 1,2% | 1,0% |
| Ha jugado con dinero | 77,3% | 81,6% | 70,9% |

Entre los juegos on-line, destacan los de cartas (3,4% de jugadores en los últimos 12 meses), apuestas deportivas (2,5%) y loterías (2,0%).

| JUEGO ON-LINE | 2020 | 2022 | 2024 |
|---|-------------|--------------|-------------|
| Loterías, primitiva, bonoloto, once cupones, juego activo eurojackpot, 7/39 | 1,5% | 3,3% | 2,0% |
| Loterías instantáneas (rascas ONCE) | 0,3% | 0,5% | 0,6% |
| Quinielas de fútbol y/o quinigol | 0,4% | 1,1% | 0,4% |
| Apuestas deportivas | 4,4% | 5,5% | 2,5% |
| Carreras de caballos | 0,4% | 0,3% | 0,3% |
| Slots, máquinas de azar/ tragaperras | 0,3% | 0,2% | 0,2% |
| Juegos de cartas con dinero (póquer, mus, blackjack, punto y banca...) | 0,7% | 1,7% | 3,4% |
| Bingo | 0,5% | 0,9% | 1,2% |
| Videojuegos | 1,2% | 0,4% | 1,7% |
| Juegos en casino | 0,7% | 0,8% | 0,5% |
| Juegos en salas de juego | 0,5% | 0,4% | |
| Ha jugado con dinero a algún juego | 9,1% | 10,0% | 9,0% |

Por lo que respecta al juego problemático, si bien la Comunitat Valenciana ha registrado históricamente prevalencias de juego problemático más elevadas que el promedio nacional, la diferencia se ha reducido significativamente en los últimos años.

De hecho, los últimos datos aportados por EDADES 2024 registran los resultados más bajos desde que se evalúa la prevalencia de juego problemático en esta encuesta. En 2024, la prevalencia en la Comunitat Valenciana se situaba en el 1,9%, constatándose un descenso progresivo desde 2018.

| Juego problemático (DSM-5 \geq 1) | 2018 | 2020 | 2022 | 2024 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|
| Comunidad Valenciana | 5,0% | 3,4% | 2,5% | 1,9% |
| España | 2,6% | 2,2% | 1,7% | 1,4% |

Como se expone en la tabla siguiente, este descenso en la prevalencia de juego problemático se observa tanto en mujeres como en hombres, siendo más acusado entre las primeras.

| | Hombres | Mujeres | Totales |
|-------------------|---------|---------|---------|
| 2022 | 2,8% | 2,2% | 2,5% |
| 2024 | 2,6% | 1,3% | 1,9% |
| Diferencia | -0,2% | -0,9% | -0,6% |

De igual modo, y exceptuando en el grupo de mayor edad (55-64 años), el descenso en la prevalencia de juego problemático es constatado en todos los demás grupos de edad, incluyendo el más joven (15-24 años).

| | 15-24 | 25-34 | 35-44 | 45-54 | 55-64 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 2022 | 1,9% | 3,0% | 2,1% | 3,1% | 2,2% |
| 2024 | 1,5% | 1,5% | 0,6% | 2,4% | 3,2% |
| Diferencia | -0,4% | -1,5% | -1,5% | -0,7% | 1,0% |

Por otro lado, en los que a los datos de Asistencia se refiere, el informe de la dirección general de Salud Mental y Adicciones que ahora se transcribe, señala que *en el año 2024 se ha registrado un descenso del 12,61% en el número de personas que han iniciado tratamiento por Juego Patológico en las Unidades de Conductas Adictivas del sistema sanitario público valenciano.*

Concluye el precitado informe que:

1ª) *La tasa de personas que han jugado con dinero, de manera presencial u on-line, tanto de edad escolar (14-18 años) como de población general (15-64 años), mantiene una tendencia al descenso en los últimos años.*

2ª) *La edad media de inicio en el juego con dinero, entre la población escolar, no presenta cambios significativos en los últimos años.*

3ª) *Las encuestas en población escolar (ESTUDES) y en población general (EDADES), constatan un progresivo descenso en la prevalencia de juego problemático en la Comunitat Valenciana que, por primera vez, es prácticamente similar al promedio nacional.*

4ª) *Los juegos clásicos (loterías y apuestas deportivas) siguen siendo los más prevalentes en la población escolar y general.*

5ª) *El juego en salones de juego mantiene una tendencia a la baja, siendo minoritaria su representatividad.*

6ª) *La asistencia a personas con diagnóstico de Juego Patológico ha disminuido, hasta situarse en los valores más bajos de la última década exceptuando, obviamente, el periodo correspondiente a la pandemia COVID-19, condicionado por las limitaciones de accesibilidad que lo caracterizaron.*

7ª) *Por cuanto la tendencia favorable viene manifestándose desde hace años, no puede establecerse ninguna relación causal con medidas normativas. Por el contrario, desde la acción propia de esta conselleria, la positiva evolución solo puede asociarse al trabajo realizado, a nivel local, por las distintas Unidades de Prevención Comunitaria de las Conductas Adictivas y por las Organizaciones no Gubernamentales, recursos que son financiados anualmente por la Conselleria de Sanidad. En este sentido, cabe resaltar que en el año 2024 el presupuesto destinado a este fin se incrementó en un 20,35%, alcanzando un total de 3.844.260€.*

La Comunitat Valenciana ha logrado avances significativos en la reducción de la prevalencia del juego problemático, acercándose a la media nacional y consolidando una tendencia positiva, no obstante lo cual, los datos continúan ligeramente por encima del promedio nacional. El factor clave que explica estos resultados positivos es el refuerzo de los recursos asistenciales para personas con problemas de juego. En esta línea es donde deben centrarse los esfuerzos, y en este sentido, a la mayor financiación recibida por las Unidades de Prevención Comunitaria de las Conductas Adictivas (UPCCAs) procedente de la Generalitat en 2024, se une el hecho de que, en el presupuesto de 2025, por primera vez, se afecte parte de los ingresos de las sanciones de juego a actuaciones de prevención realizadas por las UPCCAs y Organizaciones no Gubernamentales citadas anteriormente. Igualmente coadyuva a la prevención las acciones concretas que, desde Sanidad, juntamente con Educación y Servicios Sociales, se llevan a cabo en materia de prevención y ludopatía, contenidas en la *Estrategia valenciana integral de prevención y tratamiento del juego patológico en la Comunitat Valenciana*, aprobada el 4 de enero de 2024; así como el *Plan de Salud Mental y Adicciones 2024-2027*, que incluye actuaciones específicas en materia de juego patológico, alineadas con la citada Estrategia.

Finalmente, el juego patológico, al igual que el resto de las adicciones, es considerado un trastorno multicausal en el que intervienen diversos factores de riesgo, uno de los cuales es la disponibilidad y oferta de juego, la cual es autorizada y homologada por el órgano directivo competente en materia de juego (DGTJ). Por tanto, a la hora de abordar la eventual planificación del sector ordenada por la disposición transitoria décima de la Ley del Juego, uno de los factores a analizar es la posible sobreexposición de establecimientos de juego y máquinas recreativas y de azar.

LAS MÁQUINAS DE JUEGO EN LOCALES DE HOSTELERÍA

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Los primeros reglamentos

Una de las primeras manifestaciones de la legalización del juego en España en 1977 fue la instalación de máquinas en locales de hostelería.

El primer reglamento de máquinas recreativas y de azar fue aprobado por la Orden de 3 de abril de 1979, del Ministerio del Interior; el segundo lo fue por el Real Decreto 1794/1981, de 24 de julio; y el tercero por el Real Decreto 877/1987, de 3 de julio. La sucesión de reglamentos en tan pocos años da una idea clara de las dificultades que encontraba la Administración para encontrar una regulación satisfactoria que aunara la eliminación de trabas administrativas y la eficacia de la función controladora que debía ejercer.

Tras diversas fórmulas limitativas, el reglamento de 1987 redujo a dos el número máximo de máquinas de tipo B que podía instarse en los *“locales y dependencias destinadas con carácter exclusivo a la actividad de bar o cafetería, incluidos los bares destinados a restaurantes”*.

Paralelamente, se empieza a advertir la posible relación entre la expansión de estas máquinas y la aparición de conductas de juego problemático, y en la década de los noventa son numerosos los estudios en España en ese sentido¹. Se afirma que en España el juego más popular *“es de las máquinas tragaperras”*, y que *“en 1997 el gasto en ellas fue de un billón doscientos cincuenta mil millones de pesetas”*².

Ante esta percepción de expansión incontrolada, muchas comunidades autónomas adoptaron medidas restrictivas, y la Comunitat Valenciana no fue una excepción.

El decreto 144/2002 y la contingentación de máquinas en la Comunitat Valenciana

Ante el incremento de máquinas en locales de hostelería, el Consell, mediante el decreto 144/2002, de 10 de septiembre, decidió suspender la concesión de nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio, destinadas a ser instaladas en bares, cafeterías, restaurantes, clubes, cámpings y análogos. El motivo, tal como figuraba en la propia norma, era que *“el número en explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio ha aumentado considerablemente en locales autorizados de hostelería, hasta límites que podrían ser considerados como desmesurados, alcanzando un número excesivo en proporción a la población, lo que ha originado un exceso de oferta de juego teniendo en cuenta la realidad y la incidencia social del mismo. Por ello, se aconseja limitar la concesión de nuevas autorizaciones de explotación para dichas máquinas en los precitados locales, todo ello en defensa del interés general de la sociedad y como prevención a una posible inclinación*

¹ Un buen ejemplo es el Anuario de Psicología, Vol. 30 Núm. 4, disponible en [Vol.: 30 Núm.: 4 | Anuario de Psicología/The UB Journal of Psychology](#) (1999).

² Elisardo Becoña, “Epidemiología del juego patológico en España”, en el Anuario citado.

desorganizada al juego, lo que conllevará un efectivo control del juego y evitar una excesiva oferta del mismo”.

Tras la entrada en vigor del decreto, solo se concederían nuevas instalaciones para sustituir las máquinas existentes (lo que se conoce habitualmente como “canjes”), y se establecía la obligación de elaborar *“como máximo cada dos años, un estudio sobre la oferta y demanda de juego de máquinas de tipo B o recreativas con premio en bares, cafeterías, restaurantes, clubes, cámpings y análogos, que exista en el ámbito de la Comunidad Valenciana”.*

Todos los estudios que se han hecho en aplicación de dicho precepto han mantenido la conveniencia de mantener la suspensión, de modo que el número de máquinas de juego en locales de hostelería ha descendido paulatinamente. La única excepción se produjo en el año 2012, por motivos que se explicarán en el apartado siguiente.

La siguiente tabla recoge los datos de máquinas instaladas en locales de hostelería en la Comunitat Valenciana. Para no alargar la secuencia, se parte del año 2011, por ser un periodo suficientemente significativo y recoger la excepción que se referirá en el apartado siguiente.

| Máquinas B en Hostelería | Alicante | Castellón | Valencia | TOTAL | Variación % |
|---------------------------------|-----------------|------------------|-----------------|---------------|--------------------|
| 2011 | 9.292 | 2.951 | 11.312 | 23.555 | |
| 2012 | 8.908 | 2.500 | 10.624 | 22.032 | -6,47 |
| 2013 | 9.371 | 2.650 | 10.623 | 22.644 | 2,78 |
| 2014 | 9.392 | 2.610 | 10.635 | 22.637 | -0,03 |
| 2015 | 9.204 | 2.612 | 10.612 | 22.428 | -0,92 |
| 2016 | 9.129 | 2.553 | 9.293 | 20.975 | -6,48 |
| 2017 | 7.827 | 2.525 | 10.372 | 20.724 | -1,20 |
| 2018 | 7.636 | 2.549 | 10.345 | 20.530 | -0,94 |
| 2019 | 7.458 | 2.525 | 10.110 | 20.093 | -2,13 |
| 2020 | 7.329 | 2.495 | 10.064 | 19.888 | -1,02 |
| 2021 | 6.894 | 2.386 | 9.615 | 18.895 | -4,99 |
| 2022 | 6.804 | 2.376 | 9.411 | 18.591 | -1,61 |
| 2023 | 6.685 | 2.358 | 9.329 | 18.372 | -1,18 |
| 2024 | 6.595 | 2.376 | 9.281 | 18.252 | -0,65 |
| 2025 | 6.509 | 2.367 | 9.179 | 18.055 | -1,08 |

El paréntesis de las máquinas B “lite”

En 2011 se publicó la Orden 9/2011, de 27 de diciembre, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se modificaba el régimen de suspensión de las autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio, destinadas a ser instaladas en bares, cafeterías, restaurantes, clubes, cámpings y análogos.

La Orden permitía conceder nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B para los locales indicados, siempre que se cumplieran los siguientes requisitos:

1. Las nuevas máquinas debían ser de un solo puesto de juego, con la apuesta limitada a 10 céntimos de euro, y no podían permitir la realización de partidas simultáneas. Fueron conocidas habitualmente como “máquinas B lite”.
2. El número de máquinas de este tipo que se podía autorizar para cada operador era el 10% del número de autorizaciones vigentes y no suspendidas que poseía en el momento de entrada en vigor de la orden.
3. El plazo para solicitar las autorizaciones de explotación finalizaba el 31 de diciembre de 2013.

Como se puede ver en la tabla de la página anterior, las consecuencias fueron un incremento en el número de máquinas. Agotada la posibilidad establecida en la Orden, el número volvió a bajar paulatinamente.

La Ley 1/2020 y sus modificaciones

La Ley 1/2020 impuso nuevas restricciones a las máquinas en locales de hostelería y similares, a través de su disposición transitoria décima, que ha sido modificada varias veces. En su redacción inicial no admitía el alta de nuevos locales de hostelería en el registro de establecimientos autorizados para la instalación de máquinas de juego, y vetaba cualquier tipo de alta nueva de explotación de máquinas destinadas a hostelería.

El decreto 97/2021, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, hizo efectiva la aplicación del precepto en lo relativo a instalación de máquinas, con lo que impidió de forma efectiva la realización de los canjes; sin embargo, a partir del 1 de enero de 2022 se permitieron los canjes de máquinas³. Dado que a partir del 1 de enero de 2024 se permitió la inscripción de nuevos locales de hostelería en el registro de establecimientos autorizados⁴, la regulación en este aspecto volvía a ser la misma que la establecida en el decreto 47/2002.

SITUACIÓN ACTUAL

La percepción social

La percepción social en relación con los posibles riesgos asociados al incremento del número de máquinas en los locales de hostelería se ha mantenido desde la expansión a la que se ha hecho referencia al inicio, que motivó la aprobación del Decreto 144/2002. En este contexto,

³ Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022.

⁴ Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat para 2024.

la mayoría de las comunidades autónomas han incorporado en su normativa distintas medidas limitativas respecto de este tipo de máquinas.

La situación epidemiológica

El informe de situación epidemiológica presentado por la dirección general de Salud Mental y Adicciones ante la Comisión de Juego de la Comunitat Valenciana el 19 de febrero de 2025 expone que, en lo que respecta a los adolescentes, la Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES) muestra que las máquinas no están entre los juegos presenciales preferidos por la población escolar (14-18 años) y que quedan por detrás de las apuestas deportivas, loterías, quinielas, loterías instantáneas (rascas ONCE), y bingos. La prevalencia, además, ha bajado del 4,4% al 4,2% en juegos de máquinas desde 2019 a 2023, que es el periodo analizado.⁵

En el mismo informe se recoge que la prevalencia en el juego de máquinas de azar entre la población general ha descendido del 2,4% al 2,2% desde 2020 a 2024.⁶

CONSIDERACIONES

Respecto a la situación

1. Las máquinas de hostelería son los únicos elementos de juego que no están situados en locales con control de admisión.
2. Son los elementos de juego más extendidos y, por tanto, los que mayor exposición y accesibilidad presentan.
3. Prácticamente todas las Administraciones han adoptado medidas de control para evitar su proliferación.
4. Desde 2002, en la Comunitat Valenciana su número está contingentado y decrece año a año, con la excepción de 2013 que se ha explicado anteriormente.
5. Los índices de prevalencia de juego problemático relacionado con máquinas recreativas van descendiendo desde hace años. En ello ha resultado decisivo el trabajo realizado por numerosas instituciones, tanto públicas como no gubernamentales.

⁵ Datos procedentes de la Encuesta sobre Uso de Drogas en Enseñanzas Secundarias en España (ESTUDES), realizada por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (Ministerio de Sanidad).

⁶ Datos procedentes de la Encuesta sobre alcohol y drogas en España (EDADES), realizada entre el 12 de febrero y el 21 de junio de 2024, realizada por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (Ministerio de Sanidad).

Respecto a actuaciones futuras

A la vista de los antecedentes analizados, la evolución del número de máquinas parece responder en mayor medida a la configuración del marco normativo aplicable que a factores coyunturales de carácter social o económico. En consecuencia, una eventual supresión o relajación de las restricciones vigentes podría traducirse en un aumento de su presencia en locales de hostelería, cuya magnitud no resulta posible estimar ex ante con precisión. En tal escenario, cabe prever, al menos, los siguientes efectos potenciales:

- a. Mayor exposición de la población a los elementos de juego.
- b. Mayores dificultades de control por parte de la Administración.
- c. Posible aumento de la prevalencia de problemas asociados al juego.

El sistema de contingentación de máquinas con posibilidad de canje ha funcionado satisfactoriamente desde 2002. En este contexto:

- a. Las empresas han tenido estabilidad para desarrollar su actividad y han podido planificar con tiempo su gestión comercial.
- b. No se ha impedido la entrada de nuevos operadores.
- c. El número de máquinas ha ido disminuyendo y lo seguirá haciendo por propia dinámica de funcionamiento.

Por todo lo expuesto, se propone mantener la suspensión de nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio, destinadas a ser instaladas en bares, cafeterías, restaurantes, clubes, cámpings y análogos, salvo para los casos de canjes fiscales de las máquinas, es decir, de sustitución de máquinas con destrucción de la máquina sustituida. Cada cinco años, como máximo, deberá realizarse un estudio sobre la conveniencia de modificar o revocar dicha medida.

LOS SALONES DE JUEGO

Los salones de juego son establecimientos autorizados específicamente para la explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio, aunque también se puede explotar en ellos máquinas de tipo A y practicarse apuestas.

Desde la entrada en vigor de la Ley 1/2020 deben disponer de un servicio de admisión que controle el acceso al local de todas las personas jugadoras o visitantes y que compruebe que no se encuentran incursas en las prohibiciones reguladas en los artículos 18 y 19 de la ley.

Con frecuencia, en los medios de comunicación, se identifica los salones de juego con los locales de apuestas y se habla de la alarma social que origina el aumento de este tipo de locales. Aunque no son locales específicos de apuestas, que se verán más adelante, sí puede practicarse en ellos, como se ha indicado, el juego de las apuestas, y son los locales de juego que más han crecido numéricamente en la Comunitat en los últimos años. A diferencia de las

salas de bingo, cuyo número ha permanecido más o menos estable, y de los locales específicos de apuestas, que han disminuido, los salones han incrementado su número en un 80 % desde el año 2015.

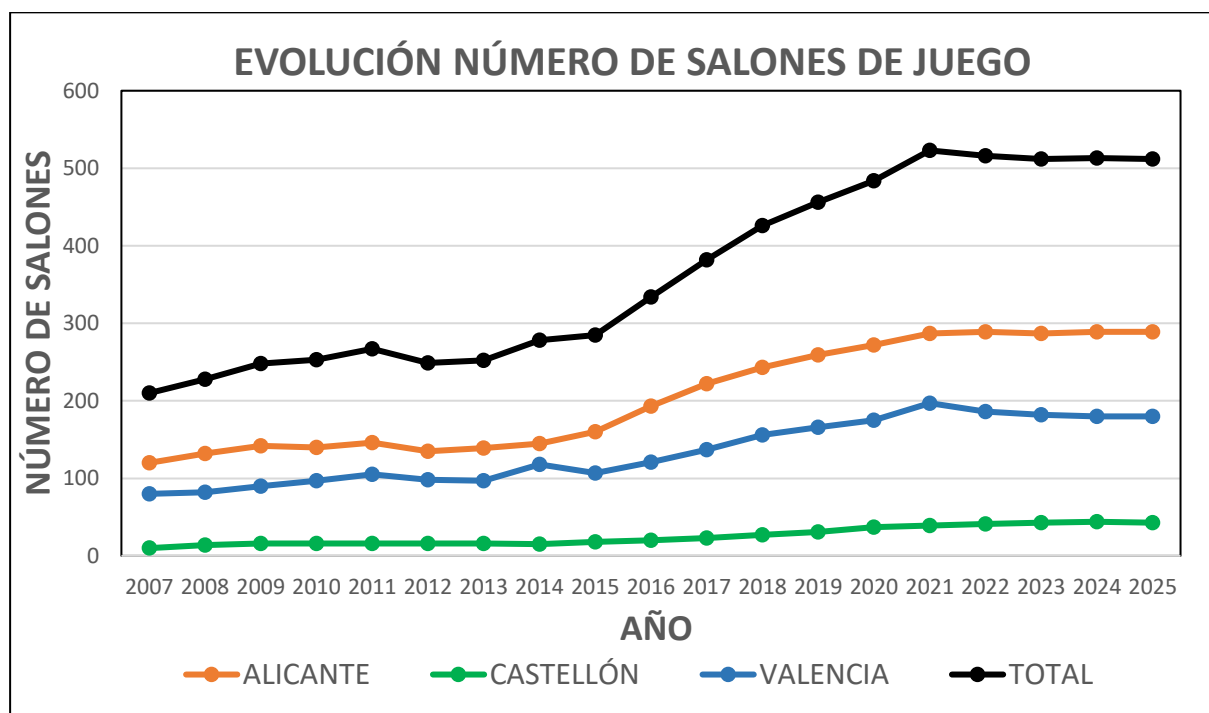
Este incremento, no obstante, no ha sido exclusivo de la Comunitat Valenciana, sino que también se ha producido en otras comunidades autónomas. El análisis de la situación se abordará, en primer lugar, mediante el examen de la evolución cuantitativa en la Comunitat Valenciana; en segundo lugar, mediante la comparación con la evolución registrada en el resto de comunidades autónomas; y, finalmente, mediante la formulación de las correspondientes conclusiones.

LA EVOLUCIÓN NUMÉRICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

A cierre de 2025, el número de salones de juego en la Comunitat Valenciana se sitúa en 512, frente a los 285 existentes a finales de 2015.

Se ha tomado como referencia el periodo 2007-2025, por considerarlo suficientemente amplio y porque el inicio del periodo coincide, además, con la entrada en vigor del reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego que se aprobó por el Decreto 22/2007, de 20 de abril, del Consell.

Tal como consta en los informes anuales de juego de la Comunitat Valenciana, la evolución desde 2007, ha sido la siguiente:



Los datos numéricos que corresponden al gráfico anterior son:

| AÑO | ALICANTE | CASTELLÓN | VALENCIA | TOTAL | Diferencia respecto al año anterior | Variación % |
|-------------|-----------------|------------------|-----------------|--------------|--|--------------------|
| 2007 | 120 | 10 | 80 | 210 | | 1,9 |
| 2008 | 132 | 14 | 82 | 228 | 18 | 8,6 |
| 2009 | 142 | 16 | 90 | 248 | 20 | 8,8 |
| 2010 | 140 | 16 | 97 | 253 | 5 | 2,0 |
| 2011 | 146 | 16 | 105 | 267 | 14 | 5,53 |
| 2012 | 135 | 16 | 98 | 249 | -18 | -6,74 |
| 2013 | 139 | 16 | 97 | 252 | 3 | 1,20 |
| 2014 | 145 | 15 | 118 | 278 | 26 | 10,32 |
| 2015 | 160 | 18 | 107 | 285 | 7 | 2,52 |
| 2016 | 193 | 20 | 121 | 334 | 49 | 17,19 |
| 2017 | 222 | 23 | 137 | 382 | 48 | 14,37 |
| 2018 | 243 | 27 | 156 | 426 | 44 | 11,52 |
| 2019 | 259 | 31 | 166 | 456 | 30 | 7,04 |
| 2020 | 272 | 37 | 175 | 484 | 28 | 6,14 |
| 2021 | 287 | 39 | 197 | 523 | 39 | 8,06 |
| 2022 | 289 | 41 | 186 | 516 | 32 | -134 |
| 2023 | 287 | 43 | 182 | 512 | -4 | -0,78 |
| 2024 | 289 | 44 | 180 | 513 | 1 | 0,20 |
| 2025 | 289 | 43 | 180 | 512 | 1 | -0,19 |

El mayor incremento se produjo entre los años 2015 y 2022, con 231 salones de juego nuevos, lo que supuso un aumento de un 81% en un periodo de siete años.

La expansión, en términos generales, se produjo de forma proporcional en todo el territorio. La provincia de Alicante ha albergado siempre en torno al 56-58% del total de salones de la Comunitat, la de Castellón lo ha incrementado ligeramente, desde el 4,75% inicial hasta casi el 8,6% de 2024, y Valencia ha bajado desde el 38% inicial al 35% de 2024. La expansión de los años 2015 y sucesivos apenas alteró esta distribución, como se muestra en la siguiente tabla.

| AÑO | % Alicante | % Castellón | % Valencia |
|-------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| 2007 | 57,14 | 4,76 | 38,10 |
| 2008 | 57,89 | 6,14 | 35,96 |
| 2009 | 57,26 | 6,45 | 36,29 |
| 2010 | 55,34 | 6,32 | 38,34 |
| 2011 | 54,68 | 5,99 | 39,33 |
| 2012 | 54,22 | 6,43 | 39,36 |



| AÑO | % Alicante | % Castellón | % Valencia |
|------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| 2013 | 55,16 | 6,35 | 38,49 |
| 2014 | 52,16 | 5,40 | 42,45 |
| 2015 | 56,14 | 6,32 | 37,54 |
| 2016 | 57,78 | 5,99 | 36,23 |
| 2017 | 58,12 | 6,02 | 35,86 |
| 2018 | 57,04 | 6,34 | 36,62 |
| 2019 | 56,80 | 6,80 | 36,40 |
| 2020 | 56,20 | 7,64 | 36,16 |
| 2021 | 54,88 | 7,46 | 37,67 |
| 2022 | 56,01 | 7,95 | 36,05 |
| 2023 | 56,05 | 8,40 | 35,55 |
| 2024 | 56,34 | 8,58 | 35,09 |
| 2025 | 56,45 | 8,40 | 35,16 |

En cuanto a la evolución de la población y el número de salones se observa que mientras en el periodo considerado 2015-2022 la población en la Comunitat aumentó un 5'17%, el número de salones lo hizo en un 80 %.

Respecto a la evolución de la renta anual media por persona en la Comunitat, creció un 38% de 2015 a 2022, pero, tal como se recoge en la tabla siguiente, las discrepancias a veces son tan dispares que tampoco permiten establecer una correlación necesaria entre ambas variables.

| AÑO | Número total de salones | Diferencia | Variación % n.º de salones | Renta anual neta media | Variación % renta |
|------------|--------------------------------|-------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| 2007 | 210 | 4 | 1,9 | 9.864 | |
| 2008 | 228 | 18 | 8,6 | 10.502 | 6,5 |
| 2009 | 248 | 20 | 8,8 | 10.555 | 0,5 |
| 2010 | 253 | 5 | 2,0 | 10.236 | -3,0 |
| 2011 | 267 | 14 | 5,5 | 9.965 | -2,6 |
| 2012 | 249 | -18 | -6,7 | 9.375 | -5,9 |
| 2013 | 252 | 3 | 1,2 | 9.144 | -2,5 |
| 2014 | 278 | 26 | 10,3 | 9.098 | -0,5 |
| 2015 | 285 | 7 | 2,5 | 9.265 | 1,8 |
| 2016 | 334 | 49 | 17,2 | 9.801 | 5,8 |
| 2017 | 382 | 48 | 14,4 | 10.232 | 4,4 |

| AÑO | Número total de salones | Diferencia | Variación % n.º de salones | Renta anual neta media | Variación % renta |
|------|-------------------------|------------|----------------------------|------------------------|-------------------|
| 2018 | 426 | 44 | 11,5 | 10.611 | 3,7 |
| 2019 | 456 | 30 | 7,0 | 11.332 | 6,8 |
| 2020 | 484 | 28 | 6,1 | 11.237 | -0,8 |
| 2021 | 523 | 39 | 8,1 | 11.876 | 5,7 |
| 2022 | 516 | 32 | 6,6 | 12.805 | 7,8 |
| 2023 | 512 | -4 | -0,8 | 13.374 | 4,4 |
| 2024 | 513 | 1 | 0,2 | | |

Se da incluso la circunstancia de que a partir de 2009 la renta media neta anual por persona, que se situaba en 10.555 euros, comenzó a bajar, hasta situarse en 9.098 euros en 2014 (un 14,2% menos), y durante ese periodo, solo se produjo disminución del número de salones en el año 2012 (un 6,7%). Por tanto, la influencia de la situación económica, aun siendo importante, como en cualquier actividad empresarial o social, no puede considerarse decisiva en la variación en el número de salones.

LA EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

El Reglamento de 2015 y el incremento de las distancias entre salones

El 6 de mayo de 2015 se publicó en el DOGV el decreto 55/2015, de 30 de abril, del Consell, por el que se aprobaba un nuevo Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego.

En esa norma había dos puntos fundamentales:

El primero era que en su artículo 4 se ampliaba a un radio de 800 metros la distancia que debía haber entre salones de juego. Se mantenían los salones que ya estuvieran autorizados, pero el requisito de distancia se aplicaba a los nuevos. Antes de este reglamento la distancia exigida era de 200 metros, introducida por el art. 43 de la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, e incorporada al reglamento de salones de 2007 mediante el decreto 150/2009, de 2 de octubre, del Consell (DOGV nº. 6117, de 06/10/2009). Hasta ese momento, no había restricción de distancia entre salones.

El segundo punto era que la disposición final del decreto 55/2015 establecía una *vacatio legis* de 20 días desde su publicación en el DOGV, de modo que se permitía solicitar salones con el antiguo límite de distancia (200 metros) hasta el 31 de mayo.

En los años siguientes aumentó el número de solicitudes de salones. Muchas de ellas no prosperaron, bien por estar a menos de la distancia legal de otros salones autorizados o en trámite, o bien porque no se completó la documentación. Otras muchas solicitudes, un 30%, no obtuvieron el permiso de funcionamiento a pesar de haber obtenido previamente la autorización de instalación, porque la Administración revocó la autorización o porque las

empresas solicitantes renunciaron a ella, lo que podría evidenciar que la solicitud no respondía tanto a motivos de demanda, sino más bien a estrategias comerciales de las empresas.

El porcentaje de autorizaciones de instalación concedidas que finalmente no obtuvieron permiso de funcionamiento resulta notoriamente elevado, sobre todo en algunos años, tal como se ve en la tabla siguiente.

| | Autorizaciones de instalación concedidas | Acaban con permiso de funcionamiento | Revocadas ⁷ | Renuncia | % acaban en permiso de funcionamiento | % No acaban en permiso de funcionamiento |
|--------------|--|--------------------------------------|------------------------|-----------|---------------------------------------|--|
| 2015 | 33 | 17 | 16 | | 52% | 48% |
| 2016 | 16 | 13 | 2 | 1 | 81% | 19% |
| 2017 | 51 | 43 | 6 | 2 | 84% | 16% |
| 2018 | 37 | 27 | 9 | 1 | 73% | 27% |
| 2019 | 81 | 60 | 17 | 4 | 74% | 26% |
| 2020 | 32 | 17 | 13 | 2 | 53% | 47% |
| 2021 | 5 | 2 | 3 | | 40% | 60% |
| TOTAL | 255 | 179 | 66 | 10 | 70% | 30% |

El incremento en el número de solicitudes, por tanto, no respondía siempre a la satisfacción de un aumento de la demanda de los clientes, sino, en gran parte, a estrategias comerciales de las empresas. Es decir, algunas optaban por completar íntegramente el proceso de tramitación administrativa, a veces con el único propósito de impedir la instalación de locales de otras empresas y, de este modo, evitar la competencia territorial, aunque luego, cuando llegara el momento de realizar la explotación efectiva del salón, no la pusieran en marcha porque no veían rentabilidad económica.

En todo este proceso resulta irrelevante la reducción de la distancia de 800 a 700 que se produjo en 2018. La exigencia de 800 metros de distancia entre salones había sido declarada contraria a derecho por la sentencia de 8 de marzo de 2018 de la sección sexta de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, y el Consell dictó el Decreto 204/2018, de 16 de noviembre, por el que se modificó el Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego, imponiendo la distancia mínima de 700 metros de distancia entre salones. La nueva distancia también fue declarada contraria a derecho por sentencia de 27 de diciembre de 2021, de la Sección 4ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

La inadmisión de nuevas solicitudes en enero de 2020

El 1 de enero de 2020 entró en vigor una modificación legal por la que dejaban de admitirse solicitudes de autorización de instalación de nuevos salones de juego, bingos o locales

⁷ Las revocaciones se producían, principalmente, porque la empresa no solicitaba el permiso de funcionamiento del salón en el plazo de un año desde que se obtenía la autorización de instalación.

específicos de apuestas⁸. Se continuaba la tramitación de las solicitudes que estuvieran presentadas, pero se impedía la tramitación de nuevas solicitudes. Las autorizaciones que se concedieron a partir de ese momento, por tanto, procedían de expedientes iniciados con anterioridad al año 2020.

La inadmisión de solicitudes se extendería hasta el 1 de julio del 2020, o hasta la entrada en vigor de la nueva ley del juego si ésta se produjera antes. La nueva ley entró en vigor el 16 de junio de 2020.

La Ley 1/2020 y los traslados de salones

La Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana introdujo cambios importantes en la regulación. De una forma resumida, fueron:

1. Estableció distancias de salones de juego con determinados centros docentes y modificó las que se exigían entre determinados establecimientos de juego.
2. Estableció una nueva forma de medir las distancias, que dejaba de ser radial y pasaba a ser siguiendo el camino peatonal más corto.
3. Se suspendió la autorización de nuevos establecimientos de juego por un plazo de cinco años o hasta la realización del presente estudio, con la planificación correspondiente.
4. Estableció la imposibilidad de renovar las autorizaciones de los salones que no cumplieran las distancias que la Ley fijaba. En este caso, si durante la tramitación de la renovación de la autorización se advertía que el salón no cumplía las distancias legales, la empresa titular podía solicitar la autorización de otro salón en otra ubicación que sí las cumpliera.

Todo ello requería de desarrollo reglamentario para su aplicación. La norma que realizó el desarrollo fue el Decreto 97/2021, de 16 de julio, del Consell, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley 1/2020, publicado en el DOGV el 4 de agosto de 2021 y con entrada en vigor al día siguiente. A partir de ese momento se aplicaron los apartados mencionados. La especialidad de dicho decreto consistía en que permitía a las empresas titulares de salones que “trasladaran” de ubicación aquellos salones que no cumplieran distancias, sin tener en cuenta la fecha de finalización de la autorización.⁹

⁸ Art. 67 de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, que introdujo una disposición transitoria nueva en la Ley 4/1988, de 3 de junio, del juego de la Comunitat Valenciana.

⁹ El decreto fue recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, que planteó cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la adecuación de la legislación valenciana a las disposiciones europeas. La sentencia del tribunal europeo (Sala Octava) de 16 de octubre de 2025 confirmó la adecuación del régimen de distancias establecido por la normativa valenciana al derecho comunitario.

Entre el 5 de agosto de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2023, periodo en que dicha regulación estuvo en vigor, se autorizó el traslado de cuatro salones por finalización de la autorización, y veintisiete sin que dicha finalización estuviera próxima. Los años en que habían obtenido el permiso de funcionamiento estos veintisiete salones eran:

| Periodo | SALONES |
|------------------|---------|
| 1990-1999 | 3 |
| 2000-2005 | 9 |
| 2006-2010 | 3 |
| 2011-2015 | 2 |
| 2016-2021 | 10 |

La modificación de la ley 1/2020 y el final de los traslados

El 1 de enero de 2024 entró en vigor una modificación que la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, hizo de la Ley 1/2020. No se levantaba la suspensión para la autorización de nuevos salones de juego, pero se introducían dos cambios sustanciales:

1. Se precisó el régimen transitorio aplicable a las autorizaciones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1/2020, manteniéndose su vigencia y estableciendo que, en su caso, la renovación o prórroga no queda sujeta a los requisitos de distancia y ubicación previstos en los apartados 5, 6 y 8 del artículo 45.
2. Se suprimió la posibilidad de “traslado” que contemplaba la normativa para los salones autorizados afectados por la aplicación de los requisitos de distancia.

La modificación se realizó a través de enmienda parlamentaria, de modo que la desaparición de la posibilidad de traslado fue conocida en el mes de noviembre de 2023. Durante el mes de diciembre de 2023, las solicitudes de traslado presentadas en cada dirección territorial fueron:

| Provincia | Solicitudes | Se autoriza la instalación | Desistimiento / renuncia | Denegadas |
|--------------|-------------|----------------------------|--------------------------|-----------|
| Alicante | 5 | 3 | 1 | 1 |
| Castellón | | | | |
| Valencia | 6 | 3 | 2 | 1 |
| TOTAL | 11 | 6 | 3 | 2 |

De nuevo se observa el incremento del número de solicitudes como consecuencia de la próxima entrada en vigor de una nueva norma de carácter restrictivo.

LA EVOLUCIÓN DE LOS SALONES DE JUEGO EN ESPAÑA

Las normativas autonómicas han establecido, desde hace años, restricciones geográficas para la autorización de salones de juego, con el objetivo principal de evitar su concentración excesiva en determinadas zonas. Estas limitaciones se han materializado, fundamentalmente, en la exigencia de una distancia mínima entre locales, que ha oscilado entre los 100 metros establecidos en Andalucía y los 800 metros fijados en la Comunitat Valenciana. No obstante, estas medidas no impidieron el crecimiento numérico que se refleja en la tabla siguiente.

En la siguiente tabla se recoge el número de salones de juego por comunidades y ciudades autónomas desde 2015 hasta 2024. Figuran en sombreado amarillo las celdas que muestran un incremento superior al 10% respecto al año anterior, y en sombreado azul las que no muestran incremento.

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Andalucía | 678 | 702 | 743 | 819 | 880 | 897 | 968 | 950 | 948 | 921 |
| Aragón | 115 | 114 | 114 | 119 | 118 | 119 | 120 | 119 | 120 | 120 |
| Asturias | 15 | 19 | 22 | 22 | 28 | 29 | 31 | 32 | 30 | 30 |
| Baleares | 109 | 121 | 149 | 149 | 154 | 151 | 146 | 141 | 139 | 135 |
| Canarias | 231 | 210 | 227 | 220 | 220 | 229 | 299 | 300 | 303 | 337 |
| Cantabria | 24 | 25 | 28 | 35 | 41 | 42 | 43 | 44 | 45 | 46 |
| Castilla y León | 47 | 62 | 76 | 97 | 119 | 127 | 129 | 120 | 119 | 116 |
| Castilla-La Mancha | 105 | 139 | 182 | 181 | 178 | 175 | 172 | 171 | 171 | 171 |
| Cataluña | 126 | 126 | 127 | 127 | 127 | 127 | 127 | 127 | 127 | 126 |
| Ceuta | 4 | 4 | 5 | 5 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 |
| Com. Valenciana | 285 | 334 | 382 | 426 | 456 | 484 | 523 | 516 | 512 | 513 |
| Extremadura | 24 | 35 | 56 | 94 | 107 | 108 | 107 | 97 | 93 | 91 |
| Galicia | 67 | 68 | 78 | 89 | 102 | 116 | 110 | 115 | 113 | 113 |
| La Rioja | 17 | 20 | 26 | 31 | 34 | 35 | 35 | 38 | 38 | 38 |
| Madrid | 295 | 328 | 385 | 459 | 494 | 528 | 520 | 506 | 491 | 487 |
| Melilla | 9 | 9 | 9 | 12 | 13 | 15 | 14 | 13 | 13 | 12 |
| Murcia | 242 | 289 | 325 | 347 | 364 | 366 | 365 | 362 | 360 | 359 |
| Navarra | 32 | 35 | 39 | 47 | 60 | 58 | 59 | 59 | 57 | 57 |
| País Vasco | 170 | 178 | 206 | 210 | 210 | 209 | 209 | 209 | 209 | 208 |
| TOTAL | 2.595 | 2.818 | 3.179 | 3.489 | 3.711 | 3.821 | 3.983 | 3.925 | 3.894 | 3.886 |

Hasta el año 2020 se observa un aumento generalizado del número de establecimientos en la mayoría de las comunidades autónomas. Desde 2020, la serie evidencia una inflexión, concentrándose los incrementos en un número reducido de territorios y con variaciones cuantitativas moderadas. Este cambio parece no deberse a una transformación en las estrategias empresariales ni a variaciones en los hábitos de consumo, sino que parece corresponder al despliegue, en ese periodo, de medidas normativas autonómicas orientadas a limitar la expansión y a reforzar la ordenación del sector, justificadas en los preámbulos y disposiciones en atención a consideraciones de interés público y a la percepción social asociada a su crecimiento.

En esa línea de actuación, a partir de 2017 muchas comunidades autónomas decidieron suspender la autorización de salones de juego: Asturias¹⁰, Canarias¹¹, Castilla y León¹², Comunitat Valenciana, La Rioja¹³, Madrid¹⁴, Murcia¹⁵, Navarra y País Vasco. Cataluña ya tenía limitado el número desde mucho antes¹⁶, y el País Vasco, que ya tenía establecido un límite numérico, suspendió también la concesión de nuevas autorizaciones en 2020¹⁷.

Otras comunidades, como Castilla-La Mancha, propusieron medidas que en principio eran limitadoras, aunque luego acabaron en suspensión de la concesión de nuevas autorizaciones de instalación de establecimientos de juego¹⁸.

¹⁰ Acuerdo de 26 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, que suspende la concesión de autorizaciones de apertura de nuevos establecimientos de juego en el Principado de Asturias.

¹¹ Decreto Ley 3/2020, de 5 de marzo, de suspensión de títulos habilitantes de nuevos locales de juego y apuestas.

¹² Decreto-ley 3/2021, de 10 de junio, de suspensión de la vigencia de lo dispuesto en los artículos 15.1 y 16.1 de la Ley 4/1998, de 24 de junio, Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León.

¹³ Resolución 1502, de 19 de diciembre, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Gobernanza Pública, Sociedad Digital y Portavocía del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suspensión de la concesión de autorizaciones de funcionamiento de salones de juego y tiendas de apuestas en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

¹⁴ Decreto 21/2020, de 26 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suspensión de la concesión de autorizaciones de comercialización y de apertura y funcionamiento de los establecimientos de juego y de la emisión de informes de consultas previas de viabilidad, en tanto se realiza la planificación de los mismos en el territorio de la Comunidad de Madrid.

¹⁵ Resolución de 19 de septiembre de 2018 de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se establece la no concesión de autorizaciones de apertura y funcionamiento de salas de bingo, salones de juego y locales específicos de apuestas.

¹⁶ Decreto 240/2004, de 30 de marzo, de aprobación del catálogo de juegos apuestas autorizados en Cataluña y de los criterios aplicables a su planificación, modificado por el decreto 163/2015 en ejecución de sentencia.

¹⁷ Resolución 7/2020, de 14 de enero, del director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno por el que se establece el procedimiento para la revisión de la planificación contemplada en el Reglamento General del Juego, aprobado por el Decreto 120/2016, de 27 de julio, y se suspende temporalmente la tramitación de nuevas solicitudes de autorización o modificación de locales de juego.

¹⁸ Decreto 284/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueba la planificación de las autorizaciones de explotación de las máquinas de juego del tipo B y de instalación de establecimientos de juego durante los años 2024 a 2027.

A estas medidas, que solían tener carácter provisional, se sumaron otras con diversas fórmulas de limitación de autorizaciones, como Madrid¹⁹, o, directamente, fijando el número máximo de establecimientos, como ocurrió en Asturias²⁰, Cantabria²¹, Galicia²² y País Vasco²³.

Las medidas adoptadas respondían, tal y como se recoge en los propios textos normativos, a la necesidad de atender a la preocupación social asociada al crecimiento continuado del número de salones, en un contexto en el que dicho crecimiento no parecía evolucionar en proporción a las variaciones demográficas o económicas.

Desde la perspectiva demográfica, el análisis comparado muestra que comunidades con niveles de población similares han registrado evoluciones muy diferentes en el incremento del número de salones. Asimismo, cabría esperar que el crecimiento hubiera sido más acusado en aquellas comunidades con una menor dotación inicial de salones por habitante; sin embargo, los datos no confirman esa hipótesis. A modo ilustrativo, la Región de Murcia —que presentaba una de las mayores ratios de salones por habitante— continuó registrando incrementos hasta 2021. En conjunto, y pese a la implantación de medidas restrictivas en un número significativo de comunidades autónomas durante la parte final del periodo 2015-2023, se aprecia un desajuste porcentual entre el aumento del número de salones y el crecimiento de la población. Los datos se presentan a continuación.

En la siguiente tabla se muestra la relación entre el número de salones de cada comunidad y ciudad autónoma y su población entre 2015 y 2023.

| | Salones 2015 | Salones 2023 | % variac. salones | Población 2015 | Población 2023 | % increm. Poblac. 2015-2023 | Salones por 100.000 habitantes 2015 | Salones por 100.000 habitantes 2023 | % variación salones por 100.000 habitantes |
|--------------------|--------------|--------------|-------------------|----------------|----------------|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Andalucía | 678 | 948 | 39,82 | 8.388.107 | 8.631.862 | 2,91 | 8,08 | 10,98 | 35,87 |
| Aragón | 115 | 120 | 4,35 | 1.308.563 | 1.351.591 | 3,29 | 8,79 | 8,88 | 1,03 |
| Asturias | 15 | 30 | 100,00 | 1.042.608 | 1.009.599 | -3,17 | 1,44 | 2,97 | 106,54 |
| Baleares | 109 | 139 | 27,52 | 1.107.220 | 1.231.768 | 11,25 | 9,84 | 11,28 | 14,63 |
| Canarias | 231 | 303 | 31,17 | 2.101.924 | 2.238.754 | 6,51 | 10,99 | 13,53 | 23,15 |
| Cantabria | 24 | 45 | 87,50 | 582.206 | 590.851 | 1,48 | 4,12 | 7,62 | 84,76 |
| Castilla y León | 47 | 119 | 153,19 | 2.447.519 | 2.391.682 | -2,28 | 1,92 | 4,98 | 159,10 |
| Castilla-La Mancha | 105 | 171 | 62,86 | 2.041.631 | 2.104.433 | 3,08 | 5,14 | 8,13 | 58,00 |

¹⁹ Art. 15 de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid, y decreto 19/2022, de 20 de abril, del Consejo de Gobierno, de Planificación de Determinados Establecimientos de Juego en la Comunidad de Madrid.

²⁰ Decreto 5/2021, de 12 de febrero, por el que se establecen restricciones y criterios por los que se registrará la concesión de autorizaciones en materia de juegos y apuestas en el Principado de Asturias

²¹ Ley 4/2022, de 24 de junio, de Regulación del Juego de Cantabria.

²² Ley 3/2023, de 4 de julio, reguladora de los juegos de Galicia.

²³ Decreto 120/2016, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general del juego en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

| | Salones 2015 | Salones 2023 | % variac. salones | Población 2015 | Población 2023 | % increm. Poblac. 2015-2023 | Salones por 100.000 habitantes 2015 | Salones por 100.000 habitantes 2023 | % variación salones por 100.000 habitantes |
|------------------------|--------------|--------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Cataluña | 126 | 127 | 0,79 | 7.522.596 | 8.012.231 | 6,51 | 1,67 | 1,59 | -5,37 |
| Ceuta | 4 | 6 | 50,00 | 84.519 | 83.179 | -1,59 | 4,73 | 7,21 | 52,42 |
| Com. Valenciana | 285 | 512 | 79,65 | 4.959.968 | 5.319.285 | 7,24 | 5,75 | 9,63 | 67,51 |
| Extremadura | 24 | 93 | 287,50 | 1.087.778 | 1.054.681 | -3,04 | 2,21 | 8,82 | 299,66 |
| Galicia | 67 | 113 | 68,66 | 2.718.525 | 2.705.833 | -0,47 | 2,46 | 4,18 | 69,45 |
| La Rioja | 17 | 38 | 123,53 | 315.794 | 324.184 | 2,66 | 5,38 | 11,72 | 117,74 |
| Madrid | 295 | 491 | 66,44 | 6.466.996 | 7.009.268 | 8,39 | 4,56 | 7,01 | 53,56 |
| Melilla | 9 | 13 | 44,44 | 86.026 | 85.985 | -0,05 | 10,46 | 15,12 | 44,51 |
| Murcia | 242 | 360 | 48,76 | 1.464.847 | 1.568.492 | 7,08 | 16,52 | 22,95 | 38,93 |
| Navarra | 32 | 57 | 78,13 | 640.647 | 678.333 | 5,88 | 4,99 | 8,40 | 68,23 |
| País Vasco | 170 | 209 | 22,94 | 2.189.534 | 2.227.684 | 1,74 | 7,76 | 9,38 | 20,84 |
| TOTAL | 2.425 | 3.685 | 51,96 | 46.557.008 | 48.085.361 | 3,28 | 5,21 | 7,66 | 47,13 |

En cuanto a los datos económicos, ocurre lo mismo que con los datos demográficos: el incremento del número de salones no se corresponde con el incremento de la renta anual neta media por habitante de las comunidades y ciudades autónomas, de modo que comunidades con renta similar, e incluso con población similar, obtienen resultados muy diferentes en cuanto al crecimiento de los salones, como se refleja en la tabla siguiente.

La siguiente tabla muestra la relación entre el número de salones y la renta anual neta media por habitante y su variación entre 2015 y 2023.

| | Salones 2015 | Salones 2023 | % variación salones | Renta anual neta media en 2015 | Renta anual neta media en 2023 | % incremento renta | Diferencia % incremento salones y renta |
|------------------------|--------------|--------------|---------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------|---|
| Andalucía | 678 | 948 | 39,82 | 8.398 | 12.191 | 45,17 | -5,34 |
| Aragón | 115 | 120 | 4,35 | 11.649 | 15.747 | 35,18 | -30,83 |
| Asturias | 15 | 30 | 100,00 | 12.060 | 16.201 | 34,34 | 65,66 |
| Baleares | 109 | 139 | 27,52 | 12.222 | 15.926 | 30,31 | -2,78 |
| Canarias | 231 | 303 | 31,17 | 8.702 | 13.372 | 53,67 | -22,50 |
| Cantabria | 24 | 45 | 87,50 | 10.670 | 14.708 | 37,84 | 49,66 |
| Castilla y León | 47 | 119 | 153,19 | 10.815 | 14.840 | 37,22 | 115,97 |
| Castilla-La Mancha | 105 | 171 | 62,86 | 8.731 | 12.357 | 41,53 | 21,33 |
| Cataluña | 126 | 127 | 0,79 | 12.660 | 16.546 | 30,70 | -29,90 |
| Ceuta | 4 | 6 | 50,00 | 9.435 | 13.403 | 42,06 | 7,94 |
| Com. Valenciana | 285 | 512 | 79,65 | 9.265 | 13.374 | 44,35 | 35,30 |
| Extremadura | 24 | 93 | 287,50 | 8.674 | 12.421 | 43,20 | 244,30 |

| | Salones 2015 | Salones 2023 | % variación salones | Renta anual neta media en 2015 | Renta anual neta media en 2023 | % incremento renta | Diferencia % incremento salones y renta |
|-------------------|-----------------|-----------------|---------------------------|---|---|--------------------------|--|
| Galicia | 67 | 113 | 68,66 | 10.439 | 14.558 | 39,46 | 29,20 |
| La Rioja | 17 | 38 | 123,53 | 11.589 | 14.529 | 25,37 | 98,16 |
| Madrid | 295 | 491 | 66,44 | 12.647 | 17.275 | 36,59 | 29,85 |
| Melilla | 9 | 13 | 44,44 | 10.883 | 12.745 | 17,11 | 27,34 |
| Murcia | 242 | 360 | 48,76 | 8.273 | 11.967 | 44,65 | 4,11 |
| Navarra | 32 | 57 | 78,13 | 13.408 | 17.253 | 28,68 | 49,45 |
| País Vasco | 170 | 209 | 22,94 | 14.345 | 19.078 | 32,99 | -10,05 |
| TOTAL | 2.425 | 3.685 | 51,96 | 10.780 | 14.807 | 37,36 | 14,60 |

A la vista de lo expuesto, puede concluirse que uno de los factores con mayor capacidad explicativa en la contención del crecimiento del número de salones ha sido la evolución del marco normativo adoptado por las distintas administraciones. En particular, más allá de las restricciones de distancia, la introducción de límites cuantitativos al número de locales y/o de mecanismos que condicionan de forma estricta la apertura de nuevos establecimientos ha incidido de manera directa en la dinámica del sector, generando ajustes en la conducta de los operadores, con decisiones de carácter estratégico orientadas a optimizar su posición dentro de los márgenes permitidos por la regulación.

CONSIDERACIONES

Respecto a la situación

1. El incremento del número de salones se ha producido en casi toda España. La Comunitat Valenciana no es una excepción.
2. El incremento no se explica tanto por factores económicos o de población. Salvo alguna excepción, las Comunidades donde el número salones por habitante se encontraba notoriamente por encima de la media nacional (Murcia, la Rioja, Melilla o Canarias, por ejemplo), han seguido aumentando el número de salones entre 2017 y 2021 a un ritmo similar al de las comunidades que estaban por debajo de la media. Es decir que, aunque tenían más salones de inicio, seguían aumentando el número al mismo ritmo que las otras.

Del análisis comparado se desprende que la evolución del número de salones se ha visto condicionada principalmente por los marcos legales y reglamentarios autonómicos, cuyas diferencias responden a opciones regulatorias diversas dentro del ámbito competencial de cada comunidad. En consecuencia, las condiciones de autorización e implantación han tenido un papel determinante en el ritmo de crecimiento. En la Comunitat Valenciana, la transición hacia un marco más restrictivo respecto del régimen anterior coincidió con un incremento de solicitudes por parte de los operadores, compatible con estrategias de anticipación y posicionamiento empresarial en un contexto regulatorio más exigente.

3. Tras varios años de crecimiento, a partir de 2019 la mayoría de comunidades autónomas ha adoptado medidas para reducir el número de salones o, al menos, evitar el aumento que se venía produciendo.
4. El impulso de estas normas de planificación se enmarca en objetivos de interés general, en particular en la incorporación de criterios de prevención y reducción de riesgos asociados al juego. Paralelamente, la expansión de la oferta presencial —y, en concreto, de los salones de juego— ha sido objeto de creciente atención en el debate público e institucional, circunstancia que también ha influido en la orientación de las iniciativas regulatorias.
5. El juego constituye una actividad legal cuya ordenación requiere un marco regulatorio específico por su potencial para generar efectos adversos en una parte de la población. En este contexto, la intervención pública persigue compatibilizar el desarrollo de esta forma de ocio con la protección de las personas usuarias y, especialmente, de los colectivos más vulnerables.
6. En el periodo analizado siempre ha habido en la Comunitat Valenciana más salones de juego por habitante que la media nacional. En 2015 había en la Comunitat Valenciana 5,75 salones por cada 100.000 habitantes, frente a la media nacional que era de 5,21; y en 2023 la cifra era de 9,63 frente a los 7,66 que había a nivel nacional. La diferencia, por tanto, aumentó durante ese periodo.

Respecto a actuaciones futuras

A la vista de los antecedentes expuestos, cabe contemplar que, una vez finalice la suspensión de nuevas autorizaciones prevista en la Ley 1/2020, pueda producirse un repunte de solicitudes por parte de los operadores. Este tipo de comportamiento resulta compatible con estrategias de anticipación y posicionamiento habituales en sectores sujetos a restricciones administrativas, especialmente cuando se prevé un cambio en las condiciones de acceso o expansión.

En ese escenario, la densidad de salones en la Comunitat Valenciana —que, conforme a los cálculos de este estudio, se sitúa por encima de la media nacional (9,63 frente a 7,66 por cada 100.000 habitantes)— podría experimentar incrementos adicionales. No obstante, la magnitud de dicha evolución no puede determinarse ex ante con precisión, al depender de factores concurrentes, tales como la configuración concreta de los requisitos de autorización, la disponibilidad de emplazamientos compatibles con la normativa, las decisiones empresariales y el contexto económico general.

A fin de favorecer una evolución ordenada de la oferta presencial y evitar incrementos abruptos en el número de establecimientos, se propone que la concesión de nuevas autorizaciones de instalación de salones de juego se limite a aquellos supuestos en que traiga causa del traslado de otro salón, cuando dicho traslado tenga por objeto adecuar su ubicación al requisito de distancia previsto en el artículo 45.5 de la Ley 1/2020.

Al igual que se ha propuesto en apartados anteriores, esta medida se sometería a evaluación periódica, de modo que, con una periodicidad máxima de cinco años, se elabore un estudio

específico de seguimiento que permita fundamentar, en su caso, su revisión, modificación o dejarla sin efecto si así lo aconsejan los resultados y la evidencia disponible.

LAS SALAS DE BINGO

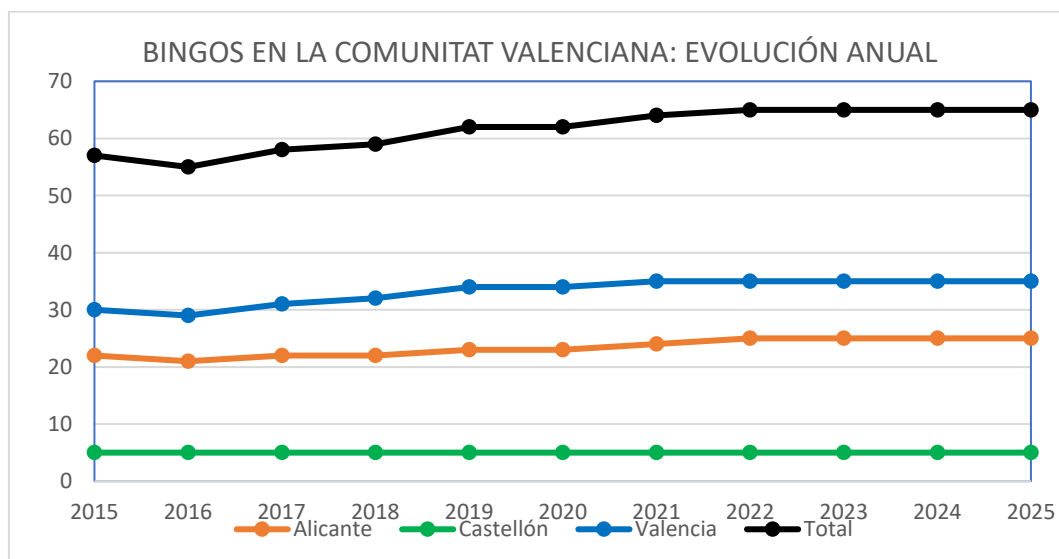
Las salas de bingo son establecimientos autorizados para la práctica del juego del bingo en sus distintas modalidades. En ellas pueden instalarse máquinas de tipo A y B, en las condiciones fijadas por el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar aprobado por el Decreto 115/2006, de 28 de julio, del Consell, y también es posible la realización de apuestas.

Todas las salas disponen de un servicio de admisión que controla el acceso a la sala de bingo de todos los jugadores o visitantes. En él se abre a cada visitante, en su primera asistencia a la sala de bingo, una ficha en la que deberán figurar determinados datos especificados en el Reglamento del Juego del Bingo.

LA EVOLUCIÓN EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Evolución numérica

Los bingos han sido los locales de juego más estables en cuanto a número en los últimos años. Desde 2015, el número de salas de bingo por provincia ha sido el que se refleja en el gráfico siguiente. Se ha partido de ese año por ser el de la entrada en vigor del actual Reglamento del Juego del Bingo, aprobado por el decreto 62/2015, de 8 de mayo, del Consell de la Generalitat, y por representar un periodo suficientemente significativo de la evolución del subsector.



Los datos numéricos que corresponden al gráfico anterior son:

| AÑO | Alicante | Castellón | Valencia | Total |
|-------------|-----------------|------------------|-----------------|--------------|
| 2015 | 22 | 5 | 30 | 57 |
| 2016 | 21 | 5 | 29 | 55 |
| 2017 | 22 | 5 | 31 | 58 |
| 2018 | 22 | 5 | 32 | 59 |
| 2019 | 23 | 5 | 34 | 62 |
| 2020 | 23 | 5 | 34 | 62 |
| 2021 | 24 | 5 | 35 | 64 |
| 2022 | 25 | 5 | 35 | 65 |
| 2023 | 25 | 5 | 35 | 65 |
| 2024 | 25 | 5 | 35 | 65 |
| 2025 | 25 | 5 | 35 | 65 |

El crecimiento ha sido lento y moderado a lo largo de los años. En ello resultan decisivos tres factores: la normativa ha permanecido estable en cuanto a requisitos de instalación; el número de bingos en la Comunitat Valenciana es elevado en comparación con el resto de España; la fiscalidad del bingo tradicional favorece el mantenimiento de las salas de menor dimensión²⁴. Siguiendo la misma metodología empleada en los salones de juego, se estudia la situación en la Comunitat Valenciana, luego se estudia la del resto de España, y finalmente se exponen las conclusiones.

El Reglamento de 2015 y el mantenimiento de las distancias

El reglamento actual del juego del bingo, al igual que el de casinos y salones de juego, es de 2015. No introdujo cambios en cuanto a los requisitos de ubicación de las salas de bingo, y mantuvo las mismas restricciones de distancia que tenía el anterior, es decir que las salas debían situarse a una distancia mínima de 1.200 metros de otras salas de bingo ya existentes. No establecía distancia alguna con salones de juego ni con centros docentes.

Lo que sí introdujo fue una regulación más restrictiva de las máquinas B no especiales de bingo que las salas podían albergar. Establecía un límite máximo de nueve máquinas, de la que una podía ser multipuesto, mientras que en el reglamento anterior, cada bingo podía tener hasta ese límite de nueve en cada vestíbulo, siempre que las dimensiones del vestíbulo, según los baremos fijados en la propia norma, lo permitieran.

²⁴ El artículo 92 de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana, establece un tipo del 1% sobre los primeros 400.000 euros de cantidades jugadas.

El incremento que se produjo fue relativamente peque1o, y a pesar de que todos los bingos contaban con m1quinas B y m1quinas de apuestas, el subsector experiment3 la contestaci3n social que despertaba el juego en general, pero no se vio inmerso en el agudo rechazo que despertaron los salones de juego.

La inadmisi3n de nuevas solicitudes en enero de 2020

Al igual que se expuso anteriormente en torno a los salones, el 1 de enero de 2020 entr3 en vigor una modificaci3n legal por la que dejaban de admitirse solicitudes de autorizaci3n de instalaci3n de nuevos bingos²⁵. Se continuaba la tramitaci3n de las solicitudes que estuvieran presentadas, pero se impedía la tramitaci3n de nuevas solicitudes. Las autorizaciones que se concedieron a partir de ese momento, por tanto, procedían de expedientes iniciados con anterioridad al a1o 2020.

La Ley 1/2020

La Ley 1/2020 introdujo para los bingos una importante modificaci3n en las distancias que debían guardar, al establecer 500 metros como mínimo, por el camino peatonal m1s corto, de distancia entre sí y con salones de juego y locales específcos de apuestas. No impuso la obligaci3n de mantener distancias mínimas con determinados centros educativos que sí impuso a los salones y a los locales específcos de apuestas.

De esta manera, la ubicaci3n de otros establecimientos de juego (salones y locales específcos de apuestas) pas3 a influir en la nueva ubicaci3n de los bingos y viceversa.

Por otra parte, y al igual que se ha expuesto para los salones de juego, la Ley suspendió la autorizaci3n de nuevos establecimientos de juego por un plazo de cinco a1os o hasta la realizaci3n del presente estudio y la norma de planificaci3n correspondiente. Es decir, que aunque no se hablaba de alarma social específcica por los bingos, fueron incluidos en la medida de suspensi3n de nuevas autorizaciones, con el mismo *“objetivo de reducir la concentraci3n espacial de los establecimientos de juego en enclaves urbanos con el fin reducir el riesgo de sobreexposici3n de la poblaci3n al juego en su entorno cotidiano y promover un desarrollo equilibrado, sostenible y saludable del entorno urbano y las actividades socioecon3micas”*, seg3n se manifestaba en la exposici3n de motivos de la Ley.

LA EVOLUCI3N EN ESPA1A

En el resto de Espa1a la evoluci3n ha sido parecida a la de la Comunitat Valenciana. En la mayoría de comunidades y ciudades aut3nomas los datos han permanecido estables o con

²⁵ Art. 67 de la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gesti3n administrativa y financiera y de organizaci3n de la Generalitat, que introdujo una disposici3n transitoria nueva en la Ley 4/1988, de 3 de junio, del juego de la Comunitat Valenciana.

pocas variaciones, producto en buena parte de las medidas restrictivas, cuando no directamente suspensivas, que fueron expuestas al tratar los salones de juego.

La siguiente tabla muestra la evolución del número de salas de bingo en España desde 2015 hasta 2024. Al igual que se hizo en la tabla de salones, figuran sombreadas en azul las celdas que no suponen incremento numérico respecto al año anterior.

| AÑO | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Andalucía | 35 | 35 | 37 | 37 | 36 | 34 | 40 | 38 | 39 | 39 |
| Aragón | 15 | 14 | 14 | 14 | 14 | 16 | 14 | 13 | 13 | 13 |
| Asturias | 8 | 8 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | 5 |
| Baleares | 6 | 5 | 6 | 6 | 6 | | | | 4 | 4 |
| Canarias | 26 | 28 | 31 | 27 | 30 | 30 | 30 | 31 | 31 | 31 |
| Cantabria | 4 | 5 | 5 | 4 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 4 |
| Castilla y León | 21 | 21 | 21 | 20 | 20 | 19 | 19 | 17 | 17 | 17 |
| Castilla-La Mancha | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Cataluña | 46 | 43 | 45 | 48 | 53 | 57 | 55 | 59 | 60 | 66 |
| Ceuta | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Comunitat Valenciana | 57 | 55 | 58 | 59 | 62 | 62 | 64 | 65 | 65 | 65 |
| Extremadura | 8 | 8 | 8 | 8 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 |
| Galicia | 14 | 14 | 12 | 12 | 12 | 11 | 9 | 10 | 10 | 10 |
| La Rioja | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Madrid | 46 | 43 | 46 | 45 | 44 | 44 | 44 | 43 | 39 | 37 |
| Melilla | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Murcia | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 |
| Navarra | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| País Vasco | 14 | 14 | 13 | 13 | 16 | 17 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| TOTAL | 322 | 315 | 324 | 321 | 334 | 331 | 330 | 331 | 331 | 334 |

Como puede verse, la Comunitat Valenciana ha sido desde hace años la que más salas de bingo tenía en su territorio, según recoge el anuario publicado por la Dirección General de Ordenación del Juego del Ministerio de Asuntos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Solo en 2024 ha sido superada por Cataluña, que tiene establecido el límite máximo en 75.

Por otra parte, la valenciana es una de las comunidades que más bingos tiene por habitante, superada solo por la ciudad autónoma de Ceuta, Canarias y La Rioja, como puede verse en la tabla siguiente.



| | Salas de bingo en 2023 | Población en 2023 | Bingo por cada 100.000 habitantes |
|--------------------|------------------------|-------------------|-----------------------------------|
| Andalucía | 39 | 8.631.862 | 0,45 |
| Aragón | 13 | 1.351.591 | 0,96 |
| Asturias | 5 | 1.009.599 | 0,50 |
| Baleares | 4 | 1.231.768 | 0,32 |
| Canarias | 31 | 2.238.754 | 1,38 |
| Cantabria | 4 | 590.851 | 0,68 |
| Castilla y León | 17 | 2.391.682 | 0,71 |
| Castilla-La Mancha | 7 | 2.104.433 | 0,33 |
| Cataluña | 60 | 8.012.231 | 0,75 |
| Ceuta | 3 | 83.179 | 3,61 |
| Com. Valenciana | 65 | 5.319.285 | 1,22 |
| Extremadura | 7 | 1.054.681 | 0,66 |
| Galicia | 10 | 2.705.833 | 0,37 |
| La Rioja | 4 | 324.184 | 1,23 |
| Madrid | 39 | 7.009.268 | 0,56 |
| Melilla | 1 | 85.985 | 1,16 |
| Murcia | 5 | 1.568.492 | 0,32 |
| Navarra | 3 | 678.333 | 0,44 |
| País Vasco | 14 | 2.227.684 | 0,63 |
| TOTAL | 331 | 48.619.695 | 0,68 |

CONSIDERACIONES

Respecto a la situación

1. En términos generales, el juego del bingo en España ha tenido tradicionalmente una consideración social diferenciada respecto de otras modalidades presenciales, como los salones de juego o los establecimientos específicamente dedicados a las apuestas, en la medida en que se ha asociado más a una dimensión mutua y social de carácter recreativo. No obstante, en el contexto del debate público sobre el juego, esta modalidad también se ha visto incluida en las consideraciones de interés público que han motivado distintas iniciativas regulatorias.
2. Si bien el bingo no ha registrado una expansión comparable a la observada en el subsector de salones, su condición de actividad de juego ha determinado la aplicación, con carácter general, de buena parte de las medidas normativas adoptadas en los últimos años en materia de ordenación, incluyendo aquellas que han restringido o suspendido la concesión de nuevas autorizaciones de instalación y apertura.
3. El número de bingos en la Comunitat Valenciana ha sido desde hace años el más alto de España (65), y solo en 2025 ha sido superado por Cataluña. La ratio de bingo por

habitante es la cuarta más alta (1,22 por cada 100.000 habitantes), casi el doble de la media nacional (0,68).

4. Tras la entrada en vigor de la Ley 1/2020, las salas de bingo que se instalen deben situarse a una distancia mínima de 500 metros de otras salas de bingo, salones de juego y locales específicos de apuestas. La ubicación de las salas de bingo, por tanto, influye en los salones y locales específicos de apuestas y viceversa.

Respecto a las actuaciones futuras

Al contrario de lo que ocurría con los salones, con la finalización de la moratoria establecida en la disposición transitoria décima de la Ley 1/2020 no es de prever en principio un crecimiento desmesurado de las solicitudes de autorización de salas de bingo, pero también se ha indicado que el número de salas es muy elevado en comparación con las demás comunidades autónomas.

Por ello se propone que solo se autorice la instalación de nuevas salas de bingo cuando sean consecuencia del traslado de otra sala. La nueva sala deberá respetar el régimen de distancias establecido en el número 6 del artículo 45 de la Ley 1/2020. Al igual que se propuso para los salones de juego, deberá hacerse un estudio en el plazo máximo de cinco años, para la revisión y modificación o revocación, si procede, de dicha medida.

LOS LOCALES ESPECÍFICOS DE APUESTAS

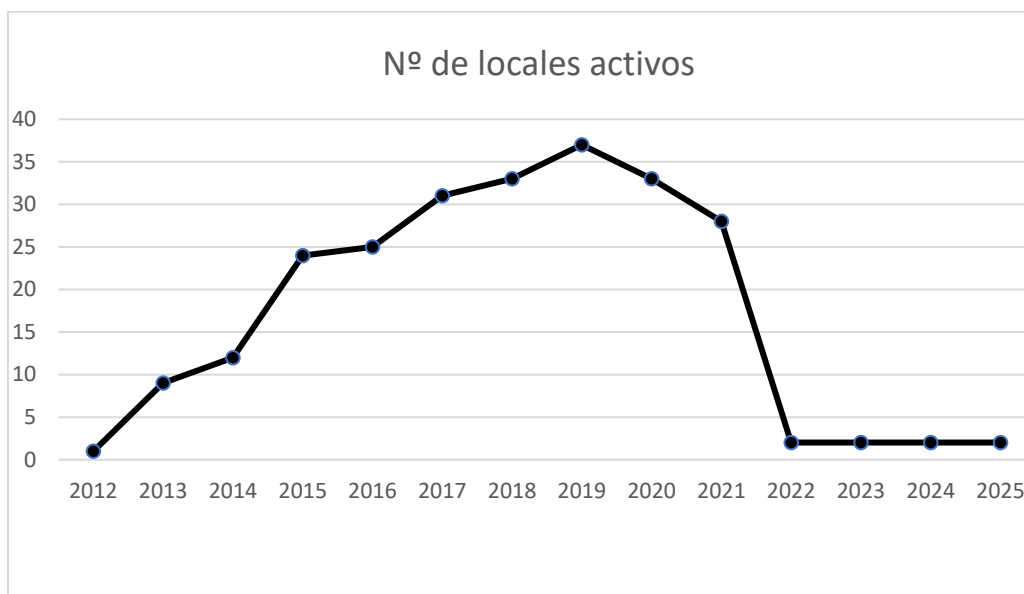
En la Comunitat Valenciana, la única actividad de juego permitida en los locales específicos de apuestas es la formalización de apuestas. A diferencia de otras comunidades, no está prevista la instalación de máquinas de juego de tipo B ni de ningún otro tipo. En la actualidad, en la Comunitat Valenciana solo hay dos locales específicos de apuestas: uno en la provincia de Alicante y otro en la de Valencia.

Sin embargo, la apertura de las “casas de apuestas” ha sido un elemento particularmente visible en el debate público, en parte porque la expresión se emplea habitualmente como etiqueta genérica para distintos establecimientos —tanto locales específicos de apuestas como, en ocasiones, salones de juego— cuya evolución se ha expuesto anteriormente.

LA EVOLUCIÓN NUMÉRICA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

Los datos sobre su evolución numérica, como luego veremos, han ido totalmente condicionados por la normativa de aplicación en cada momento, y no responden a ninguna otra variable.

El primer local específico de apuestas se abrió en el año 2012, y llegó a haber 37 en 2019. Después su número fue bajando hasta llegar a la situación actual.



| Año | Altas | Bajas | Nº de locales activos |
|------|-------|-------|-----------------------|
| 2012 | 1 | 0 | 1 |
| 2013 | 8 | 0 | 9 |
| 2014 | 4 | 1 | 12 |
| 2015 | 12 | 0 | 24 |
| 2016 | 1 | 0 | 25 |
| 2017 | 8 | 2 | 31 |
| 2018 | 5 | 3 | 33 |
| 2019 | 11 | 7 | 37 |
| 2020 | 2 | 6 | 33 |
| 2021 | 0 | 5 | 28 |
| 2022 | 0 | 26 | 2 |
| 2023 | 0 | 0 | 2 |
| 2024 | 0 | 0 | 2 |
| 2025 | 0 | 0 | 2 |

LA EVOLUCIÓN NORMATIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

El Reglamento de Apuestas de la Comunitat Valenciana de 2011

Las apuestas se pusieron en marcha en la Comunitat Valenciana tras la entrada en vigor del Reglamento de Apuestas de la Comunitat Valenciana aprobado por el decreto 42/2011, de 15 de abril, del Consell. En él figuraban tres puntos determinantes para la evolución posterior del sector:

1. Los locales específicos de apuestas solo podían explotar máquinas de apuestas. No podían admitir máquinas de tipo B.
2. No tenían restricciones de distancia entre ellos o los salones, a diferencia de los salones de juego que las tenían entre sí desde el año 2009.
3. Se daba a las empresas un plazo de tres años para la apertura de, al menos cuatro locales específicos de apuestas. El plazo empezaba a contar desde el día siguiente al de la notificación de la autorización para la explotación del juego de las apuestas²⁶.

En 2012 fueron cinco las empresas que obtuvieron autorización para explotar el juego de las apuestas y que luego prosiguieron su actividad. Las solicitudes de autorización de locales específicos de apuestas de sus tres primeros años de actividad, en general, responden al cumplimiento de la norma indicada: dos empresas se mantienen en el mínimo de cuatro locales, otras dos mantienen cinco, y solo hay una que mantenga seis.

En 2015 se autorizó una sexta empresa, que también debía cumplir la obligación de poner en marcha los cuatro locales.

Entre 2015 y 2019 hay una fase de leve expansión, en la que las empresas sobrepasan el mínimo de cuatro (alguna llega a tener hasta 9, aunque luego reduce el número), pero siempre sin acercarse a los niveles de crecimiento de los salones de juego.

La Ley 1/2020

La Ley 1/2020 cambió dos aspectos importantes:

- A) Por una parte, derogó expresamente la disposición adicional que imponía la obligación de mantener cuatro locales específicos de apuestas.

La consecuencia directa fue la baja de once de ellos a petición propia. Hubo una baja más, en enero de 2020, meses antes de la aprobación de la Ley, que no se considera consecuencia del cambio normativo.

- B) Por otra parte, la Ley estableció para los locales específicos de apuestas el mismo régimen de distancias que ya hemos visto para los salones de juego, con la imposibilidad de renovación de los locales que no cumplieran las distancias con determinados centros educativos. Se les daba en ese caso la opción de solicitar autorización de apertura de local en otra ubicación.

A diferencia de los salones de juego, que sí utilizaron la opción de traslado, los locales específicos de apuestas no la ejercitaron. En 2022 finalizó la vigencia de veinticinco locales, y solo se solicitó la renovación de uno de ellos, a pesar de que había otros que cumplían los requisitos de distancia. Se procedió a la renovación de la autorización del local solicitado y al cierre de los otros veintiséis.

²⁶ Disposición adicional segunda del decreto 42/2011.

CONSIDERACIONES

Respecto a la situación

1. Los locales específicos de apuestas ofrecen menos posibilidades de explotación comercial que los salones de juego, que pueden instalar máquinas de apuestas y, además, máquinas de tipo A y B. Por tanto, los locales son menos rentables que los salones.
2. Al haber equiparado el régimen de distancias al de los salones, las oportunidades de traslado han sido utilizadas por las empresas para instalar salones, y nunca para reubicar locales específicos de apuestas. Las solicitudes de las empresas respecto a los locales específicos de apuestas han sido únicamente para que se autorice su continuidad en su ubicación originaria.
3. A pesar del bajo número de locales específicos de apuestas existentes, la idea de su proliferación sigue generando alarma social.

Respecto a actuaciones futuras

Las opciones serían las mismas expuestas anteriormente para los salones de juego. En el caso de los locales específicos de apuestas, la dinámica del mercado no apunta a que se vaya a producir un incremento en su número, pero, dado que el régimen de distancias es el mismo que para salones de juego, y que en teoría ambos tipos de locales compiten por los mismos espacios, la planificación de los locales específicos de apuestas debería seguir los mismos criterios que se instauren para los salones.

CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio se ha contemplado la evolución de numerosas variables con el fin de disponer de una base objetiva para la eventual adopción de medidas de planificación del sector. En las medidas a proponer debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- El juego es una actividad legal.
- Aun siendo legal, el juego constituye una forma de ocio que, en una parte de la población, puede asociarse a patrones de uso problemático y a consecuencias adversas de diversa índole. En este sentido, los sistemas de información y seguimiento sobre conductas adictivas vienen incorporando desde hace años indicadores relacionados con el juego.
- La intervención pública en esta materia debe orientarse a un equilibrio regulatorio entre, por un lado, los objetivos de protección de las personas usuarias, prevención y minimización de riesgos, y, por otro, el respeto a la libertad de empresa y al normal desarrollo de la actividad económica, mediante medidas proporcionadas, justificadas

y evaluables, que no impliquen la prohibición general de la actividad pero sí permitan un adecuado control y supervisión.

- La exposición y accesibilidad a determinados entornos de juego constituye un factor relevante a considerar en términos de ordenación de la oferta, especialmente en relación con colectivos que requieren una protección reforzada. En este sentido, todas las comunidades autónomas han puesto en marcha medidas de limitación de la actividad de juego (distancias, locales, máquinas, etc.), y la Comunitat Valenciana no ha sido una excepción.
- De acuerdo con los indicadores utilizados en este estudio, la Comunitat Valenciana se sitúa de forma recurrente entre las comunidades con mayor densidad de locales por habitante, y se mantiene por encima de la media estatal en distintos subsectores del juego.
- La Comunitat Valenciana tiene suspendida desde 2020 la concesión de autorizaciones de nuevos establecimientos de juego (con algunas excepciones) y desde 2002 la de máquinas recreativas y de azar destinadas a locales de hostelería (salvo que se trate de sustitución de máquinas averiadas u obsoletas).
- La prevalencia de juego problemático desciende desde hace años en la Comunitat Valenciana. Para ello ha resultado decisivo el trabajo realizado, a nivel local, por las distintas Unidades de Prevención Comunitaria de las Conductas Adictivas y por las Organizaciones no Gubernamentales, recursos que son financiados anualmente por la Conselleria de Sanidad.
- Sin perjuicio de la adopción de las medidas propuestas, se considera oportuno incorporar en su evaluación los resultados que se obtengan de la Estrategia valenciana integral 2023-2027²⁷, y del Plan de Inspección 2024-2026²⁸, así como los indicadores de seguimiento disponibles.

En atención a lo anterior, y a los fines de ordenación y planificación, se proponen las siguientes medidas:

Respecto a máquinas de tipo B destinadas a locales de hostelería y similares.

- No se concederán nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B o recreativas con premio, destinadas a ser instaladas en locales de hostelería o similares, salvo que se trate de una sustitución con destrucción de la máquina sustituida.
- No podrá autorizarse la instalación, en locales de hostelería y similares, de máquinas B o recreativas con premio provenientes de casinos, salas de bingo, salones de juego o de los barcos relacionados en el apartado 4 del artículo 45 de la ley 1/2020.

²⁷ Aprobada por acuerdo de 4 de enero de 2024, del Consell (DOGV núm 9776, de 29.01.2024).

²⁸ Aprobado por resolución de la Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública (DOGV núm. 9883, de 02.07.2024).

Respecto a salones de juego y locales específicos de apuestas.

Solo se concederán nuevas autorizaciones de instalación de salones de juego y locales específicos de apuestas cuando sean consecuencia del traslado de un local del mismo tipo en el que no se cumpla el requisito de distancia establecido en el número 5 del artículo 45 de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana.

Respecto a salas de bingo.

Solo se autorizará la instalación de nuevas salas de bingo cuando sean consecuencia del traslado de otra sala. La nueva sala deberá respetar el régimen de distancias establecido en el artículo 45 de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunitat Valenciana.

Estudio de situación.

A partir de la fecha de entrada en vigor de las medidas propuestas, la conselleria competente en materia de juego elaborará, como máximo cada cinco años, un estudio para la adopción, en su caso, por parte del Consell, de las medidas de planificación que se consideren necesarias, a la vista de los resultados que se obtengan del mismo.

En València, en la fecha de la firma electrónica.

**EL CONSELLER DE ECONOMÍA, HACIENDA
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**