



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 14 de octubre de 2021 \*

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios — Artículo 56 TFUE — Juegos de azar — Puesta a disposición de loterías prohibidas — Sanciones — Proporcionalidad — Multas de un importe mínimo — Acumulación — Inexistencia de límite máximo — Pena sustitutiva de privación de libertad — Contribución proporcional a los gastos del procedimiento — Artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

En el asunto C-231/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 27 de abril de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de junio de 2020, en el procedimiento entre

**MT**

y

**Landespolizeidirektion Steiermark,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev, Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, y la Sra. I. Ziemele (Ponente) y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de MT, por los Sres. P. Ruth y D. Pinzger, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch y la Sra. J. Schmoll, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck y M. Jacobs, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. P. Vlaemminck, advocaat, y la Sra. M. Thibault, avocate;
- en nombre del Gobierno húngaro, por la Sra. B. R. Kissné y los Sres. M. Z. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por las Sras. P. Barros da Costa y A. Silva Coelho y el Sr. L. Inez Fernandes, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Braun y L. Malferrari y la Sra. L. Armati, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 56 TFUE y del artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre MT y la Landespolizeidirektion Steiermark (Dirección Regional de la Policía de Estiria, Austria) en relación con las sanciones impuestas a aquel por infracciones consistentes en la puesta a disposición, con fines comerciales, de loterías prohibidas.

### **Marco jurídico**

#### ***GSpG***

- 3 La Glücksspielgesetz (Ley Federal de Juegos de Azar), de 28 de noviembre de 1989 (BGBl. 620/1989), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «GSpG»), dispone, en su artículo 2, titulado «Loterías», lo siguiente:

«(1) Las loterías son juegos de azar:

1. que celebra, organiza, ofrece o pone a disposición un empresario,
2. en los que los jugadores u otras personas pagan una prestación en dinero (apuesta) para participar en el juego y
3. en los que el empresario, los jugadores u otras personas ofrecen la expectativa de obtener una prestación en dinero (ganancia).

[...]

(4) Las loterías prohibidas son loterías respecto de las cuales no se ha otorgado concesión o autorización alguna sobre la base de la presente Ley federal y que no están excluidas del monopolio del Estado federal sobre los juegos de azar establecido en el artículo 4.

[...]»

- 4 El artículo 52 de la GSpG, bajo la rúbrica «Disposiciones relativas a las sanciones administrativas», tiene el siguiente tenor:

«(1) Comete una infracción administrativa y podrá ser sancionado por la autoridad administrativa con multa de hasta 60 000 euros, en los casos previstos en el apartado 1, y de hasta 22 000 euros, en los casos contemplados en los apartados 2 a 11:

1. la persona que, con el fin de conseguir que se participe desde el territorio nacional, celebre, organice o ponga a disposición como empresario loterías prohibidas en el sentido del artículo 2, apartado 4, o participe en estas como empresario en el sentido del artículo 2, apartado 2;

[...]

(2) En caso de infracción del apartado 1, punto 1, por medio de un máximo de tres máquinas tragaperras u otros objetos contrarios a la normativa, la utilización de cada máquina tragaperras u otro objeto contrario a la normativa podrá ser sancionada con multa de 1 000 a 10 000 euros si se trata de una primera infracción, o de 3 000 a 30 000 euros en caso de reincidencia; en caso de infracción por medio de más de tres máquinas tragaperras u otros objetos contrarios a la normativa, la utilización de cada máquina tragaperras u otro objeto contrario a la normativa podrá ser sancionada con multa de 3 000 a 30 000 euros si se trata de una primera infracción, o con multa de 6 000 a 60 000 euros en caso de reincidencia.»

### **VStG**

- 5 El artículo 9 de la Verwaltungsstrafgesetz (Ley de Sanciones Administrativas, BGBl. 52/1991), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «VStG»), titulado «Supuestos particulares de responsabilidad», establece:

«(1) Por lo que se refiere a la observancia de las disposiciones administrativas por parte de las personas jurídicas [...], salvo disposición administrativa en contrario y en la medida en que no se designen mandatarios responsables (apartado 2), se considerará responsable a quien represente a la sociedad frente a terceros.

[...]

(7) Las personas jurídicas [...] así como las personas físicas mencionadas en el apartado 3 responderán solidariamente por las multas impuestas a quienes representen a la sociedad frente a terceros o a un mandatario responsable, por los demás perjuicios expresados en dinero y por los gastos del procedimiento.»

- 6 El artículo 16 de la VStG, con el epígrafe «Pena sustitutiva de privación de libertad», establece:
- «(1) Cuando se imponga una multa, se determinará al mismo tiempo, para el caso de imposibilidad de recaudarla, una pena sustitutiva de privación de libertad.
- (2) La pena sustitutiva de privación de libertad no podrá exceder de la pena privativa de libertad máxima establecida para la infracción administrativa y, en los casos en que no esté prevista ninguna pena privativa de libertad ni ninguna otra disposición, de una duración de dos semanas. Las penas sustitutivas de privación de libertad de más de seis semanas son ilegales. Esas penas deberán fijarse en virtud de las normas de determinación de la sanción, sin consideración del artículo 12.
- [...]»
- 7 El artículo 19 de la VStG, bajo el título «Determinación de la sanción», está redactado en los siguientes términos:
- «(1) La sanción se determinará en función de la importancia del bien jurídico protegido y de la gravedad del perjuicio resultante de la infracción.
- [...]»
- 8 El artículo 20 de la VStG, titulado «Reducción excepcional de la sanción», dispone:
- «Cuando existan manifiestamente más circunstancias atenuantes que agravantes o cuando el presunto autor de la infracción sea menor de edad, la sanción mínima podrá reducirse a la mitad.»
- 9 El artículo 64 de la VStG, con la rúbrica «Gastos del procedimiento sancionador», establece:
- «(1) Las resoluciones que impongan una sanción deberán condenar a la persona sancionada a abonar una contribución a los gastos del procedimiento sancionador.
- (2) El importe de dicha contribución será, en el procedimiento [administrativo], del 10 % de la sanción impuesta, con un mínimo de 10 euros; cuando la sanción consista en una pena privativa de libertad, el cálculo de los gastos del procedimiento se efectuará aplicando una cuota de 100 euros a cada día de privación de libertad. [...]
- [...]»

### ***Ley de Procedimiento Contencioso-Administrativo***

- 10 El artículo 38 de la Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Ley de Procedimiento Contencioso-Administrativo; BGBl. I, 33/2013), en su versión aplicable al litigio principal, prevé la aplicación de las disposiciones de la VStG, entre otras, en el marco del procedimiento contencioso-administrativo.

## Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 11 Del 30 de abril al 3 de mayo de 2016, la sociedad representada por MT puso diez máquinas tragaperras a disposición, con fines comerciales, en un establecimiento determinado. El organizador de los juegos de azar de que se trata es una sociedad establecida en Eslovaquia.
- 12 Mediante resolución administrativa, el recurrente en el litigio principal fue declarado culpable, con arreglo al artículo 9 de la VStG, de las infracciones del artículo 52, apartado 1, punto 1, tercer supuesto, de la GSpG, cometidas por esa sociedad. En virtud del artículo 52, apartado 2, de dicha Ley, la autoridad sancionadora administrativa le impuso, por cada infracción, una sanción administrativa por importe de 10 000 euros y, sobre la base del artículo 16 de la VStG, de aplicación al procedimiento contencioso-administrativo en virtud del artículo 38 de la Ley de Procedimiento Contencioso-Administrativo, en su versión aplicable al litigio principal, una pena sustitutiva de privación de libertad de tres días, es decir, en total, por las diez máquinas tragaperras, una multa de 100 000 euros y una pena sustitutiva de privación de libertad de treinta días. También le impuso, en virtud del artículo 64, apartado 2, de la VStG, el pago de 10 000 euros en concepto de contribución a los gastos del procedimiento.
- 13 Dicha resolución fue recurrida ante el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria), que desestimó el recurso.
- 14 El recurrente en el litigio principal interpuso un primer recurso de casación contra la sentencia de dicho órgano jurisdiccional ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria). Este confirmó la sentencia en lo que atañe a la decisión sobre la culpabilidad, pero la anuló por lo que respecta a la decisión relativa a la sanción.
- 15 Tras la devolución del asunto al Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria), este redujo el importe de la multa impuesta por cada infracción a 4 000 euros y fijó una pena sustitutiva de privación de libertad de un día, es decir, en total, por las diez máquinas tragaperras, una multa de 40 000 euros y una pena sustitutiva de privación de libertad de diez días. Asimismo, fijó en 4 000 euros la contribución a los gastos del procedimiento.
- 16 El recurrente en el litigio principal interpuso un nuevo recurso de casación contra la determinación de dicha sanción ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente señala que, en el procedimiento de casación del que conoce, el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria) procedió, en primera instancia, a examinar el menoscabo que el régimen de monopolio controvertido causó a la libre prestación de servicios, efectuando una apreciación global a la luz de los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia, y llegó a la conclusión de que las disposiciones de la GSpG que tipifican como infracción la organización de juegos de azar automatizados sin haber obtenido la concesión requerida no eran contrarias al Derecho de la Unión.
- 18 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente señala que su apreciación de la legalidad de la sanción depende de si las disposiciones de la GSpG, en relación con las de la VStG, que debe aplicar el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria) a efectos de determinar la pena, son conformes con el artículo 56 TFUE y, en su caso, con el artículo 49, apartado 3, de la Carta.

19 En estas circunstancias, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) En el marco de un procedimiento sancionador que tiene por objeto la protección de un régimen de monopolio, ¿debe el órgano jurisdiccional nacional examinar a la luz de la libre prestación de servicios la norma sancionadora que ha de aplicar, si previamente ha examinado el régimen de monopolio con arreglo a los criterios del Tribunal de Justicia [...] y dicho examen ha puesto de manifiesto que el régimen de monopolio estaba justificado?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:
- ¿Debe interpretarse el artículo 56 TFUE en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en caso de que se pongan a disposición con fines comerciales loterías prohibidas por la [GSpG], establece la imposición preceptiva de una multa por cada máquina tragaperras sin fijar un límite máximo del importe total de las multas impuestas?
  - ¿Debe interpretarse el artículo 56 TFUE en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en caso de que se pongan a disposición con fines comerciales loterías prohibidas por la [GSpG], establece la imposición preceptiva de una multa mínima de 3 000 euros por cada máquina tragaperras?
  - ¿Debe interpretarse el artículo 56 TFUE en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en caso de que se pongan a disposición con fines comerciales loterías prohibidas por la [GSpG], establece una pena sustitutiva de privación de libertad por cada máquina tragaperras, sin fijar un límite máximo de la duración total de las penas sustitutivas de privación de libertad impuestas?
  - ¿Debe interpretarse el artículo 56 TFUE en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en caso de imponerse una sanción por poner a disposición con fines comerciales loterías prohibidas por la [GSpG], establece una contribución a los gastos del procedimiento sancionador por importe del 10 % de las multas impuestas?
- 3) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:
- ¿Debe interpretarse el artículo 49, apartado 3, de la [Carta] en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en caso de que se pongan a disposición con fines comerciales loterías prohibidas por la [GSpG], establece la imposición preceptiva de una multa por cada máquina tragaperras sin fijar un límite máximo del importe total de las multas impuestas?
  - ¿Debe interpretarse el artículo 49, apartado 3, de la [Carta] en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en caso de que se pongan a disposición con fines comerciales loterías prohibidas por la [GSpG], establece la imposición preceptiva de una multa mínima de 3 000 euros por cada máquina tragaperras?
  - ¿Debe interpretarse el artículo 49, apartado 3, de la Carta en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en caso de que se pongan a disposición con fines comerciales loterías prohibidas por la [GSpG], establece una pena sustitutiva de privación de libertad por cada máquina tragaperras, sin fijar un límite máximo de la duración total de las penas sustitutivas de privación de libertad impuestas?
  - ¿Debe interpretarse el artículo 49, apartado 3, de la Carta en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, en caso de imponerse una sanción por poner a disposición con fines comerciales loterías prohibidas por la [GSpG], establece una contribución a los gastos del procedimiento sancionador por importe del 10 % de las multas impuestas?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

### *Primera cuestión prejudicial*

#### *Sobre la admisibilidad*

- 20 El recurrente en el litigio principal sostiene que la primera cuestión prejudicial es hipotética, debido a que, en el procedimiento principal y contrariamente a lo que sugiere el tenor de esa cuestión, el órgano jurisdiccional remitente no controló él mismo el régimen de monopolio de que se trata con arreglo a los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia.
- 21 A este respecto, debe recordarse que, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación de una norma de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está obligado, en principio, a pronunciarse (sentencias de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, apartado 20, y de 2 de abril de 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 22 De ello se desprende que las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencias de 13 de noviembre de 2018, Čepelnik, C-33/17, EU:C:2018:896, apartado 21, y de 2 de abril de 2020, Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 23 En el caso de autos, como se ha señalado en el apartado 17 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente indica que el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria) apreció, en primera instancia, la compatibilidad con el Derecho de la Unión de las disposiciones de la GSpG que tipifican como infracción la organización de juegos de azar automatizados sin haber obtenido la concesión requerida. Habida cuenta de esta constatación, que no corresponde al Tribunal de Justicia cuestionar en el contexto de un procedimiento basado en el artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si le incumbe específicamente, al examinar la legalidad de la sanción impuesta al recurrente en el litigio principal por la aplicación de las disposiciones de la GSpG, en relación con las de la VStG, apreciar dicha sanción a la luz del artículo 56 TFUE. Por lo tanto, no puede negarse que la conformidad con el Derecho de la Unión de la resolución que ha de dictar el órgano jurisdiccional remitente depende de la respuesta que se dé a la cuestión planteada, la cual, por lo tanto, no tiene carácter hipotético.
- 24 De ello se deduce que la primera cuestión prejudicial es admisible.

### *Sobre el fondo*

- 25 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un procedimiento relativo a la imposición de sanciones por violación de un monopolio en el ámbito de los juegos de azar, el juez nacional, al controlar la legalidad de una sanción impuesta por dicha violación, ha de examinar específicamente la compatibilidad con el artículo 56 TFUE de las sanciones previstas por la normativa aplicable, cuando el establecimiento de tal régimen de monopolio ya ha sido declarado compatible con esa disposición.
- 26 Los Gobiernos austriaco y belga y, en esencia, el Gobierno húngaro, sostienen que no procede examinar por separado, a la luz del artículo 56 TFUE, las normas nacionales sancionadoras que tienen por objeto garantizar el respeto del monopolio, dado que estas ya han sido examinadas, en principio, en el marco de la apreciación global de las circunstancias que rodearon la adopción y la aplicación de la normativa restrictiva en cuestión. Por el contrario, el Gobierno portugués, la Comisión Europea y, en esencia, MT alegan que tales normas deben ser objeto de un examen separado a la luz de dicha disposición y, en particular, del principio de proporcionalidad.
- 27 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en relación con las normativas de un Estado miembro que supeditan el ejercicio en dicho Estado de una actividad en el sector de los juegos de azar, en particular, a la obligación de obtener una concesión y de disponer de una autorización de policía y que prevén sanciones penales en caso de inobservancia de la normativa en cuestión, que es necesario examinar separadamente cada una de las restricciones impuestas por la normativa nacional, incluidas las sanciones previstas por esta, con el fin de determinar si son adecuadas para garantizar la realización del objetivo o los objetivos invocados por el Estado miembro de que se trate y si no van más allá de lo necesario para alcanzarlos (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133, apartados 40 y 49). Con posterioridad, el Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente esa exigencia (sentencias de 8 de septiembre de 2010, Stoß y otros, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartado 93; de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 22, y auto de 18 de mayo de 2021, Fluctus y otros, C-920/19, no publicado, EU:C:2021:395, apartado 29).
- 28 Por lo tanto, el juez nacional, al controlar la legalidad de una sanción impuesta por violación de un monopolio en el ámbito de los juegos de azar, debe examinar específicamente la compatibilidad de dicha restricción con el artículo 56 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, Maksimovic y otros, C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723, apartado 33), aunque las demás restricciones que rodearon el establecimiento de ese monopolio ya hayan sido declaradas compatibles con la citada disposición.
- 29 Ciertamente, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que en el marco de la verificación de la compatibilidad de una normativa restrictiva con el artículo 56 TFUE, el órgano jurisdiccional nacional debe ya llevar a cabo una apreciación global de las circunstancias que hayan rodeado no solo la adopción de dicha normativa, sino también su aplicación (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de junio de 2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, apartado 31, y de 14 de junio de 2017, Online Games y otros, C-685/15, EU:C:2017:452, apartado 52 y jurisprudencia citada), lo que incluye necesariamente el régimen de sanciones previsto específicamente por dicha normativa, que sirvió de base para la adopción de la resolución sancionadora.

- 30 El órgano jurisdiccional remitente ha precisado a este respecto que el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria), en el marco del procedimiento principal, consideró, a la luz de los criterios establecidos por el Tribunal de Justicia, que las disposiciones de la GSpG que tipificaban como infracción la organización de juegos de azar automatizados sin haber obtenido la concesión requerida no eran contrarias al Derecho de la Unión.
- 31 Por su parte, el Gobierno austriaco ha subrayado que la conclusión a la que llegó el Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria) resulta conforme con una reiterada jurisprudencia de los tribunales supremos austriacos quienes, en el marco de tal examen, tienen en cuenta sistemáticamente las disposiciones relativas a las sanciones previstas en el artículo 52 de la GSpG, que tienen por objeto luchar eficazmente contra los juegos de azar ilegales.
- 32 No obstante, por un lado, el órgano jurisdiccional remitente no ha indicado si esta apreciación se refirió específicamente a dicho artículo. Por otro lado, en cualquier caso, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que las sanciones impuestas al recurrente en el litigio principal no solo se determinaron sobre la base del artículo 52 de la GSpG, sino también sobre la base de los artículos 16 y 64 de la VStG, aplicables a los procedimientos contencioso-administrativos, que prevén la imposición, concomitante a toda resolución sancionadora, de una pena sustitutiva de privación de libertad y de una contribución a los gastos del procedimiento administrativo sancionador.
- 33 Pues bien, en cuanto a la circunstancia de que las sanciones estén previstas no en la GSpG, sino en las disposiciones generales contenidas en la VStG, procede recordar que, en cada caso concreto, por lo que respecta al modo en que se determinan, dichas sanciones deben ser conformes con el Derecho de la Unión y respetar las libertades fundamentales que garantiza ese Derecho [véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133, apartado 68; de 20 de diciembre de 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, apartado 61, y de 11 de febrero de 2021, K. M. (Sanciones impuestas al capitán de buque), C-77/20, EU:C:2021:112, apartado 36 y jurisprudencia citada].
- 34 Por consiguiente, procede realizar un análisis específico del régimen sancionador controvertido en el litigio principal a la luz del artículo 56 TFUE.
- 35 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un procedimiento relativo a la imposición de sanciones por violación de un monopolio en el ámbito de los juegos de azar, el juez nacional, al controlar la legalidad de una sanción impuesta por dicha violación, ha de examinar específicamente la compatibilidad con el artículo 56 TFUE de las sanciones previstas por la normativa aplicable, teniendo en cuenta el modo concreto en que se determinan.

### *Segunda cuestión prejudicial*

- 36 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece imperativamente, en caso de puesta a disposición con fines comerciales de loterías prohibidas:
- la imposición de una multa mínima por cada máquina tragaperras no autorizada, sin límite máximo del importe total de las multas impuestas;
  - la imposición de una pena sustitutiva de privación de libertad por cada máquina tragaperras sin límite máximo de duración total de las penas sustitutivas de privación de libertad impuestas, y
  - una contribución a los gastos del procedimiento del 10 % de las multas impuestas.
- 37 Con carácter preliminar, procede recordar que, si bien la normativa en materia de sanciones en el ámbito de los juegos de azar es competencia de los Estados miembros, según reiterada jurisprudencia, el Derecho de la Unión impone límites a esta competencia, pues tal legislación no puede, en efecto, restringir las libertades fundamentales garantizadas por ese mismo Derecho (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de julio de 2010, *Sjöberg y Gerdin*, C-447/08 y C-448/08, EU:C:2010:415, apartado 49, y de 19 de noviembre de 2020, *ZW*, C-454/19, EU:C:2020:947, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 38 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, deben considerarse restricciones a la libre prestación de servicios todas las medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de esta libertad (sentencia de 12 de septiembre de 2019, *Maksimovic y otros*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 39 A este respecto, una normativa nacional que prevea sanciones contra el prestador de servicios de que se trate en caso de incumplimiento de obligaciones que, en sí mismas, constituyen restricciones a la libre prestación de servicios, como la controvertida en el litigio principal, puede hacer menos atractivo el ejercicio de dicha libertad y por lo tanto, constituye una restricción a la libre prestación de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, *Maksimovic y otros*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723, apartados 33 y 34).
- 40 Dicho esto, también resulta de reiterada jurisprudencia que las medidas nacionales que pueden obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE son admisibles si responden a razones imperiosas de interés general, son adecuadas para garantizar la realización del objetivo perseguido y no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (sentencia de 12 de septiembre de 2019, *Maksimovic y otros*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 41 Por otra parte, el Tribunal de Justicia precisó que los Estados miembros eran libres para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido. Sin embargo, las restricciones que impongan deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2010, *Sjöberg y Gerdin*, C-447/08 y C-448/08, EU:C:2010:415, apartado 39).

- 42 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que, cuando un Estado miembro invoque razones imperiosas de interés general para justificar una normativa que puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios, esta justificación, prevista por el Derecho de la Unión, debe interpretarse a la luz de los principios generales del Derecho de la Unión, y especialmente de los derechos fundamentales actualmente garantizados por la Carta. De este modo la normativa nacional de que se trata solo podrá acogerse a las excepciones establecidas si es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia (sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros*, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 43 A este respecto, procede considerar, en primer lugar, que, en la medida en que el Derecho de la Unión autoriza a los Estados miembros a establecer excepciones al artículo 56 TFUE y a imponer restricciones a la prestación de servicios de juegos de azar, y siempre que estas restricciones respondan a razones imperiosas de interés general, sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo, la imposición de sanciones administrativas o penales para su aplicación debe considerarse basada en las mismas razones imperiosas de interés general que las citadas restricciones.
- 44 En segundo lugar, es preciso señalar que, por principio, la imposición de sanciones administrativas o penales por infracción de una normativa restrictiva sobre la prestación de servicios de juegos de azar puede garantizar el cumplimiento de dicha normativa y, por tanto, es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido.
- 45 Además resulta necesario, en tercer lugar, que el rigor de las sanciones impuestas sea adecuado a la gravedad de las infracciones que castigan, en particular garantizando un efecto realmente disuasorio, sin ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de marzo de 2020, *OPR-Finance*, C-679/18, EU:C:2020:167, apartado 26 y jurisprudencia citada), exigencia que se deriva entre otros del principio de proporcionalidad de las penas que figura en el artículo 49, apartado 3, de la Carta (véase, en ese sentido, la sentencia de 20 de marzo de 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 55).
- 46 Por lo que atañe, en primer lugar, a la imposición de una multa mínima por cada máquina tragaperras no autorizada, tal sanción no resulta, en sí misma, desproporcionada habida cuenta de la gravedad de las infracciones en cuestión, ya que las ofertas ilegales de juegos de azar por medio de máquinas tragaperras, que escapan, por naturaleza, del control de las autoridades administrativas y respecto de las cuales no puede comprobarse el cumplimiento de las medidas que la ley impone para proteger a los jugadores, pueden, como señala el Gobierno austriaco, producir efectos nocivos particularmente graves, habiendo ya señalado el Tribunal de Justicia que las loterías constituyen una incitación al gasto que puede tener consecuencias individuales y sociales perjudiciales (sentencia de 24 de marzo de 1994, *Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119, apartado 60; véanse, también, en ese sentido, las sentencias de 6 de marzo de 2007, *Placanica y otros*, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133, apartado 47; de 3 de junio de 2010, *Sporting Exchange*, C-203/08, EU:C:2010:307, apartado 27, y de 15 de septiembre de 2011, *Dickinger y Ömer*, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 45).
- 47 Por lo que respecta al importe de esa multa mínima, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, para apreciar su proporcionalidad, tener en cuenta la relación entre el importe de la multa que puede imponerse y el beneficio económico derivado de la infracción cometida, a fin de disuadir a los infractores de cometer dicha infracción [véase, en ese sentido, la sentencia de

11 de febrero de 2021, K. M. (Sanciones impuestas al capitán de buque), C-77/20, EU:C:2021:112, apartado 49]. No obstante, debe asegurarse, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso concreto, de que el importe mínimo así impuesto no es desmesurado en relación con esa ventaja.

- 48 En cuanto a la circunstancia de que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no establezca un límite máximo del importe total de las multas impuestas, procede señalar que, ciertamente, la combinación de la imposición de un importe mínimo de multa con la acumulación sin límite máximo de las multas cuando la infracción afecta a varias máquinas tragaperras no autorizadas puede dar lugar a la imposición de sanciones pecuniarias de un importe considerable.
- 49 No obstante, como han señalado tanto el órgano jurisdiccional remitente, que se basa en los motivos expuestos en el proyecto de ley gubernamental que introdujo los importes de las sanciones de que se trata en el artículo 52, apartado 2, de la GSpG, como los Gobiernos austriaco y belga y la Comisión, tal medida permite, en particular, contrarrestar la ventaja económica que podrían suponer las infracciones sancionadas y hacer así cada vez menos atractiva la oferta ilegal, por lo que, en sí misma, no vulnera el principio de proporcionalidad. No obstante, corresponde igualmente al órgano jurisdiccional nacional cerciorarse de que el importe total de las multas impuestas no resulte desmesurado en relación con dicha ventaja.
- 50 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la imposición de una pena sustitutiva de privación de libertad, procede considerar que la imposición de tal sanción tampoco resulta, en sí misma, desproporcionada en relación con la naturaleza y la gravedad de las infracciones de que se trata, pues esta tiene por objeto, como señala el Gobierno austriaco, garantizar que dichas infracciones puedan ser efectivamente sancionadas en caso de imposibilidad de cobrar la multa.
- 51 Procede, no obstante, señalar que la imposición de esa sanción debe, en cada caso, justificarse por motivos sólidos de interés público (véase, en ese sentido, Tribunal EDH, de 19 de enero de 2021, *Lacatus c. Suiza*, CE:ECHR:2021:0119JUD001406515, § 110), ya que esta tiene un carácter especialmente severo habida cuenta de las consecuencias que se derivan de ella para la persona afectada (véase, en ese sentido, la sentencia de 12 de septiembre de 2019, *Maksimovic y otro*, C-64/18, C-140/18, C-146/18 y C-148/18, EU:C:2019:723, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 52 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que, cuando se trata de infracciones como las controvertidas en el litigio principal, la pena sustitutiva de privación de libertad no puede exceder de dos semanas como máximo por infracción.
- 53 A este respecto, es preciso señalar que, dado que cada máquina tragaperras u objeto contrario a la normativa puede fundamentar la imposición de tal pena privativa de libertad y la normativa aplicable no establece un límite máximo de duración total de las penas sustitutivas de privación de libertad imponibles, cabe el riesgo de que la acumulación de tales sanciones dé lugar a la imposición de una pena sustitutiva de privación de libertad de una duración considerable, que podría no adecuarse a la gravedad de las infracciones comprobadas, para las que la normativa aplicable solo prevé penas de multa. Es al órgano jurisdiccional remitente a quien corresponde determinar si es lo que sucede en el presente asunto, habida cuenta de la duración de la pena sustitutiva de privación de libertad efectivamente impuesta.
- 54 En este contexto, el Gobierno austriaco ha alegado que no existe un umbral mínimo general para las penas sustitutivas de privación de libertad, ya que tal pena debe adecuarse a la multa impuesta.

- 55 No obstante, esa circunstancia no puede ser decisiva, ya que una pena sustitutiva de privación de libertad no puede resultar conforme con el principio de proporcionalidad por el mero hecho de que las autoridades de un Estado miembro estén facultadas, a su entera discreción, para reducir su duración (véase, por analogía, la sentencia de 3 de marzo de 2020, *Google Ireland*, C-482/18, EU:C:2020:141, apartado 53).
- 56 En tercer lugar, por lo que respecta a la imposición de una contribución a los gastos del procedimiento del 10 % de las multas impuestas, procede recordar que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la percepción de tasas judiciales contribuye, en principio, al buen funcionamiento del sistema jurisdiccional, en la medida en que constituye una fuente de financiación de la actividad jurisdiccional de los Estados miembros (sentencia de 30 de junio de 2016, *Toma y Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduci*, C-205/15, EU:C:2016:499, apartado 49 y jurisprudencia citada). Por lo tanto, no puede considerarse que la imposición de tal contribución, en sí misma, vulnere el principio de proporcionalidad.
- 57 No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional remitente asegurarse de que, en la medida en que la contribución a dichos gastos se fija sobre la base de un porcentaje del importe de la multa impuesta, tal contribución, en la fijación concreta de su importe, y habida cuenta de la inexistencia de un límite máximo de esa multa, no sea excesiva en relación con el coste real de tal procedimiento ni vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta (véase, en ese sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2012, *Otis y otros*, C-199/11, EU:C:2012:684, apartado 48).
- 58 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece imperativamente, en caso de puesta a disposición con fines comerciales de loterías prohibidas:
- la imposición de una multa mínima por cada máquina tragaperras no autorizada, sin límite máximo del importe total de las multas impuestas, siempre que el importe total de las multas impuestas no sea desmesurado en relación con la ventaja económica que pudieran procurar las infracciones sancionadas;
  - la imposición de una pena sustitutiva de privación de libertad por cada máquina tragaperras sin límite máximo de la duración total de las penas sustitutivas de privación de libertad impuestas, siempre que la duración de la pena sustitutiva de privación de libertad efectivamente impuesta no sea excesiva a la vista de la gravedad de las infracciones comprobadas, y
  - una contribución a los gastos del procedimiento del 10 % de las multas impuestas, siempre que dicha contribución no sea excesiva en relación con el coste real de tal procedimiento ni vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta.

### *Tercera cuestión prejudicial*

- 59 A la vista de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a la tercera cuestión.

## Costas

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

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

- 1) **El artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un procedimiento relativo a la imposición de sanciones por violación de un monopolio en el ámbito de los juegos de azar, el juez nacional, al controlar la legalidad de una sanción impuesta por dicha violación ha de examinar específicamente la compatibilidad con el artículo 56 TFUE de las sanciones previstas por la normativa aplicable, teniendo en cuenta el modo concreto en que se determinan.**
- 2) **El artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que establece imperativamente, en caso de puesta a disposición con fines comerciales de loterías prohibidas:**
  - **la imposición de una multa mínima por cada máquina tragaperras no autorizada, sin límite máximo del importe total de las multas impuestas, siempre que el importe total de las multas impuestas no sea desmesurado en relación con la ventaja económica que pudieran procurar las infracciones sancionadas;**
  - **la imposición de una pena sustitutiva de privación de libertad por cada máquina tragaperras sin límite máximo de la duración total de las penas sustitutivas de privación de libertad impuestas, siempre que la duración de la pena sustitutiva de privación de libertad efectivamente impuesta no sea excesiva a la vista de la gravedad de las infracciones comprobadas, y**
  - **una contribución a los gastos del procedimiento del 10 % de las multas impuestas, siempre que dicha contribución no sea excesiva en relación con el coste real de tal procedimiento ni vulnere el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.**

Firmas