



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 14 de septiembre de 2023\*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Principio *non bis in idem* — Archivo definitivo de un primer procedimiento incoado por infracción de una disposición de la normativa nacional sobre juegos de azar — Sanción administrativa de carácter penal impuesta por los mismos hechos por infracción de otra disposición de dicha normativa — Archivo del primer procedimiento debido a una calificación jurídica errónea de la infracción cometida»

En el asunto C-55/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vorarlberg, Austria), mediante resolución de 18 de enero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 de enero de 2022, en el procedimiento entre

**NK**

y

**Bezirkshauptmannschaft Feldkirch**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. P. G. Xuereb (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. A. Kumin y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno austriaco, por las Sras. J. Schmoll y C. Leeb, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. S. Grünheid y el Sr. M. Wasmeier, 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 50 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 NK y la Bezirkshauptmannschaft Feldkirch (Administración del Distrito de Feldkirch, Austria) en relación con las sanciones administrativas que esta impuso a NK por infracciones de la normativa austriaca en materia de juegos de azar.

### **Marco jurídico**

- 3 El artículo 2 de la Glücksspielgesetz (Ley de Juegos de Azar), de 21 de diciembre de 1989 (BGBl. 620/1989), en su versión aplicable a los hechos del procedimiento principal (en lo sucesivo, «GSpG»), titulado «Loterías», dispone:

«(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 patrimonial (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 patrimonial (premio).

(2) Será considerado empresario la persona que ejerza por cuenta propia una actividad estable con el fin de percibir ingresos procedentes de la realización de juegos de azar, aunque dicha actividad no persiga la obtención de beneficios.

Cuando varias personas, mediando acuerdo entre ellas, ofrezcan en un determinado lugar prestaciones parciales para la realización de juegos de azar con prestaciones patrimoniales en el sentido del apartado 1, puntos 2 y 3, todas las personas que intervengan directamente en la realización del juego de azar serán consideradas empresarios, aun cuando no tengan intención de percibir ingresos y se limiten a intervenir en la celebración, la organización o la oferta del juego de azar.

[...]

(4) Se considerarán loterías prohibidas aquellas loterías respecto de las que no se haya otorgado concesión o autorización alguna sobre la base de la presente Ley federal y que no estén excluidas del monopolio del Estado federal sobre los juegos de azar establecido en el artículo 4.»

4 El artículo 52 de la GSpG, con el título «Disposiciones sobre las sanciones administrativas», establece:

«(1) Comete una infracción administrativa y podrá ser sancionado por la autoridad administrativa con multa de hasta 60 000 euros [...]:

1. la persona que, con vistas a una participación desde el territorio nacional, celebre, organice o ponga a disposición con carácter empresarial loterías prohibidas en el sentido del artículo 2, apartado 4, o que intervenga en ello como empresario en el sentido del artículo 2, apartado 2.

[...]

(2) En caso de que la infracción del apartado 1, punto 1, se hubiere cometido mediante un máximo de tres máquinas de azar u otros medios de transgresión, la utilización de cada máquina de azar u otro medio de transgresión será 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 que se hubiere cometido mediante más de tres máquinas de azar u otros medios de transgresión, la utilización de cada máquina de azar u otro medio de transgresión será 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.»

### **Litigio nacional y cuestión prejudicial**

5 NK opera un establecimiento denominado I.

6 Con ocasión de una inspección llevada a cabo el 29 de diciembre de 2017 en dicho establecimiento, se comprobó que en él se encontraban instaladas cuatro máquinas de juegos de azar operativas, sin que se hubiera concedido licencia alguna para su explotación.

7 Mediante resolución administrativa sancionadora de 19 de febrero de 2018, la Administración del Distrito de Feldkirch impuso a NK cuatro multas, con responsabilidad personal subsidiaria, por infracciones tipificadas en el artículo 52, apartado 1, punto 1, tercer supuesto, de la GSpG, en relación con los artículos 2, apartados 2 y 4, y 4 de esta, por haber puesto a disposición con carácter empresarial, en su condición de operador del local I, juegos de azar consistentes en loterías prohibidas.

8 Mediante resolución de 13 de agosto de 2018, el Landesverwaltungsgericht (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vorarlberg, Austria), que es el órgano jurisdiccional remitente en el presente asunto, anuló la resolución de 19 de febrero de 2018 y ordenó el archivo del procedimiento dado que, con arreglo a las apreciaciones de hecho efectuadas, NK no había puesto a disposición juegos de azar, en el sentido del artículo 52, apartado 1, punto 1, tercer supuesto, de la GSpG, sino que había celebrado tales juegos, en el sentido del primer supuesto del referido artículo 52, apartado 1, punto 1. En opinión de dicho órgano jurisdiccional, una

modificación de la resolución de la Administración del Distrito de Feldkirch en el sentido de que NK, en su condición de operador del local I, deba responder de la puesta a disposición de juegos prohibidos habría constituido una «alteración inadmisibles de los hechos».

- 9 Ni la Administración del Distrito de Feldkirch ni el Bundesminister für Finanzen (Ministro Federal de Hacienda, Austria) interpusieron recurso de casación contra la resolución de 13 de agosto de 2018, a pesar de estar legitimados para hacerlo.
- 10 Mediante resolución administrativa sancionadora de 30 de noviembre de 2018, la Administración del Distrito de Feldkirch impuso a NK cuatro multas, con responsabilidad personal subsidiaria, por infracciones tipificadas en el artículo 52, apartado 1, punto 1, primer supuesto, de la GSpG, en relación con los artículos 2, apartados 2 y 4, y 4 de esta, por haber celebrado, el 29 de diciembre de 2017, en su condición de propietario de máquinas de juegos de azar y de operador del establecimiento I, juegos de azar consistentes en loterías prohibidas.
- 11 Mediante resolución de 4 de julio de 2019, el órgano jurisdiccional remitente anuló la resolución de 30 de noviembre de 2018. Señaló que la Administración del Distrito de Feldkirch había sancionado de nuevo a NK por los mismos hechos cometidos en el mismo lugar y en la misma fecha, de modo que se limitaba a subsumir esos mismos hechos en un tipo legal diferente. Dicho órgano jurisdiccional consideró que se trataba de una punición doble o múltiple en el sentido del artículo 4, apartado 1, del Protocolo n.º 7 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Por consiguiente, declaró que procedía anular esta última resolución y archivar el procedimiento administrativo sancionador.
- 12 La Administración del Distrito de Feldkirch interpuso recurso de casación ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) contra la resolución de 4 de julio de 2019.
- 13 Mediante resolución de 14 de junio de 2021, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) anuló la resolución de 4 de julio de 2019 por considerar que el archivo definitivo del procedimiento sancionador mediante resolución de 13 de agosto de 2018 no impedía la continuación del procedimiento sancionador incoado para declarar la infracción del primer supuesto, contemplado en el artículo 52, apartado 1, punto 1, de la GSpG, y condenar así a NK por esta última infracción.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente, que, a raíz de la resolución de 14 de junio de 2021, debe resolver de nuevo, precisa que, en virtud del artículo 63, apartado 1, de la Verwaltungsgerichtshofgesetz (Ley del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), está vinculado, en principio, por el análisis jurídico realizado por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), pero que, de acuerdo con la jurisprudencia de este último, tal obligación no resulta de aplicación si, tras la sentencia del Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo), el Tribunal de Justicia dicta una resolución divergente.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el artículo 50 de la Carta se opone a un nuevo enjuiciamiento en caso de que previamente un procedimiento sancionador tramitado con arreglo a la GSpG en relación con los mismos hechos que son objeto del nuevo procedimiento, pero en virtud de una disposición diferente de dicha Ley, se haya archivado tras la celebración de una vista en la que se procedió a la práctica de la prueba.

- 16 Por cuanto se refiere a la aplicabilidad de la Carta, el órgano jurisdiccional remitente señala, para empezar, que, cuando un Estado miembro invoca razones imperiosas de interés general para justificar una legislación que puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios, esta justificación debe interpretarse a la luz de los principios generales del Derecho de la Unión, y especialmente de los derechos fundamentales garantizados por la Carta.
- 17 A continuación, basándose en particular en la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 35 y 36, dictada a raíz de una remisión de un órgano jurisdiccional austriaco que también debía aplicar la legislación austriaca en materia de juegos de azar, expone que la invocación por el Estado miembro de excepciones establecidas por el Derecho de la Unión para justificar una restricción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE debe considerarse una «aplicación del Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.
- 18 Por último, indica que los clientes del establecimiento explotado por NK son ciudadanos de la Unión y que uno de los empleados de dicho establecimiento es nacional de la República de Bulgaria, es decir, de otro Estado miembro.
- 19 En relación con el principio *non bis in idem*, el órgano jurisdiccional remitente recuerda, en primer lugar, que este principio está consagrado no solo en el artículo 50 de la Carta, sino también, en particular, en el artículo 54 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (DO 2000, L 239, p. 19), firmado en Schengen el 19 de junio de 1990 y que entró en vigor el 26 de marzo de 1995 (en lo sucesivo, «CAAS»).
- 20 A continuación, señala que, en la sentencia de 9 de marzo de 2006, *Van Esbroeck*, (C-436/04 EU:C:2006:165), apartados 27 y siguientes, el Tribunal de Justicia indicó que el artículo 54 del CAAS, que utiliza la expresión «los mismos hechos», se refiere únicamente a la existencia de los hechos de que se trata y no a su calificación jurídica.
- 21 El órgano jurisdiccional remitente también señala que, en su sentencia de 20 de marzo de 2018, *Garlsson Real Estate y otros* (C-537/16, EU:C:2018:193), apartados 37 y 38, el Tribunal de Justicia precisó que el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, entendido como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí que han dado lugar a la absolución o a la condena definitiva de la persona de que se trate, y que la calificación jurídica de los hechos en el Derecho nacional y el interés jurídico protegido no son pertinentes para constatar la existencia de la misma infracción, ya que el alcance de la protección que confiere el artículo 50 de la Carta no puede variar de un Estado miembro a otro.
- 22 Por último, indica que, en la sentencia de 29 de junio de 2016, *Kossowski*, (C-486/14, EU:C:2016:483), el Tribunal de Justicia declaró que, para determinar si una resolución como la que examina constituye una resolución que pone definitivamente fin a un procedimiento contra una persona, en el sentido del artículo 54 del CAAS, es preciso asegurarse de que dicha resolución ha sido adoptada tras una apreciación del fondo del asunto.
- 23 Con respecto al caso del que conoce, el órgano jurisdiccional remitente considera, con carácter preliminar, que no procede examinar si ordenó acertadamente el archivo del primer procedimiento, puesto que tal archivo es definitivo.

- 24 A continuación, precisa que, en principio, el primer procedimiento sancionador, en el que se procedió a la práctica de la prueba, concluyó con la absolución del recurrente en el litigio principal y que el segundo procedimiento sancionador trataba sobre los mismos hechos. Considera que el principio *non bis in idem* se aplica con independencia de la calificación jurídica de esos hechos y que, por lo tanto, el artículo 50 de la Carta ha de interpretarse en el sentido de que se opone a una nueva sanción a NK, a pesar de que en la primera resolución absolutoria se declarase que los juegos controvertidos eran juegos de azar prohibidos. No obstante, habida cuenta de esta última circunstancia, el órgano jurisdiccional remitente estima que esta interpretación no es tan evidente como para no dejar lugar a dudas.
- 25 En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vorarlberg) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el principio *non bis in idem*, tal y como lo garantiza el artículo 50 de la Carta, en el sentido de que la autoridad administrativa sancionadora competente de un Estado miembro no puede imponer una multa a una persona por la infracción de una disposición en materia de juegos de azar si previamente se ha archivado definitivamente, tras la celebración de una vista en la que se procedió a la práctica de la prueba, un procedimiento administrativo sancionador tramitado a raíz de los mismos hechos contra esa misma persona por la infracción de otra disposición en materia de juegos de azar (o, de un modo más general, de la normativa de ese ámbito jurídico)?»

### **Sobre la competencia del Tribunal de Justicia**

- 26 Tanto el Gobierno austriaco como la Comisión alegan la incompetencia del Tribunal de Justicia debido a que el órgano jurisdiccional remitente no ha concretado suficientemente la medida en que las disposiciones de Derecho nacional en cuestión fueron adoptadas para aplicar el Derecho de la Unión ni por qué, a pesar de su carácter meramente interno, el litigio del que conoce presenta un elemento de conexión con las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a las libertades fundamentales que hace necesaria la interpretación solicitada con carácter prejudicial para resolver dicho litigio.
- 27 El artículo 51, apartado 1, de la Carta establece que las disposiciones de esta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.
- 28 A este respecto, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas. El Tribunal de Justicia ya ha indicado que, por este motivo, no puede apreciar a la luz de la Carta una normativa nacional que no se inscriba en el marco del Derecho de la Unión. Por el contrario, cuando una normativa nacional está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia debe proporcionar, en el marco de una remisión prejudicial, todos los elementos de interpretación necesarios para que el órgano jurisdiccional nacional pueda apreciar la conformidad de dicha normativa con los derechos fundamentales cuyo cumplimiento debe garantizar (sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 19, y de 5 de mayo de 2022, BPC Lux 2 y otros, C-83/20, EU:C:2022:346, apartado 26 y jurisprudencia citada).

- 29 El Tribunal de Justicia también ha declarado que, cuando resulte que una normativa nacional puede obstaculizar el ejercicio de una o varias libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, solo podrá acogerse a las excepciones establecidas en el Derecho de la Unión para justificar dicho obstáculo si ello es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia. Es evidente que esta obligación de conformidad con los derechos fundamentales está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en consecuencia, en el de la Carta. Por consiguiente, debe considerarse que el empleo, por un Estado miembro, de excepciones establecidas por el Derecho de la Unión para justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado «aplica el Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta (sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros*, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 36).
- 30 Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los servicios que un prestador establecido en un Estado miembro ofrece, sin desplazarse, a un destinatario establecido en otro Estado miembro constituyen una prestación de servicios transfronteriza en el sentido del artículo 56 TFUE (sentencias de 11 de junio de 2015, *Berlington Hungary y otros*, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 26, y de 3 de diciembre de 2020, *BONVER WIN*, C-311/19, EU:C:2020:981, apartado 19).
- 31 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 50 de la Carta es aplicable dado que, conforme a la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 35 y 36, dictada en relación con una remisión de un órgano jurisdiccional austriaco que también debía aplicar la legislación austriaca en materia de juegos de azar, esta legislación puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE. Además, el órgano jurisdiccional remitente ha indicado que los ciudadanos de la Unión, es decir, ciudadanos de Estados miembros distintos de la República de Austria, eran clientes del establecimiento de NK, sito en la circunscripción del Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vorarlberg), en Austria, y que se encuentra a tan solo 40 km de la frontera con Alemania.
- 32 En estas circunstancias, procede considerar que el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre la petición de decisión prejudicial.

### **Sobre la admisibilidad**

- 33 El Gobierno austriaco considera que debe declararse la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, ya que no permite determinar las disposiciones del Derecho nacional a las que se refiere en concreto el órgano jurisdiccional remitente ni la medida en que este tiene dudas, en relación con tales disposiciones, sobre la interpretación del Derecho de la Unión. Por su parte, la Comisión considera que esta petición es inadmisibile porque en el presente asunto no concurren los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder de manera útil a la cuestión prejudicial y para demostrar la pertinencia de la cuestión prejudicial para la solución del litigio.
- 34 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 órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la resolución jurisdiccional que debe 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 refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 5 de mayo de 2022, *Universiteit Antwerpen* y otros, C-265/20, EU:C:2022:361, apartado 22 y jurisprudencia citada).

- 35 De ello se deriva que las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan 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 del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni 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 y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 5 de mayo de 2022, *Universiteit Antwerpen* y otros, C-265/20, EU:C:2022:361, apartado 23, y jurisprudencia citada).
- 36 Así, como la resolución de remisión sirve de fundamento al procedimiento ante el Tribunal de Justicia, es indispensable que el órgano jurisdiccional nacional haga explícito, en esa resolución, el marco fáctico y normativo en el que se inscribe el litigio principal y facilite unas explicaciones mínimas sobre los motivos de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio del que conoce (sentencia de 5 de mayo de 2022, *Universiteit Antwerpen* y otros, C-265/20, EU:C:2022:361, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 37 Estos requisitos acumulativos relativos al contenido de una petición de decisión prejudicial figuran expresamente en el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. De este artículo se desprende, en particular, que la petición de decisión prejudicial debe contener «la indicación de las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal».
- 38 Pues bien, el órgano jurisdiccional remitente señaló que debía pronunciarse sobre la legalidad de una segunda resolución sancionadora, impuesta por los mismos hechos a la misma persona, por infracción del artículo 52, apartado 1, punto 1, primer supuesto, de la GSpG, esto es, la celebración de juegos de azar en forma de loterías prohibidas, tras el archivo de un primer procedimiento sancionador basado en el artículo 52, apartado 1, punto 1, tercer supuesto, de la GSpG, esto es, la puesta a disposición de tales juegos de azar. Expuso que, por consiguiente, su duda se refería a la interpretación del principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 50 de la Carta, que considera aplicable dado que, en virtud de la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger* y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), apartados 35 y 36, una legislación como la controvertida en el litigio principal puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE. Por lo que respecta a la interpretación de este principio, el órgano jurisdiccional remitente observó en particular que, si bien consideraba que, en principio, el primer procedimiento sancionador, en el que se había procedido a la práctica de la prueba, había conducido a la absolución de NK y que el principio *non bis in idem* contemplado en el artículo 50 de la Carta resultaba de aplicación con independencia de la calificación jurídica de esos hechos, la respuesta a la cuestión prejudicial planteada no le parecía tan evidente como para no dejar lugar a dudas, puesto que en la primera resolución se indicaba que los juegos en cuestión eran juegos de azar prohibidos.

- 39 Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente ha expuesto las razones que le han llevado a preguntarse sobre la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como la relación que, a su juicio, existe entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal.
- 40 En consecuencia, la petición de decisión prejudicial es admisible.

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 41 Mediante su única cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 50 de la Carta, en la medida en que consagra el principio *non bis in idem*, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se imponga a una persona una sanción de carácter penal por infracción de una disposición de una normativa nacional que puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios, en el sentido del artículo 56 TFUE, cuando respecto de esa persona ya existe, tras la celebración de una vista en la que se procedió a la práctica de la prueba, una resolución judicial firme por la que se absuelve a la referida persona de la infracción de otra disposición de dicha normativa por los mismos hechos.
- 42 El artículo 50 de la Carta, que lleva por epígrafe «Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción», dispone que «nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley».
- 43 Con carácter preliminar, procede señalar que el principio *non bis in idem* prohíbe la acumulación tanto de procedimientos como de sanciones de carácter penal en el sentido de dicho artículo por los mismos hechos contra la misma persona (sentencia de 22 de marzo de 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 44 Por cuanto se refiere a la apreciación del carácter penal de los procedimientos y sanciones de que se trata, de la jurisprudencia se desprende que son pertinentes tres criterios en el marco de esta apreciación. El primero es la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno; el segundo, la propia naturaleza de la infracción, y, el tercero, la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado (sentencias de 4 de mayo de 2023, *MV — 98*, C-97/21, EU:C:2023:371, apartado 38 y jurisprudencia citada, y de 14 de septiembre de 2023, *Volkswagen Group Italia y Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, [...], apartado 45).
- 45 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de estos criterios, si los procedimientos y sanciones controvertidos en el litigio principal tienen carácter penal, en el sentido del artículo 50 de la Carta.
- 46 A este respecto, es preciso recordar que la aplicación del artículo 50 de la Carta no se limita únicamente a los procesos y sanciones que el Derecho nacional califica de «penales», sino que se extiende —con independencia de su calificación en Derecho interno— a los procedimientos y sanciones que deban considerarse de carácter penal en atención a los otros dos criterios mencionados en el apartado 44 de la presente sentencia (sentencias de 4 de mayo de 2023, *MV — 98*, C-97/21, EU:C:2023:371, apartado 41 y jurisprudencia citada, y de 14 de septiembre de 2023, *Volkswagen Group Italia y Volkswagen Aktiengesellschaft*, C-27/22, [...], apartado 48).

- 47 Dado que el órgano jurisdiccional remitente señala, en su petición de decisión prejudicial, que los procedimientos y sanciones controvertidos en el litigio principal tienen carácter penal en el sentido del artículo 50 de la Carta, con arreglo a los criterios recordados en el apartado 44 de la presente sentencia, procede examinar si se cumplen los requisitos de aplicación del principio *non bis in idem*.
- 48 En efecto, de la jurisprudencia se desprende que la aplicación del principio *non bis in idem* se supedita a un doble requisito: por una parte, que exista una resolución anterior firme (requisito del «bis») y, por otra parte, que la resolución anterior y los procedimientos o resoluciones posteriores tengan por objeto los mismos hechos (requisito del «idem») (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 28).
- 49 En lo que atañe al requisito del «bis», para determinar si una resolución judicial constituye una resolución que juzga en firme a una persona, es preciso asegurarse de que dicha resolución ha sido adoptada tras una apreciación en cuanto al fondo del asunto [sentencia de 16 de diciembre de 2021, AB y otros (Revocación de amnistía), C-203/20, EU:C:2021:1016, apartado 56 y jurisprudencia citada].
- 50 Esta interpretación se ve confirmada por el tenor del artículo 50 de la Carta, ya que los conceptos de «condena» y de «absolución» a los que se refiere esta disposición implican necesariamente que se haya examinado la responsabilidad penal de la persona de que se trate y que se haya adoptado una decisión al respecto [sentencia de 16 de diciembre de 2021, AB y otros (Revocación de amnistía), C-203/20, EU:C:2021:1016, apartado 57].
- 51 Como corolario del principio de fuerza de cosa juzgada, el principio *non bis in idem* tiene por objeto garantizar la seguridad jurídica y la equidad, velando por que, cuando haya sido objeto de un procedimiento sancionador y, en su caso, sancionada, la persona afectada tenga la certeza de que no se la enjuiciará de nuevo por la misma infracción (sentencia de 22 de marzo de 2022, Nordzucker y otros, C-151/20, EU:C:2022:203, apartado 62).
- 52 En el presente asunto, de las apreciaciones efectuadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende, en primer lugar, que la primera sanción impuesta a NK, por infracción de la normativa sobre juegos de azar, fue anulada por una resolución firme de dicho órgano jurisdiccional de 13 de agosto de 2018, adoptada tras la celebración de una vista en la que se procedió a la práctica de la prueba. A continuación, el órgano jurisdiccional remitente señaló que la práctica de la prueba le había permitido concluir, en dicha resolución, que NK no había puesto a disposición con carácter empresarial juegos de azar prohibidos, en el sentido del tercer supuesto del artículo 52, apartado 1, punto 1, de la GSpG, y que dicha resolución produce, según el Derecho nacional, los efectos de una resolución absolutoria. Por último, dicho órgano jurisdiccional declaró que NK había celebrado tales juegos, en el sentido del primer supuesto del citado artículo 52, apartado 1, punto 1, sin imponer no obstante sanción alguna al respecto.
- 53 De los elementos señalados en el apartado anterior se desprende que, en el marco del primer procedimiento, el órgano jurisdiccional remitente adoptó su resolución a la luz de una apreciación en cuanto al fondo del asunto y pudo pronunciarse sobre la responsabilidad penal del acusado, extremo que, no obstante, corresponde comprobar a ese órgano jurisdiccional.

- 54 Por lo que respecta al requisito del «*idem*», conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del propio tenor del artículo 50 de la Carta se desprende que este prohíbe juzgar o sancionar penalmente a la misma persona más de una vez por la misma infracción (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 31).
- 55 En el presente asunto, consta que los dos procedimientos sancionadores de que se trata se refieren a la misma persona, a saber, NK.
- 56 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el criterio pertinente para apreciar la existencia de la misma infracción es el de la identidad de los hechos materiales, entendido como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisolublemente ligadas entre sí que han dado lugar a la absolución o la condena definitiva de la persona de que se trate. Por lo tanto, el artículo 50 de la Carta prohíbe imponer, por hechos idénticos, varias sanciones de carácter penal a raíz de diferentes procedimientos tramitados a tal efecto [sentencias de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros, C-537/16, EU:C:2018:193, apartado 37, y de 2 de septiembre de 2021, LG y MH (Autoblanqueo), C-790/19, EU:C:2021:661, apartado 78].
- 57 Para determinar si existe tal conjunto de circunstancias concretas, los órganos nacionales competentes deben determinar si los hechos materiales de ambos procedimientos constituyen un conjunto de hechos indisolublemente ligados en el tiempo, en el espacio y por su objeto [sentencia de 2 de septiembre de 2021, LG y MH (Autoblanqueo), C-790/19, EU:C:2021:661, apartado 79 y jurisprudencia citada].
- 58 Además, a la luz de la jurisprudencia recordada en el apartado 56 de la presente sentencia, el requisito del «*idem*» exige que los hechos materiales sean idénticos. En cambio, el principio *non bis in idem* no resulta aplicable cuando los hechos de que se trate no sean idénticos, sino solo similares (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 36).
- 59 El Tribunal de Justicia ha declarado, asimismo, que la calificación jurídica, en el Derecho nacional, de los hechos y el interés jurídico protegido no son pertinentes para determinar la existencia de la misma infracción, puesto que el alcance de la protección que confiere el artículo 50 de la Carta ni puede variar de un Estado miembro a otro [sentencias de 20 de marzo de 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, apartado 36, y de 2 de septiembre de 2021, LG y MH (Autoblanqueo), C-790/19, EU:C:2021:661, apartado 80,] ni —salvo disposición contraria del Derecho de la Unión— variar de un ámbito a otro de este Derecho (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 35).
- 60 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente, único competente para pronunciarse sobre los hechos, determinar si el litigio del que conoce versa sobre hechos idénticos a los que dieron lugar a la resolución de 13 de agosto de 2018 a la que se refiere el apartado 52 de la presente sentencia.
- 61 De la resolución de remisión se desprende que, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, los dos procedimientos sancionadores en cuestión se referían a la instrucción de hechos materiales sustancialmente idénticos, en particular, por sus vínculos en el tiempo y en el espacio. Así, en la inspección llevada a cabo el 29 de diciembre de 2017 en el establecimiento de NK, se comprobó que en él se encontraban instaladas cuatro máquinas de juegos de azar operativas, sin que se hubiera concedido licencia alguna para su explotación. En estas circunstancias, el hecho de que NK fuera procesado, en primer lugar, por poner a disposición con carácter empresarial loterías prohibidas en el primer procedimiento sancionador y, posteriormente, por celebrar tales loterías

en el segundo procedimiento sancionador puede considerarse, con arreglo a la jurisprudencia citada en el apartado 59 de la presente sentencia, irrelevante a efectos de constatar la existencia de «una misma infracción».

- 62 En este contexto, procede señalar que la tramitación de un procedimiento sancionador de carácter penal basado en los mismos hechos constituiría una limitación del derecho fundamental consagrado en el artículo 50 de la Carta.
- 63 No obstante, una limitación del derecho fundamental garantizado en el artículo 50 de la Carta puede justificarse sobre la base del artículo 52, apartado 1, de esta (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 64 Según el artículo 52, apartado 1, primera frase, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por esta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Conforme a la segunda frase del mismo apartado, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo podrán introducirse limitaciones de esos derechos y libertades cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
- 65 En primer lugar, en el presente asunto, se desprende de la resolución de remisión que cada uno de los dos procedimientos incoados por la Administración del Distrito de Feldkirch, que dieron lugar a la resolución de 13 de agosto de 2018 y a la resolución de 30 de noviembre de 2018 y a una acumulación de procedimientos, estaba establecido por la ley.
- 66 En lo que atañe, en segundo lugar, al respeto del contenido esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 50 de la Carta, ha de recordarse que la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones respeta el contenido esencial del artículo 50 de la Carta siempre que la normativa nacional no permita perseguir y sancionar los mismos hechos por la misma infracción o con el fin de lograr el mismo objetivo, sino que contemple únicamente la posibilidad de acumular procedimientos y sanciones en virtud de normativas diferentes (sentencia de 22 de marzo de 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, apartado 43).
- 67 Pues bien, los dos procedimientos incoados por la Administración del Distrito de Feldkirch, que dieron lugar a la acumulación de procedimientos, persiguen el mismo objetivo, a saber, sancionar las ofertas ilegales de juegos de azar mediante máquinas tragaperras, y se basan en la misma normativa.
- 68 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 50 de la Carta, en la medida en que consagra el principio *non bis in idem*, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se imponga a una persona una sanción de carácter penal por infracción de una disposición de una normativa nacional que puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios, en el sentido del artículo 56 TFUE, cuando respecto de esa persona ya existe, tras la celebración de una vista en la que se procedió a la práctica de la prueba, una resolución judicial firme por la que se absuelve a la referida persona de la infracción de otra disposición de dicha normativa por los mismos hechos.

## Costas

- 69 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 Sexta) declara:

**El artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en la medida en que consagra el principio *non bis in idem*, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se imponga a una persona una sanción de carácter penal por infracción de una disposición de una normativa nacional que puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios, en el sentido del artículo 56 TFUE, cuando respecto de esa persona ya existe, tras la celebración de una vista en la que se procedió a la práctica de la prueba, una resolución judicial firme por la que se absuelve a la referida persona de la infracción de otra disposición de dicha normativa por los mismos hechos.**

Firmas