



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 14 de junio de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Juegos de azar — Normativa restrictiva de un Estado miembro — Sanciones administrativas de carácter penal — Razones imperiosas de interés general — Proporcionalidad — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 47 — Derecho a la tutela judicial efectiva — Normativa nacional que impone al juez la obligación de instruir de oficio los elementos de los que conoce en el marco del enjuiciamiento de las infracciones administrativas de carácter penal — Conformidad»

En el asunto C-685/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Land de Alta Austria, Austria), mediante resolución de 14 de diciembre de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de diciembre de 2015, en el procedimiento entre

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter,

Astrid Walden

y

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal, el Sr. A. Rosas, la Sra. C. Toader (Ponente) y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de noviembre de 2016; consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Online Games Handels GmbH, por los Sres. P. Ruth y D. Pinzger, Rechtsanwälte;

* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Sr. Breuer y las Sras. Enter y Walden, por el Sr. F. Maschke, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer y los Sres. F. Herbst y G. Trefil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck y M. Jacobs, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. P. Vlaemminck y R. Verbeke, advocaten;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. H. Tserepa-Lacombe y el Sr. G. Braun, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de marzo de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, tal como se interpretan concretamente en la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), leídos a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de sendos litigios entre Online Games Handels GmbH (en lo sucesivo, «Online Games»), el Sr. Frank Breuer, así como las Sras. Nicole Enter y Astrid Walden, y la Landespolizeidirektion Oberösterreich (Dirección regional de la policía del Land de Alta Austria), en relación con sanciones administrativas de carácter penal que ésta impuso a aquéllos por la explotación, sin autorización, de máquinas tragaperras.

Derecho austriaco

Ley constitucional federal

- 3 Bajo el epígrafe «Establecimiento del Estado Federal», el capítulo 3 de la Bundes-Verfassungsgesetz (Ley constitucional federal, BGBl. 1/1930), en su versión modificada (BGBl. I, 102/2014) (en lo sucesivo, «B-VG»), comprende entre otros los artículos 90 y 94 de dicha Ley. A tenor del artículo 90 de la B-VG:

«(1) Salvo que por ley se disponga expresamente otra cosa, los debates en los asuntos civiles y penales de que conozcan los órganos jurisdiccionales ordinarios serán orales y públicos.

(2) Los procedimientos penales estarán sujetos al principio acusatorio.»

- 4 El artículo 94, apartado 1, de la B-VG presenta la siguiente redacción:

«La justicia es independiente de la Administración en todas las instancias.»

- 5 El capítulo 7 de la B-VG se titula «Garantías constitucionales y administrativas». Comprende el artículo 130 de la B-VG, que dispone lo siguiente:

«(1) Los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo [Verwaltungsgerichte] serán competentes para conocer de:

1. los recursos de anulación por ilegalidad de las resoluciones de las autoridades administrativas;

[...]

(4) Los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo deberán pronunciarse en cuanto al fondo en los recursos contemplados en el apartado 1, punto 1, en los asuntos administrativos de carácter sancionador. [...]

[...]»

Ley federal de juegos de azar

- 6 La Glücksspielgesetz (Ley de juegos de azar, BGBl. 620/1989), en su versión resultante de la modificación publicada en el BGBl. I, 76/2011 (en lo sucesivo, «GSpG 2011»), establecía en el artículo 50 lo siguiente:

«(1) Serán competentes en materia de procedimiento sancionador y de cierre de empresas conforme a la presente Ley federal, en primera instancia, las autoridades administrativas del cantón (Bezirk) [...] y, en segunda instancia, las salas de lo contencioso-administrativo independientes previstas en el artículo 51, apartado 1, de la Verwaltungsstrafgesetz [(Ley de sanciones administrativas)].

(2) Tales autoridades podrán obtener la colaboración de los órganos de control público y, para dirimir las cuestiones de hecho contempladas en las disposiciones de la presente Ley federal, la de los expertos acreditados que prevé el artículo 1, apartado 3. En cualquier caso, formarán parte de los órganos de control público los órganos del servicio público de seguridad y de las autoridades fiscales.

[...]»

- 7 El artículo 52 de la GSpG 2011, titulado «Disposiciones sobre las sanciones administrativas», preceptuaba lo siguiente:

«(1) Comete una infracción administrativa y puede ser sancionado por la autoridad administrativa con multa de hasta 22 000 euros:

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

[...]

(2) Si, en el marco de la participación en loterías, los jugadores u otras personas pagan prestaciones de más de diez euros por jugada, éstas no tendrán la consideración de importes mínimos y, por consiguiente, la eventual responsabilidad que se derive de la presente Ley federal será subsidiaria respecto de la que resulta del artículo 168 del Strafgesetzbuch [(Código Penal)]. [...]

[...]»

8 El artículo 53 de la GSpG 2011 era del siguiente tenor:

«(1) La autoridad administrativa podrá ordenar la confiscación de las máquinas automáticas de juegos de azar [...] cuando

1. sospeche

a) la existencia de una infracción continua de una o varias disposiciones del artículo 52, apartado 1, cometida mediante estas máquinas automáticas [...] con las que se viola el monopolio del Estado Federal en materia de juegos de azar, o

[...]»

9 Una nueva modificación de la Ley federal de juegos de azar se publicó en el BGBl. I, 13/2014 (en lo sucesivo, en la versión modificada, «GSpG 2014»).

10 Según el artículo 50, apartado 1, de la GSpG 2014:

«Serán competentes en materia de procedimiento sancionador y de cierre de empresas conforme a la presente Ley federal las autoridades administrativas del cantón (Bezirk) [...]. Sus resoluciones podrán ser objeto de recurso ante un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo del Land.»

11 El artículo 52 de la GSpG 2014 tiene la siguiente redacción:

«(1) Comete una infracción administrativa y puede 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 haga accesibles como empresario loterías prohibidas en el sentido del artículo 2, apartado 4, o participe en éstas como empresario en el sentido del artículo 2, apartado 2;

[...]

(3) El acto que presente simultáneamente los elementos constitutivos de una infracción administrativa en el sentido del artículo 52 y los elementos constitutivos del artículo 168 del Código Penal se castigará únicamente con las sanciones administrativas previstas en el artículo 52.

[...]»

Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa

12 La Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, BGBl. I, 33/2013), en su versión resultante de la modificación publicada en el BGBl. I, 122/2013 (en lo sucesivo, «VwGVG»), prescribe en su artículo 18 lo siguiente:

«La autoridad demandada será parte también.»

13 A tenor del artículo 38 de la VwGVG:

«Salvo disposición en contrario de la presente Ley, se aplicarán por analogía al procedimiento relativo a los recursos interpuestos conforme al artículo 130, apartado 1, de la B-VG en los asuntos sancionadores administrativos las disposiciones de la Ley de sanciones administrativas de 1991 [...] y,

en todo lo demás, las disposiciones de Derecho procesal contenidas en leyes federales o en leyes de los Länder que la autoridad haya aplicado o hubiera debido aplicar en el procedimiento que precedió al procedimiento ante el Verwaltungsgericht [(Tribunal de lo Contencioso-Administrativo)].»

14 El artículo 46, apartado 1, de la VwGVG está redactado en los siguientes términos:

«Incumbe al Verwaltungsgericht [(Tribunal de lo Contencioso-Administrativo)] recabar las pruebas necesarias para la solución del litigio.»

15 Según lo dispuesto en el artículo 50 de la VwGVG:

«Cuando no proceda desestimar el recurso ni suspender el procedimiento, el Verwaltungsgericht [(Tribunal de lo Contencioso-Administrativo)] deberá pronunciarse en cuanto al fondo sobre las reclamaciones a que se refiere el artículo 130, apartado 1, punto 1, de la B-VG.»

Ley de procedimiento administrativo

16 A tenor del artículo 8 de la Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, (Ley de procedimiento administrativo, BGBl. I, 51/1991), en su versión resultante de la modificación publicada en el BGBl. I, 161/2013 (en lo sucesivo, «AVG»):

«Las personas que se dirijan a la autoridad o a las que ésta dirija un acto están afectadas por el procedimiento y, en la medida en que se vean afectadas por el asunto en virtud de un derecho o de un interés jurídico, tendrán la condición de partes.»

17 El artículo 37 de la AVG estipula lo siguiente:

«El procedimiento de instrucción tiene por objeto permitir que se constaten los hechos que es necesario conocer para resolver un asunto administrativo y ofrecer a las partes la ocasión de hacer valer sus derechos y sus intereses jurídicos.

[...]»

18 El artículo 39 de la AVG es del siguiente tenor:

«(1) El procedimiento de instrucción estará sujeto a las normas administrativas.

(2) En la medida en que las normas administrativas no contengan ninguna disposición a este respecto, la autoridad deberá actuar de oficio y sustanciar el procedimiento de instrucción con pleno respeto de las disposiciones del presente capítulo. En particular, la autoridad podrá convocar a las partes a una audiencia de oficio o a instancia de una de ellas y acumular varios asuntos administrativos con vistas a una tramitación común o escindirlos de nuevo. Cuando adopte tales decisiones de ordenación del procedimiento, deberá guiarse por el afán de crear en la mayor medida posible un contexto de eficacia, de celeridad, de sencillez y de economía.

[...]»

Ley de sanciones administrativas

- 19 El artículo 24 de la Verwaltungsstrafgesetz (Ley de sanciones administrativas, BGBl. 52/1991), en su versión resultante de la modificación publicada en el BGBl. I, 33/2013 (en lo sucesivo, «VStG»), establece lo siguiente:

«Salvo disposición en contrario de la presente Ley federal, la [AVG] se aplicará asimismo en los procedimientos sancionadores administrativos. [...]»

- 20 A tenor del artículo 25 de la VStG:

«(1) Las infracciones administrativas se perseguirán de oficio [...]

(2) Las circunstancias atenuantes deberán tomarse en consideración de la misma manera que las circunstancias agravantes.

[...]»

Litigios principales y cuestión prejudicial

- 21 El Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Land de Alta Austria, Austria) conoce de dos litigios, el primero relativo a la legalidad del decomiso de aparatos cuya utilización puede hacer que se viole el monopolio que detenta el Estado Federal en el ámbito de los juegos de azar y el segundo atinente a la legalidad de multas impuestas por haber organizado juegos de azar con tales máquinas o haber permitido su organización.
- 22 El primer litigio es consecuencia de una inspección efectuada el 8 de marzo de 2012, a petición de la Dirección regional de la policía del Land de Alta Austria, por los servicios fiscales en el establecimiento «SJ-Bet Sportbar», situado en Wels (Austria).
- 23 Al constatar la presencia de ocho aparatos de los que se sospechaba que se empleaban violando el monopolio del Estado Federal austriaco en el ámbito de los juegos de azar, dichos servicios procedieron a su decomiso. En esa inspección se alegó que uno de estos aparatos pertenecía a Online Games.
- 24 Mediante resolución de 17 de abril de 2012, la Dirección regional de la policía del Land de Alta Austria ordenó la confiscación por una duración indeterminada del aparato que supuestamente pertenecía a Online Games, conforme al artículo 53, apartado 1, punto 1, letra a), de la GSpG 2011.
- 25 Online Games interpuso recurso contra la citada resolución ante la Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreich (Sala de lo contencioso-administrativo independiente del Land de Alta Austria), que actualmente es el Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Land de Alta Austria). Mediante resolución de 21 de mayo de 2012, este recurso se desestimó por infundado.
- 26 Mediante resolución de 1 de octubre de 2015, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) estimó el recurso de Online Games contra la resolución de 21 de mayo de 2012, anulando esta última debido a que en ella no se había señalado con la suficiente precisión la cuantía de las apuestas máximas que podían realizar los jugadores mediante los aparatos confiscados a fin de establecer la competencia de los órganos jurisdiccionales penales ordinarios o contencioso-administrativos que debían conocer del litigio en cuestión. Así, éste fue remitido al Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Land de Alta Austria).

- 27 Se puso de manifiesto que, en este primer litigio, el organizador de los juegos de azar en los que podían participar los jugadores mediante el aparato confiscado era una sociedad de responsabilidad limitada con domicilio social en Brno, en la República Checa.
- 28 En el marco del segundo litigio, el 14 de agosto de 2014, los servicios fiscales efectuaron una inspección en el establecimiento «Café Vegas», ubicado en Linz (Austria).
- 29 Al constatar la presencia de ocho aparatos y por considerar que éstos se utilizaban violando el monopolio del Estado Federal en el ámbito de los juegos de azar, dichos servicios procedieron a su confiscación.
- 30 Mediante resolución de 24 de septiembre de 2015, la Dirección regional de la policía del Land de Alta Austria impuso, con arreglo al artículo 52, apartado 1, punto 1, de la GSpG 2014, sendas multas de una cuantía de 24 000 euros cada una al Sr. Breuer y a las Sras. Enter y Walden, por la organización o participación en la organización de juegos de azar en el establecimiento «Café Vegas».
- 31 El Sr. Breuer y las Sras. Enter y Walden interpusieron un recurso contra tales decisiones ante el órgano jurisdiccional remitente. En esta ocasión, precisaron que los aparatos en cuestión eran alimentados por un servidor de programas de juegos que se encontraba en Eslovaquia.
- 32 El objeto de los litigios principales, tal como se indica en la resolución de remisión, se circunscribe a la cuestión de determinar si la confiscación definitiva del aparato perteneciente a Online Games así como las multas impuestas al Sr. Breuer, a la Sra. Enter y a la Sra. Walden son conformes a Derecho, incluido el Derecho de la Unión.
- 33 El órgano jurisdiccional remitente celebró dos vistas, una el 11 de noviembre de 2015, en el marco del primer litigio, y otra el 11 de diciembre de 2015, en el marco del segundo litigio.
- 34 En la vista que tuvo lugar el 11 de noviembre de 2015 participaron un representante de Online Games y un representante de los servicios fiscales de la ciudad de Linz. La Dirección regional de la policía del Land de Alta Austria no estuvo representada en ella. La vista de 11 de diciembre de 2015 se celebró en presencia de esa Dirección regional y de los servicios fiscales. El abogado del Sr. Breuer y de las Sras. Enter y Walden, ausente en esta última vista, aportó no obstante al órgano jurisdiccional remitente los elementos probatorios en los que basaba su defensa. Tanto en el marco del primer litigio como en el del segundo, los servicios fiscales y la Dirección regional de la policía del Land de Alta Austria invocaron diversos motivos para justificar la conformidad con el Derecho de la Unión de las normativas nacionales en cuestión, a saber, la GSpG 2011 y la GSpG 2014, respectivamente.
- 35 De la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente y el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) discrepan sobre el alcance del principio que rige los procedimientos administrativos sancionadores, que confiere al juez que conoce del fondo del asunto un papel activo en el establecimiento de la verdad y según el cual corresponde a éste subsanar las lagunas y omisiones de las autoridades represivas.
- 36 El órgano jurisdiccional remitente precisa a este respecto que, a raíz de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 30 de abril de 2014, Pflieger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), el tribunal nacional que conocía del asunto que dio lugar a esa sentencia constató, mediante resolución de 9 de mayo de 2014, la incompatibilidad del monopolio del Estado austriaco en el ámbito de los juegos de azar con el artículo 56 TFUE. A raíz de un recurso de casación interpuesto por el Ministerio de Hacienda federal, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) anuló esa resolución el 15 de diciembre de 2014, devolviendo el asunto al órgano jurisdiccional remitente. El 29 de mayo de 2015, éste reafirmó la incompatibilidad con el Derecho de la Unión del

monopolio que ostenta el Estado austriaco en el ámbito de los juegos de azar. Esta resolución volvió a ser objeto de un recurso ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

- 37 El órgano jurisdiccional remitente duda de la compatibilidad con el artículo 47 de la Carta y el artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), del principio según el cual incumbe al juez que conoce del asunto instruir de oficio los hechos que puedan constituir infracciones administrativas de carácter penal, tal como se consagra en el artículo 38 de la VwGVG, en relación con los artículos 24 y 25 de la VStG y con el artículo 39, apartado 1, de la AVG.
- 38 Según el órgano jurisdiccional remitente, semejante obligación puede afectar a la imparcialidad del juez, cuyo papel se confundiría con el de la autoridad encargada de formular la acusación. A su juicio, tal obligación es, por tanto, incompatible con el artículo 47 de la Carta, leído a la luz del artículo 6 del CEDH.
- 39 Ese órgano jurisdiccional considera que de la jurisprudencia dimanante de la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), resulta que corresponde a las autoridades competentes acreditar que las medidas nacionales cuya finalidad es conferir al Estado un monopolio en el ámbito de los juegos de azar están justificadas por el afán de reducir las oportunidades de juego o de luchar contra la criminalidad y aportar, a este respecto, al juez que conoce del fondo del asunto las pruebas que pongan de manifiesto que la criminalidad o la adicción al juego representaban efectivamente un problema considerable en el momento de los hechos, de modo que cualquier obligación del juez de lo contencioso-administrativo de llevar a cabo investigaciones específicas en este sentido es contraria a dicha jurisprudencia.
- 40 En estas circunstancias, el Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Land de Alta Austria) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse el artículo 56 TFUE y los artículos 49 TFUE y siguientes, a la luz del artículo 6 del CEDH en relación con el artículo 47 de la Carta [...], en el sentido de que, considerando la objetividad y la imparcialidad exigida a los órganos jurisdiccionales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (especialmente, de su sentencia de 18 de mayo de 2010, *Ozerov c. Rusia*, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, apartado 54), dichas disposiciones se oponen a una normativa nacional conforme a la cual las pruebas que se han de aportar en un procedimiento administrativo sancionador a fin de justificar un régimen cuasimonopolístico del mercado nacional de juegos de azar, protegido por el Derecho penal, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en particular, de su sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros*, C-390/12, EU:C:2014:281), no deben ser apreciadas por la autoridad sancionadora (ni por otro órgano estatal de investigación) en su condición de representante de la acusación, sino que debe ser el propio tribunal (actuando como una sola y misma persona/en el ejercicio de una sola y misma función) llamado a resolver sobre la legalidad de la sanción penal impugnada quien, por su propia iniciativa e independientemente de la actuación de las partes, inicialmente las declare y delimite y, posteriormente, las investigue autónomamente y las valore?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 41 El Gobierno austriaco propone una excepción de inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial por considerar, en primer lugar, que la cuestión es hipotética, ya que se debe a una interpretación errónea del Derecho nacional, y, en segundo lugar, que la resolución de remisión no expone de manera suficiente el marco fáctico de los litigios principales para permitir al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil.
- 42 Procede recordar a este respecto que, según reiterada jurisprudencia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el contexto de hecho y normativo definido bajo su responsabilidad, cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia únicamente tiene la posibilidad de negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional a efectos del artículo 267 TFUE cuando no se cumple con lo exigido por el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia sobre el contenido de la petición de decisión prejudicial o cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma de la Unión, solicitadas por el órgano jurisdiccional nacional, no guardan relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o cuando el problema es de naturaleza hipotética (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 43 De una jurisprudencia reiterada se desprende también que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. En la resolución de remisión deben figurar además las razones precisas que han conducido al juez nacional a plantearse la interpretación del Derecho de la Unión y a estimar necesario someter una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia (sentencia de 18 de abril de 2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 44 Pues bien, en el presente asunto, la resolución de remisión describe de manera suficiente el marco jurídico y fáctico de los litigios principales, y las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente permiten determinar el alcance de la cuestión prejudicial.
- 45 En cuanto a la alegación según la cual la cuestión prejudicial es de naturaleza hipotética, se basa en la premisa de que el órgano jurisdiccional remitente incurrió en error al interpretar la normativa nacional. A este respecto, es preciso recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación de disposiciones nacionales, ya que tal interpretación es competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales nacionales. Asimismo, cuando un órgano jurisdiccional nacional le plantea una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia debe atenerse a la interpretación del Derecho nacional que le ha expuesto dicho órgano jurisdiccional (véase, en particular, la sentencia de 27 de octubre de 2009, ĀEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, apartado 57 y jurisprudencia citada). Además, es incuestionable que la conformidad con el Derecho de la Unión de las sentencias que dicte el órgano jurisdiccional remitente depende de la respuesta que se dé a la cuestión prejudicial.
- 46 En tales circunstancias, la petición de decisión prejudicial debe considerarse admisible.

Sobre el fondo

- 47 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita esencialmente que se dilucide si los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, tal como se interpretan concretamente en la sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), leídos a la luz del artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un régimen procesal nacional con arreglo al cual, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, el órgano jurisdiccional que ha de pronunciarse sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa que restringe el ejercicio de una libertad fundamental de la Unión Europea, como la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios en el interior de la Unión, está obligado a instruir de oficio los elementos del asunto de que conoce al examinar la existencia de infracciones administrativas.
- 48 Con carácter liminar, ha de observarse que, en la sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), el Tribunal de Justicia analizó las cuestiones planteadas considerando únicamente la libertad de prestación de servicios prevista en el artículo 56 TFUE, sin examinarlas desde la perspectiva de la libertad de establecimiento que consagra el artículo 49 TFUE. No obstante, tal como señaló la Abogado General en el punto 34 de sus conclusiones, habida cuenta del artículo 62 TFUE, los fundamentos de esa sentencia, relativos a la libre prestación de servicios, pueden aplicarse asimismo a la libertad de establecimiento.
- 49 A continuación, debe recordarse que de la sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), resulta que el artículo 56 TFUE se opone a una normativa nacional que prohíbe la explotación de máquinas tragaperras sin autorización previa de las autoridades administrativas cuando dicha normativa no persiga realmente el objetivo alegado de proteger a los jugadores o de luchar contra la criminalidad y no responda verdaderamente al afán de reducir las oportunidades de juego o de luchar contra la criminalidad vinculada a estos juegos de forma coherente y sistemática (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 56).
- 50 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que son las autoridades competentes del Estado miembro que invocan un objetivo que puede legitimar un obstáculo a la libre prestación de servicios quienes deben proporcionar al órgano jurisdiccional nacional que ha de pronunciarse sobre esta cuestión todos los datos que le permitan comprobar que dicha medida cumple las exigencias enunciadas por el Tribunal de Justicia para poder considerarse justificada (véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 51 Seguidamente, incumbe al órgano jurisdiccional nacional comprobar cuáles son los objetivos que persigue efectivamente la normativa nacional de que se trate y si las restricciones que ésta impone cumplen los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad. En particular, le incumbe asegurarse, a la vista de las disposiciones concretas de desarrollo de la normativa restrictiva en cuestión, de que ésta responda verdaderamente al afán de reducir las oportunidades de juego, de limitar las actividades en este ámbito y de luchar contra la criminalidad vinculada a estos juegos de forma coherente y sistemática (sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartados 47 a 49 y jurisprudencia citada).
- 52 El Tribunal de Justicia ha precisado que el órgano jurisdiccional nacional debe llevar a cabo una apreciación global de las circunstancias que hayan rodeado la adopción y la aplicación de una normativa restrictiva (sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 52).

- 53 Por otra parte, al realizar el control de la proporcionalidad, el enfoque adoptado por el órgano jurisdiccional nacional no debe ser estático, sino dinámico, en el sentido de que debe tener en cuenta la evolución de las circunstancias con posterioridad a la adopción de dicha normativa (sentencia de 30 de junio de 2016, *Admiral Casinos & Entertainment*, C-464/15, EU:C:2016:500, apartado 36).
- 54 Procede recordar asimismo que, según reiterada jurisprudencia, corresponde a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, en virtud del principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, garantizar la tutela judicial de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables. Por otro lado, el artículo 19 TUE, apartado 1, obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva, especialmente en el sentido del artículo 47 de la Carta, en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 55 El ámbito de aplicación de este artículo de la Carta, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual las disposiciones de la Carta se dirigen a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión, confirmando este artículo la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual 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 (sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 51).
- 56 Pues bien, tal como indicó la Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, cuando un Estado miembro adopta una medida que constituye una excepción a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE, como la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios en el interior de la Unión, dicha medida queda incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.
- 57 A tenor del artículo 47, párrafo primero, de la Carta, toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en dicho artículo.
- 58 Pues bien, consta asimismo que, en el marco de los litigios principales, los demandantes alegan que los derechos a la libre prestación de servicios y al libre establecimiento que les confieren, respectivamente, los artículos 56 TFUE y 49 TFUE fueron violados por las medidas de confiscación y las sanciones, por lo que solicitan su anulación ante el órgano jurisdiccional remitente. Así pues, el artículo 47 de la Carta es aplicable en este caso.
- 59 Si bien las obligaciones que incumben a los órganos jurisdiccionales nacionales, en lo referente al examen de la justificación de una normativa restrictiva respecto a una libertad fundamental de la Unión, han sido así definidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cabe observar que corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro configurar la regulación procesal de los recursos destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables. En efecto, ante la inexistencia de una normativa de la Unión, los Estados miembros tienen la responsabilidad de garantizar, en cada caso, una protección efectiva de estos derechos y, en particular, de garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, consagrado en el artículo 47 de la Carta (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de noviembre de 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, apartado 65).
- 60 Por lo que se refiere al derecho a un juez independiente e imparcial, enunciado por el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta, el concepto de «independencia», que es inherente a la misión del juez, consta de dos aspectos. El primer aspecto, externo, implica que el órgano esté protegido contra

injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia en el enjuiciamiento por sus miembros de los litigios de los que conozcan (sentencia de 9 de octubre de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, apartado 30 y jurisprudencia citada).

- 61 El segundo aspecto, interno, se asocia al concepto de «imparcialidad» y se refiere a la equidistancia que debe guardar el órgano de que se trate con respecto a las partes del litigio y a sus intereses respectivos en relación con el objeto de aquél. Este aspecto, que el órgano jurisdiccional remitente teme que se pase por alto en este caso, exige el respeto de la objetividad y la inexistencia de cualquier interés en la solución del litigio que no sea el de la aplicación estricta de la norma jurídica (sentencia de 9 de octubre de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 62 Estas garantías de independencia e imparcialidad postulan la existencia de normas, especialmente de normas estatutarias y procedimentales, que permitan excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en litigio (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de octubre de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 63 En el presente asunto, de las disposiciones del Derecho nacional, citadas en los apartados 3 a 5 y 12 a 20 de la presente sentencia, resulta que las resoluciones de las autoridades administrativas pueden ser objeto de un recurso de anulación por ilegalidad ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, los cuales resuelven el recurso en cuanto al fondo. En su labor, el juez está obligado a instruir los elementos del asunto de que conoce dentro de los límites del mismo, teniendo en cuenta igualmente las circunstancias atenuantes y agravantes. En el marco de estos procedimientos, la autoridad administrativa que haya aplicado la sanción administrativa de carácter penal tiene condición de parte.
- 64 Sobre la base únicamente de estos elementos, no es dable considerar que un régimen procesal de esa naturaleza pueda generar dudas acerca de la imparcialidad del juez nacional, en la medida en que a éste le incumbe instruir el asunto de que conoce con el fin, no de formular la acusación, sino de establecer la verdad. Por otro lado, tal régimen se basa esencialmente en la idea de que el juez no es sólo el árbitro de un litigio entre las partes, sino que representa el interés general de la sociedad. En la persecución de este interés, el órgano jurisdiccional nacional se verá también abocado a examinar la justificación de una normativa restrictiva respecto a una libertad fundamental de la Unión en el sentido de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 65 En lo que atañe a la cuestión de la articulación entre la obligación que el Derecho nacional impone a los órganos jurisdiccionales nacionales de instruir de oficio los hechos de los asuntos de que conocen y la sentencia de 30 de abril de 2014, Pflieger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), se ha recordado en los apartados 50 a 52 de la presente sentencia que, en virtud del Derecho de la Unión, corresponde a aquéllos efectuar una apreciación global de las circunstancias que hayan rodeado la adopción y la aplicación de una normativa restrictiva sobre la base de los elementos de prueba aportados por las autoridades competentes del Estado miembro para demostrar la existencia de objetivos que puedan legitimar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado FUE y su proporcionalidad.
- 66 Aunque estos órganos jurisdiccionales pueden estar obligados, en aplicación de las normas procesales nacionales, a adoptar las medidas necesarias para facilitar la presentación de tales pruebas, no pueden estar obligados, en cambio, como señaló la Abogado General en los puntos 51 a 56 y 68 de sus conclusiones, a actuar en lugar de dichas autoridades para aportar las justificaciones que éstas, según la sentencia de 30 de abril de 2014, Pflieger y otros (C-390/12, EU:C:2014:281), tienen la obligación de aportar. Si estas justificaciones no son aportadas por la ausencia o pasividad de esas autoridades, los órganos jurisdiccionales nacionales deben poder deducir todas las consecuencias que se deriven de semejante omisión.

- 67 En atención a las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, tal como se interpretan concretamente en la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), leídos a la luz del artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a un régimen procesal nacional con arreglo al cual, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, el órgano jurisdiccional que ha de pronunciarse sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa que restringe el ejercicio de una libertad fundamental de la Unión Europea, como la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios en el interior de la Unión Europea, está obligado a instruir de oficio los elementos del asunto de que conoce al examinar la existencia de infracciones administrativas, siempre que tal régimen no tenga como consecuencia que ese órgano jurisdiccional se vea obligado a actuar en lugar de las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate, a las que corresponde aportar los elementos de prueba necesarios para permitir a dicho órgano jurisdiccional controlar si tal restricción está justificada.

Costas

- 68 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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:

Los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, tal como se interpretan concretamente en la sentencia de 30 de abril de 2014, *Pfleger y otros* (C-390/12, EU:C:2014:281), leídos a la luz del artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a un régimen procesal nacional con arreglo al cual, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, el órgano jurisdiccional que ha de pronunciarse sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de una normativa que restringe el ejercicio de una libertad fundamental de la Unión Europea, como la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios en el interior de la Unión Europea, está obligado a instruir de oficio los elementos del asunto de que conoce al examinar la existencia de infracciones administrativas, siempre que tal régimen no tenga como consecuencia que ese órgano jurisdiccional se vea obligado a actuar en lugar de las autoridades competentes del Estado miembro de que se trate, a las que corresponde aportar los elementos de prueba necesarios para permitir a dicho órgano jurisdiccional controlar si tal restricción está justificada.

Firmas