



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 20 de diciembre de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios, libertad de establecimiento, libre circulación de capitales y libertad de empresa — Restricciones — Adjudicación de nuevas concesiones para la gestión de juegos a distancia — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Sentencia del Tribunal Constitucional — Obligación, o no, del órgano jurisdiccional nacional de someter una cuestión al Tribunal de Justicia»

En el asunto C-322/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 4 de febrero de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de junio de 2016, en el procedimiento entre

Global Starnet Ltd

y

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin (Ponente) y E. Regan, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de abril de 2017;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Global Starnet Ltd, por los Sres. B. Carbone, C. Barreca, S. Vinti y A. Scuderi, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. S. Fiorentino y P.G. Marrone, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs y L. Van den Broeck, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. P. Vlaemminck y R. Verbeke, advocaten;

* Lengua de procedimiento: italiano.

- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vlácil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y M. Figueiredo y las Sras. A. Silva Coelho y P. de Sousa Inês, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. L. Malferrari y la Sra. H. Tserepa-Lacombe, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de junio de 2017;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 26 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE, 63 TFUE y 267 TFUE, del artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del principio general de protección de la confianza legítima.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Global Starnet Ltd, por una parte, y el Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerio de Economía y Hacienda, Italia) y la Amministrazione Autonoma Monopoli di Stato (Agencia Independiente de Monopolios Estatales, Italia; en lo sucesivo, «AAMS»), por otra parte, en relación con el establecimiento de los requisitos aplicables a la gestión telemática de juegos en máquinas recreativas y con el anuncio de licitación relativo a la adjudicación de la concesión para la creación y la explotación de la red de gestión telemática de juegos en tales máquinas.

Marco jurídico

Derecho italiano

- 3 El artículo 1 de la legge n.º 220, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011) [Ley n.º 220 por la que se establecen las disposiciones para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de Estabilidad 2011)], de 13 de diciembre de 2010 (Suplemento Ordinario de la GURI n.º 297, de 21 de diciembre de 2010; en lo sucesivo, «Ley n.º 220/2010»), dispone en su apartado 78, letra b), lo siguiente:

«[...]

- 4) mientras dure la concesión, el endeudamiento deberá mantenerse dentro de los límites de un coeficiente que [...] que no deberá exceder del valor establecido mediante decreto del Ministerio de Economía y Hacienda;

[...]

- 8) las operaciones que impliquen una modificación subjetiva del concesionario estarán supeditadas a la autorización previa de la AAMS, so pena de caducidad de la concesión. Por modificación subjetiva del concesionario ha de entenderse toda operación realizada por éste de fusión, escisión, transmisión de empresa, cambio de sede social o del objeto social y disolución de la sociedad, con la salvedad, no obstante, de las operaciones de venta o colocación de acciones del concesionario en un mercado regulado.

9) las operaciones que impliquen una transmisión de participaciones, incluso de aquellas que confieran el control, cuyo titular sea el concesionario, y que puedan suponer una disminución, durante el ejercicio en que se lleve a cabo la operación, del índice de solvencia patrimonial establecido mediante decreto del Ministerio de Economía y Hacienda estarán supeditadas a la autorización previa de la AAMS, sin perjuicio de la obligación que incumbe al concesionario, en tales supuestos, de restablecer, so pena de caducidad de la concesión, el índice mencionado mediante un aumento de capital u otra operación o instrumento destinados a restablecer dicho índice, dentro de los seis meses desde la fecha a partir de la cual se aprobaron las cuentas.

[...]

17) los beneficios excedentarios de las actividades a que se hace referencia en el apartado 6 únicamente podrán destinarse a finalidades distintas de las inversiones relacionadas con las actividades objeto de concesión previa autorización de la AAMS.

[...]

23) se impondrán sanciones, en concepto de penalización, en caso de incumplimiento imputable al concesionario de las cláusulas del contrato mediante el que se le adjudicó la concesión, aun cuando se trate de un incumplimiento involuntario; las sanciones se graduarán en función de la gravedad del incumplimiento, respetando los principios de proporcionalidad y de efectividad de las sanciones;

[...]

25) el concesionario que cese su actividad cuando expire la concesión habrá de continuar llevando a cabo las actividades de administración ordinaria en lo que concierne a la gestión y la explotación de las actividades de recaudación [de las apuestas] de los juegos objeto de la concesión hasta que la gestión y la explotación se hayan transmitido a un nuevo concesionario;

[...]»

4 En virtud del artículo 1, apartado 79, de esta Ley, los concesionarios de la explotación de juegos públicos que no se lleve a cabo a distancia están obligados a firmar una adenda al contrato de concesión con el fin de adecuar dicho contrato a las disposiciones de la referida Ley mencionadas en el anterior apartado.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

5 La AAMS adjudicó la concesión para la implantación y la explotación operativa de la red de gestión telemática de juegos lícitos mediante máquinas recreativas y de las actividades conexas a ellas a Global Starnet basándose en una disposición que permitía adjudicar este tipo de concesiones a los concesionarios existentes, entre los que se hallaba Global Starnet, al margen de los procedimientos de selección establecidos para los demás operadores de juegos.

6 Mediante la Ley n.º 220/2010, los requisitos establecidos para poder beneficiarse de las concesiones relativas a la organización y la gestión de juegos públicos fueron modificados de tal modo que dichas concesiones son ahora menos favorables para Global Starnet. En virtud de esta Ley, la AAMS adoptó el decreto relativo al establecimiento de los requisitos aplicables a la gestión telemática de juegos en máquinas recreativas y publicó el anuncio de licitación relativo a la adjudicación de la concesión para la creación y la explotación de la red de gestión telemática de juegos en tales máquinas.

- 7 Global Starnet interpuso recurso contra estos dos actos administrativos ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia).
- 8 Puesto que dicho Tribunal desestimó su recurso, Global Starnet interpuso recurso de apelación ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) alegando, en primer término, que se había vulnerado el principio de protección de la confianza legítima debido a que la Ley n.º 220/2010 había autorizado la introducción de nuevos requisitos en lo que concierne al ejercicio de la actividad de concesionario para la organización y la gestión de juegos públicos, modificando sustancialmente el contrato de concesión existente. A continuación, alegó que se había vulnerado el principio de igualdad de trato, puesto que se hallaba en una situación de desventaja respecto de los nuevos competidores que no se habían endeudado, y afirmó que dicha Ley era incompatible con los principios del Derecho de la Unión que exigen la supresión de todo obstáculo al desarrollo de la libre circulación de bienes y de la libre prestación de servicios. Por último, Global Starnet adujo que las disposiciones controvertidas de la Ley n.º 220/2010 eran inconstitucionales en la medida en que resultaban contrarias a la libertad de empresa y que el anuncio de licitación relativo a la adjudicación de la concesión para la creación y la explotación de la red de gestión telemática de los juegos en máquinas recreativas era contrario a Derecho ya que podría suponer su exclusión del procedimiento de adjudicación del contrato.
- 9 El 2 de septiembre de 2013, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) estimó parcialmente el recurso de Global Starnet en una sentencia que no era firme. Consideró, en particular, que la referida sociedad se había visto obligada a participar en el nuevo procedimiento de selección pese a que, en virtud de la legislación en vigor en la fecha del contrato de concesión del que es beneficiaria, no era necesario ningún procedimiento de selección para los concesionarios existentes y que se le había impuesto un contrato menos favorable de manera ilegal, siendo así que había procedido a una inversión confiando en que la concesión inicial se mantendría de manera ininterrumpida al tiempo que se permitía el acceso a nuevos competidores.
- 10 A instancia del órgano jurisdiccional remitente, que planteó la cuestión de la constitucionalidad del artículo 1, apartado 79, de la Ley n.º 220/2010, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Italia), declaró, mediante su sentencia n.º 56/2015, de 31 de marzo de 2015, que el principio de confianza legítima y la seguridad jurídica son valores protegidos por la Constitución italiana, pero no en términos absolutos e irrenunciables. En lo que concierne a las concesiones de servicios públicos, dicho Tribunal consideró que la posibilidad de una intervención pública mediante la que se modifiquen los requisitos iniciales es inherente a la relación contractual de concesión desde el momento de su establecimiento, lo que es aún más plausible en un ámbito tan delicado como el de los juegos públicos, que merece una atención especial y permanente del legislador nacional. Por consiguiente, estimó que no se habían vulnerado ni los referidos valores ni la libertad de empresa. Añadió que las exigencias impuestas por las disposiciones controvertidas representan incluso, en el caso de autos, una medida mínima para restablecer el principio de igualdad de trato entre gestores, plenamente justificada por la situación que ocupa el concesionario existente, que goza de una ventaja en la medida en que no se vio obligado a participar en el nuevo procedimiento de selección. Por otro lado, según el referido Tribunal, las disposiciones controvertidas no son, pues, ni manifiestamente incoherentes respecto de los objetivos establecidos por el legislador nacional, ni desproporcionadas respecto del contenido y la naturaleza de la relación contractual de concesión, ni imponen cargas adicionales intolerables. Por último, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) declaró que la supuesta pérdida de todo o parte del capital invertido constituye, a lo sumo, una consecuencia únicamente indirecta de las obligaciones de gestión impuestas por las disposiciones impugnadas y, en cuanto tal, está excluida del ámbito de protección del derecho a ser indemnizado.

- 11 A raíz de esta sentencia de la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), que examinó el artículo 1, apartado 79, de la Ley n.º 220/2010 a la luz de las disposiciones de la Constitución italiana, cuyo contenido es, según el órgano jurisdiccional remitente, equivalente, en esencia, al de las disposiciones correspondientes del Tratado, este último órgano jurisdiccional consideró necesario remitir una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.
- 12 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) Con carácter principal, ¿puede interpretarse el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en el sentido de que el órgano jurisdiccional de última instancia no tiene una obligación incondicional de plantear una cuestión prejudicial de interpretación del Derecho de la Unión cuando, en el marco del mismo procedimiento, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) ya haya apreciado la constitucionalidad de la legislación nacional basándose, en esencia, en los mismos parámetros normativos cuya interpretación se solicita al Tribunal de Justicia, aunque sean formalmente distintos dado que están consagrados en normas de la Constitución y no de los Tratados europeos?
- 2) Con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia responda a la anterior cuestión de interpretación del artículo 267 TFUE, párrafo tercero, en el sentido de que es obligatorio efectuar una remisión prejudicial, ¿se oponen las disposiciones y los principios consagrados en los artículos [26 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE] y [el artículo] 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...] así como el principio general de protección de la confianza legítima (que “forma parte de los principios fundamentales de la Unión”, como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia de 14 de marzo de 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169), a la adopción y aplicación de una normativa nacional [artículo 1, apartado 78, letra b), puntos 4, 8, 9, 17, 23 y 25, de la Ley n.º 220/2010] que establece incluso para aquellas personas que ya sean concesionarias en el sector de la gestión telemática de juegos lícitos nuevos requisitos y obligaciones en virtud de un documento que completa el contrato en vigor (y sin conceder plazo alguno para su progresiva adaptación)?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 13 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, debe interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional cuyas resoluciones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial no está obligado a plantear una cuestión prejudicial de interpretación del Derecho de la Unión si, en el marco del mismo procedimiento nacional, el tribunal constitucional del Estado miembro de que se trate ha apreciado la constitucionalidad de las normas nacionales a la luz de normas de referencia de contenido análogo a las del Derecho de la Unión.
- 14 Con carácter preliminar, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente, antes de plantear su petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia, promovió ante la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) una cuestión de inconstitucionalidad de las disposiciones de Derecho nacional objeto asimismo de la segunda cuestión prejudicial. En respuesta a esa cuestión, la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) se pronunció acerca de la conformidad de dichas disposiciones, no con el Derecho de la Unión, sino con las disposiciones de la Constitución italiana que, según el órgano jurisdiccional remitente, son esencialmente las mismas normas de referencia que los artículos 26 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE, el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.

Sobre la admisibilidad

- 15 El Gobierno italiano niega la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial sobre la base de las siguientes alegaciones.
- 16 En primer lugar, según dicho Gobierno, el juez nacional que se pronuncia en última instancia tiene la obligación de apreciar la cuestión con carácter previo para evitar que las partes hagan un uso abusivo de las cuestiones. En segundo lugar, afirma que dicho juez no tiene ningún motivo para preguntarse si está obligado a conformarse a la interpretación de la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), pues las sentencias de dicho Tribunal mediante las que se desestiman cuestiones de inconstitucionalidad no resultan vinculantes para el juez nacional. En tercer lugar, el Gobierno italiano afirma que, puesto que el órgano jurisdiccional remitente estimó que la cuestión de la constitucionalidad del Derecho nacional era pertinente para resolver el litigio y, en consecuencia, promovió una cuestión de inconstitucionalidad ante la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), dicho órgano jurisdiccional estimó que las normas nacionales impugnadas eran conformes al Derecho de la Unión. En cuarto lugar, afirma que la cuestión es meramente hipotética y, por tanto, inadmisibile, ya que el órgano jurisdiccional remitente debería haber planteado a la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) la cuestión de la eventual incompatibilidad de las normas controvertidas en el litigio principal con el Derecho de la Unión antes de plantear tal cuestión al Tribunal de Justicia.
- 17 A este respecto, debe recordarse que, dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y debe asumir la responsabilidad de la decisión 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, siempre que la cuestión planteada se refiera a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta patente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder eficazmente a las cuestiones planteadas (sentencia de 7 de julio de 2016, Muladi, C-447/15, EU:C:2016:533, apartado 33).
- 18 En el caso de autos, no se aprecia que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tenga relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal ni que el problema sea de naturaleza hipotética.
- 19 Además, a la luz de la jurisprudencia antes citada, la cuestión de si el órgano jurisdiccional remitente está vinculado o no por la interpretación de la normativa de la Unión controvertida realizada por la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) o de si incluso debería haber planteado a este último Tribunal la cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión carece de pertinencia para apreciar la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial.
- 20 De ello se deduce que procede declarar la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial.

Sobre el fondo

- 21 Procede recordar que un órgano jurisdiccional nacional que conoce de un litigio relacionado con el Derecho de la Unión y considera que una disposición nacional no sólo es contraria al Derecho de la Unión, sino que, además, adolece de vicios de inconstitucionalidad, no está privado de la facultad ni exento de la obligación, previstas en el artículo 267 TFUE, de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o la validez del Derecho de la Unión por el hecho de que la

declaración de la inconstitucionalidad de una disposición de Derecho interno requiera necesariamente un recurso previo ante un juez constitucional. En efecto, la eficacia del Derecho de la Unión se vería amenazada si la existencia de un recurso obligatorio ante el juez constitucional pudiese impedir que un juez nacional, al conocer de un litigio regulado por el Derecho de la Unión, ejerza la facultad, que le atribuye el artículo 267 TFUE, de plantear al Tribunal de Justicia cuestiones sobre la interpretación o sobre la validez del Derecho de la Unión, a fin de poder determinar si una norma nacional resulta o no compatible con dicho Derecho (sentencia de 4 de junio de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, apartado 34 y jurisprudencia citada).

- 22 De todas estas consideraciones el Tribunal de Justicia ha deducido que el funcionamiento del sistema de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales establecido por el artículo 267 TFUE y el principio de primacía del Derecho de la Unión requieren que el juez nacional tenga la facultad de plantear al Tribunal de Justicia toda cuestión prejudicial que considere necesaria en cualquier fase del procedimiento que estime apropiada e incluso una vez finalizado un procedimiento incidental de control de constitucionalidad (sentencia de 4 de junio de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 23 Pues bien, de las anteriores consideraciones se desprende que la eficacia del Derecho de la Unión se hallaría amenazada y el efecto útil del artículo 267 TFUE quedaría reducido si, como consecuencia de la existencia de un control de constitucionalidad, se impidiera al juez nacional plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales y dar inmediatamente al Derecho de la Unión una aplicación conforme a la resolución o a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de junio de 2015, Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 24 Además, si bien es cierto que el procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE es un instrumento de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales, por medio del cual el primero aporta a los segundos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que precisan para la solución del litigio que deban dirimir, no lo es menos que, de no existir recurso judicial alguno de Derecho interno contra la decisión de un órgano jurisdiccional, éste tiene, en principio, la obligación, cuando se plantee ante él una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, de someter la cuestión al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 267 TFUE, párrafo tercero (véase la sentencia de 9 de septiembre de 2015, Ferreira da Silva e Brito y otros, C-160/14, EU:C:2015:565, apartado 37).
- 25 El hecho de que la Corte costituzionale (Tribunal Constitucional) se haya pronunciado acerca de la conformidad de las disposiciones de Derecho nacional con las disposiciones de la Constitución italiana que, según el órgano jurisdiccional remitente, son, en esencia, las mismas normas de referencia que los artículos 26 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE y que el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales, no influye en modo alguno en la obligación, establecida en el artículo 267 TFUE, de plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión.
- 26 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 267 TFUE, párrafo tercero, debe interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional cuyas resoluciones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial está obligado, en principio, a plantear una cuestión prejudicial de interpretación del Derecho de la Unión aun cuando, en el marco del mismo procedimiento nacional, el tribunal constitucional del Estado miembro de que se trate haya apreciado la constitucionalidad de las normas nacionales a la luz de normas de referencia de contenido análogo a las del Derecho de la Unión.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 27 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 26 TFUE, 49 TFUE, 56 TFUE y 63 TFUE, el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales y el principio de protección de la confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que impone a personas que ya son titulares de una concesión en el sector de la gestión telemática de juegos lícitos nuevos requisitos para el ejercicio de su actividad mediante una adenda al contrato en vigor.
- 28 En el caso de autos, en el artículo 1, apartado 78, letra b), puntos 4, 8, 9, 17, 23 y 25, de la Ley n.º 220/2010, se imponen a los concesionarios existentes seis nuevos requisitos para el ejercicio de su actividad. Éstos conllevan, respectivamente, la obligación de mantener el endeudamiento dentro de los límites de un coeficiente que no podrá superar un valor fijado mediante decreto; la sujeción de las operaciones que puedan dar lugar a modificaciones en la persona del concesionario a la autorización previa de la AAMS so pena de caducidad de la concesión; la sujeción de las transmisiones de participaciones de las que el concesionario sea titular y que puedan implicar una disminución del índice de solvencia patrimonial establecido mediante decreto a la autorización previa de la AAMS, sin perjuicio de la obligación impuesta al concesionario en tales casos de restablecer dicho índice so pena de caducidad de la concesión; la sujeción de la afectación de los beneficios excedentarios de ciertas actividades a finalidades distintas de las vinculadas con el objeto de la concesión a la autorización previa de la AAMS; la imposición de sanciones, en concepto de penalización, que se graduarán en función de la gravedad del incumplimiento y que han de observar los principios de proporcionalidad y de efectividad en caso de incumplimiento de las cláusulas del contrato imputable al concesionario, aunque se trate de un incumplimiento involuntario, y la obligación que incumbe al concesionario de continuar llevando a cabo las tareas de administración ordinaria de las actividades objeto de la concesión cuando cese su actividad hasta que la gestión y la explotación se transfieran al nuevo concesionario.

Observaciones preliminares

- 29 Procede recordar que, cuando una medida nacional atañe simultáneamente a varias libertades fundamentales, el Tribunal de Justicia la examina, en principio, a la luz de una sola de estas libertades, si se demuestra que, en las circunstancias del caso de que se trate, las demás son por completo secundarias con respecto a la primera y pueden subordinarse a ella (véase el auto de 28 de septiembre de 2016, Durante, C-438/15, no publicado, EU:C:2016:728, apartado 14 y jurisprudencia citada).
- 30 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que una normativa de un Estado miembro que supedita el ejercicio de una actividad económica a la obtención de una concesión y establezca distintos supuestos de caducidad de la concesión constituye un obstáculo a las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE (sentencia de 28 de enero de 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, apartado 22 y jurisprudencia citada).
- 31 Además, en lo que concierne a la aplicabilidad de los artículos 34 TFUE y 35 TFUE, procede recordar que la actividad de explotación de máquinas recreativas y de azar, sea o no separable de las actividades relativas a la producción, importación y distribución de dichas máquinas, no está incluida dentro del ámbito de aplicación de dichos artículos relativos a la libre circulación de mercancías (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2003, Anomar y otros, C-6/01, EU:C:2003:446, apartado 56).

- 32 Por otro lado, en lo que respecta a la aplicabilidad del artículo 63 TFUE, al no haberse aportado al Tribunal de Justicia datos en sentido contrario, los eventuales efectos restrictivos de la normativa nacional controvertida en el litigio principal en lo que concierne a la libre circulación de capitales y a la libertad de pagos son tan sólo la consecuencia ineluctable de las eventuales restricciones impuestas a las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.
- 33 Por último, en lo que atañe al artículo 26 TFUE, procede observar que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que el litigio principal no versa sobre la competencia de la Unión o de sus instituciones para adoptar las medidas previstas en dicho artículo.
- 34 De cuanto antecede se desprende que procede responder a la segunda cuestión prejudicial tan sólo en lo que respecta a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, al artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales y al principio de protección de la confianza legítima.

Sobre las restricciones de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

- 35 Procede recordar que deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios todas las medidas que prohíban el ejercicio de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, lo obstaculicen o le resten interés (véase la sentencia de 22 de enero de 2015, Stanley International Betting y Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 36 En el caso de autos, los nuevos requisitos a que se somete el ejercicio de su actividad, impuestos a los concesionarios existentes por el artículo 1, apartado 78, letra b), puntos 4, 8, 9, 17, 23 y 25, de la Ley n.º 220/2010, tal y como se han expuesto en el apartado 28 de la presente sentencia, pueden restar interés al ejercicio de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, o incluso hacerlo imposible, en la medida en que dichos requisitos pueden impedirles rentabilizar su inversión.
- 37 Por consiguiente, las referidas medidas constituyen restricciones de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.
- 38 Procede examinar si tales restricciones pueden, sin embargo, estar justificadas.

Sobre la justificación de las restricciones de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

– Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general

- 39 Debe recordarse que la normativa en materia de juegos de azar se cuenta entre los ámbitos en los que se dan considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros. A falta de una armonización en la materia a nivel de la Unión, los Estados miembros gozan de una amplia facultad de apreciación por lo que respecta a la elección del nivel de protección de los consumidores y del orden social que consideren más adecuado (sentencia de 8 de septiembre de 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 40 Por tanto, los Estados miembros son 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. Ahora bien, las restricciones que impongan los Estados miembros deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación, en particular, con su justificación por razones imperiosas de interés general y con su proporcionalidad (sentencia de 8 de septiembre de 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, apartado 40 y jurisprudencia citada).

- 41 En el caso de autos, del tenor de las disposiciones nacionales controvertidas en el litigio principal se desprende, tal y como señaló el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, que el objetivo de estas disposiciones es mejorar la solvencia económica y financiera de los concesionarios, mejorar su honorabilidad y fiabilidad y luchar contra la delincuencia.
- 42 Habida cuenta de la particularidad de la situación relacionada con los juegos de azar, tales objetivos pueden constituir razones imperiosas de interés general capaces de justificar la restricción de libertades fundamentales como las controvertidas en el litigio principal (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, apartados 42 y 43).
- 43 En todo caso, identificar qué objetivos persiguen efectivamente las disposiciones nacionales controvertidas en el litigio principal es competencia del órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, apartado 35).
- 44 Además, hay que recordar que, cuando un Estado miembro invoca razones imperiosas de interés general para justificar una normativa que puede obstaculizar el ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, esta justificación debe interpretarse también a la luz de los principios generales del Derecho de la Unión y, especialmente, de los derechos fundamentales actualmente garantizados por la Carta de los Derechos Fundamentales. De este modo, la normativa nacional de que se trata sólo podrá acogerse a las justificaciones previstas si es conforme con dichos principios y Derechos (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 74 y jurisprudencia citada).
- 45 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima y la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal mencionada en el apartado 28 de la presente sentencia, que impone a personas que ya son titulares de una concesión en el sector de la gestión telemática de juegos lícitos nuevos requisitos para el ejercicio de su actividad mediante una adenda al contrato en vigor.

– *Sobre el principio de protección de la confianza legítima*

- 46 Se ha de destacar que el principio de seguridad jurídica, cuyo corolario es el de protección de la confianza legítima, exige en particular que las reglas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 77 y jurisprudencia citada).
- 47 No obstante, un operador económico no puede confiar en una ausencia total de modificaciones legislativas, sino que tan sólo puede impugnar las modalidades de aplicación de tales modificaciones (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 78 y jurisprudencia citada).
- 48 Acerca de ello, hay que recordar que incumbe al legislador nacional prever un período transitorio de duración suficiente para permitir a los operadores económicos adaptarse o un sistema de compensación razonable (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 85 y jurisprudencia citada).
- 49 Si bien es cierto que corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar, a la luz de la jurisprudencia citada en los anteriores apartados y apreciando globalmente todas las circunstancias pertinentes, si la normativa nacional controvertida en el litigio principal es conforme al principio de protección de la confianza legítima, procede señalar que de la resolución de remisión se desprende

que la Ley n.º 220/2010 preveía un plazo de 180 días a partir de su entrada en vigor para introducir los nuevos requisitos que establecía mediante la firma de una adenda al contrato, y que este plazo parece, en principio, suficiente para permitir a los concesionarios adaptarse a dichos requisitos.

– *Sobre la libertad de empresa*

- 50 Tal y como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el examen de la restricción que, con arreglo a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, constituye una normativa nacional también abarca las posibles limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades contemplados en los artículos 15 a 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales, de modo que no es necesario proceder a un examen por separado de la libertad de empresa (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de abril de 2014, Pflieger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 60, y de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 91).

Sobre la proporcionalidad de la restricción de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y de la libertad de empresa

- 51 En lo que atañe a la proporcionalidad de las medidas establecidas en el artículo 1, apartado 78, letra b), puntos 4, 8, 9, 17, 23 y 25, de la Ley n.º 220/2010, procede examinar si estas medidas son adecuadas para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no van más allá de lo necesario para alcanzarlos, asegurándose, en particular, de que la normativa nacional controvertida en el litigio principal responde verdaderamente al empeño de alcanzar dichos objetivos de forma congruente y sistemática (sentencia de 8 de septiembre de 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, apartado 44).
- 52 A este respecto, procede recordar que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, teniendo en cuenta las indicaciones facilitadas por el Tribunal de Justicia y evaluando en su conjunto todas las circunstancias, si las restricciones controvertidas en el litigio principal cumplen los requisitos que resultan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo que respecta a su proporcionalidad (sentencia de 8 de septiembre de 2016, Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 53 Procede recordar que las medidas previstas en el artículo 1, apartado 78, letra b), puntos 8, 9 y 17, de la Ley n.º 220/2010 supeditan a la autorización previa de la AAMS, respectivamente, las operaciones que puedan conllevar una modificación de la persona del concesionario, la transmisión de participaciones de las que el concesionario sea titular y que puedan implicar una disminución del índice de solvencia patrimonial establecido mediante decreto y la afectación de los beneficios excedentarios de ciertas actividades a finalidades distintas de aquellas relacionadas con el objeto de la concesión.
- 54 Incumbe al juez nacional comprobar si los criterios que enmarcan la facultad de autorización previa de la AAMS permiten garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no van más allá de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.
- 55 Además, las medidas previstas en el artículo 1, apartado 78, letra b), puntos 4 y 9, de la Ley n.º 220/2010, a saber, respectivamente, la obligación de mantener el endeudamiento dentro de los límites de un coeficiente que no supere el valor establecido mediante decreto y la sujeción de la transmisión de participaciones de las que el concesionario sea titular y que puedan implicar una disminución del índice de solvencia patrimonial establecido mediante decreto a la autorización previa de la AAMS, parecen útiles para garantizar una cierta capacidad financiera del operador y asegurarse de que esté en condiciones de hacer frente a las obligaciones que se deriven de la actividad de implantación y explotación operativa de la red de gestión telemática de los juegos de azar.

- 56 El órgano jurisdiccional remitente ha de asegurarse de que el coeficiente de endeudamiento, en lo que atañe a la primera de esas medidas, y el índice de solvencia patrimonial, en lo que atañe a la segunda, no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.
- 57 Además, en lo que concierne a las medidas previstas en el artículo 1, apartado 78, letra b), puntos 8 y 17, de la Ley n.º 220/2010, a saber, respectivamente, la sujeción de las operaciones que puedan modificar la persona del concesionario a la autorización previa de la AAMS, so pena de caducidad de la concesión, y la sujeción a dicha autorización de la afectación de los beneficios excedentarios de ciertas actividades a finalidades distintas de aquellas relacionadas con el objeto de la concesión, procede observar que, en la medida en que permiten prevenir la influencia de organizaciones criminales en las actividades controvertidas en el litigio principal y el blanqueamiento de dinero, pueden ser útiles para la lucha contra la delincuencia y no van más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.
- 58 En cuanto a la medida prevista en el artículo 1, apartado 78, letra b), punto 25, de la Ley n.º 220/2010, a saber, la obligación que se impone al concesionario de continuar llevando a cabo las tareas de administración ordinaria de las actividades objeto de la concesión cuando cese su actividad hasta que la gestión y la explotación se transfieran al nuevo concesionario, ésta permite garantizar la continuidad de la actividad legal de recaudación de apuestas con el fin de circunscribir el desarrollo de una actividad ilegal paralela y, por consiguiente, puede contribuir a la lucha contra la criminalidad (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de enero de 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, apartados 33 y 34).
- 59 No obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar si una medida menos gravosa para el concesionario permitiría alcanzar el mismo objetivo, tomando en consideración que el concesionario está obligado a prestar los servicios objeto de la concesión, eventualmente, durante un período de tiempo indefinido y con un balance negativo para contribuir al interés general.
- 60 En lo que respecta a la medida prevista en el artículo 1, apartado 78, letra b), punto 23, de la Ley n.º 220/2010, a saber, la imposición de sanciones, en concepto de penalización, en caso de incumplimiento de las cláusulas del contrato imputable al concesionario aun cuando se trate de un incumplimiento involuntario, procede recordar que las sanciones no se ajustan al Derecho de la Unión si los requisitos que determinan su aplicación son en sí mismos contrarios al Derecho de la Unión (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, apartado 69). Las sanciones no deben sobrepasar lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos perseguidos y no deben ser tan desproporcionadas con relación a la gravedad de la infracción que constituyan un obstáculo a las libertades reconocidas por el Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de julio de 2007, Ntioni y Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, apartado 54).
- 61 Para apreciar si una sanción es conforme con el principio de proporcionalidad, el juez nacional ha de tener en cuenta, en particular, la naturaleza y la gravedad de la infracción que se penaliza con esa sanción, así como el método para la determinación de su cuantía (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de mayo de 2008, Ecotrade, C-95/07 y C-96/07, EU:C:2008:267, apartados 65 a 67, y de 20 de junio de 2013, Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, apartado 38).
- 62 En el caso de autos, a tenor del artículo 1, apartado 78, letra b), punto 23, de la Ley n.º 220/2010, las sanciones «se graduarán en función de la gravedad del incumplimiento, respetando los principios de proporcionalidad y de efectividad de las sanciones». Por consiguiente, ni de dicho tenor ni de los autos en poder del Tribunal de Justicia se desprende que las sanciones establecidas mediante dicha disposición sean contrarias al Derecho de la Unión.

- 63 Asimismo, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el establecimiento de un sistema de responsabilidad objetiva no es desproporcionado en relación con el fin perseguido si dicho sistema incita a las personas de que se trate a cumplir lo dispuesto en un Reglamento y los objetivos perseguidos revisten un interés general que puede justificar la implantación de tal sistema (sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 48).
- 64 Del mismo modo, un sistema como el controvertido en el litigio principal, en el que una sanción puede imponerse en caso de incumplimiento de las cláusulas contractuales imputable al concesionario, aun cuando dicho incumplimiento sea involuntario, no es contrario al Derecho de la Unión.
- 65 De cuanto antecede se desprende que procede responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y el principio de confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que impone a personas que ya son titulares de una concesión en el sector de la gestión telemática de juegos lícitos nuevos requisitos para el ejercicio de su actividad mediante una adenda al contrato en vigor, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente considere que dicha normativa puede estar justificada por razones imperiosas de interés general, es adecuada para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no va más allá de lo necesario para alcanzarlos.

Costas

- 66 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 Primera) declara:

- 1) **El artículo 267 TFUE, párrafo tercero, debe interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional nacional cuyas resoluciones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial está obligado, en principio, a plantear una cuestión prejudicial de interpretación del Derecho de la Unión aun cuando, en el marco del mismo procedimiento nacional, el tribunal constitucional del Estado miembro de que se trate haya apreciado la constitucionalidad de las normas nacionales a la luz de normas de referencia de contenido análogo a las del Derecho de la Unión.**
- 2) **Los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y el principio de confianza legítima deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que impone a personas que ya son titulares de una concesión en el sector de la gestión telemática de juegos lícitos nuevos requisitos para el ejercicio de su actividad mediante una adenda al contrato en vigor, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente considere que dicha normativa puede estar justificada por razones imperiosas de interés general, es adecuada para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no va más allá de lo necesario para alcanzarlos.**

Firmas