



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 30 de abril de 2014\*

«Artículo 56 TFUE — Libre prestación de servicios — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 15 a 17, 47 y 50 — Libertad profesional y derecho a trabajar, libertad de empresa, derecho a la propiedad, derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, principio non bis in idem — Artículo 51 — Ámbito de aplicación — Aplicación del Derecho de la Unión — Juegos de azar — Normativa restrictiva de un Estado miembro — Sanciones administrativas y penales — Razones imperiosas de interés general — Proporcionalidad»

En el asunto C-390/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich (actualmente Landesverwaltungsgericht Oberösterreich, Austria), mediante resolución de 10 de agosto de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de agosto de 2012, en los procedimientos incoados por

**Robert Pflieger,**

**Autoart a.s.,**

**Mladen Vucicevic,**

**Maroxx Software GmbH,**

**Hans-Jörg Zehetner,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund y A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader (Ponente) y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de junio de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Vucicevic, por los Sres. A. Rabl y A. Auer, Rechtsanwälte;
- en nombre de Maroxx Software GmbH, por los Sres. F. Wennig y F. Maschke, Rechtsanwälte;

\* Lengua de procedimiento: alemán.

- en nombre del Sr. Zehetner, por el Sr. P. Ruth, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs y L. Van den Broeck, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. P. Vlaemminck, advocaat;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M.K. Bulterman y C. Wissels, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno polaco, por los Sres. B. Majczyna y M. Szpunar, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes y por las Sras. A. Silva Coelho y P. de Sousa Inês, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B.-R. Killmann e I. Rogalski, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de noviembre de 2013;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 56 TFUE y de los artículos 15 a 17, 47 y 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de sendos procedimientos incoados por el Sr. Pfleger, Autoart a.s. (en lo sucesivo, «Autoart»), el Sr. Vucicevic, Maroxx Software GmbH (en lo sucesivo, «Maroxx») y el Sr. Zehetner en relación con las sanciones administrativas que les fueron impuestas como consecuencia de la explotación de máquinas tragaperras sin autorización.

### **Marco jurídico austriaco**

#### *Ley federal de juegos de azar*

- 3 La Glücksspielgesetz (BGBl. 620/1989) (Ley federal de juegos de azar, de 28 de noviembre de 1989), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «GSpG»), dispone en su artículo 2, titulado «Loterías»:

«(1) Las loterías son juegos de azar

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

(2) Será considerado empresario la persona que ejerza por cuenta propia una actividad estable con el fin de percibir ingresos procedentes de la organización de juegos de azar, aunque dicha actividad no persiga la obtención de una ganancia. Cuando varias personas, mediando acuerdo entre ellas, ofrezcan en un determinado lugar prestaciones parciales para organizar juegos de azar con prestaciones en dinero en el sentido del anterior apartado 1, números 2 y 3, todas las personas que participen directamente en la organización del juego de azar serán consideradas empresarios, aun cuando no tengan intención de percibir ingresos y se limiten a participar en la celebración, la organización o la oferta del juego de azar.

(3) Una lotería mediante máquina tragaperras es aquella en la que la decisión sobre el resultado del juego no se adopta de forma centralizada, sino mediante un dispositivo mecánico o electrónico ubicado dentro de la propia máquina. [...]

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

4 En virtud del artículo 3 de la GSpG, que lleva por título «Monopolio de juegos de azar», el derecho a organizar juegos de azar está reservado al Estado Federal.

5 Sin embargo, con arreglo al artículo 5 de la GSpG, las loterías mediante máquinas tragaperras están reguladas por el Derecho de los Länder. Además, dicho artículo determina que cada uno de los nueve Länder puede transferir mediante concesión a un tercero el derecho a organizar loterías mediante máquinas tragaperras, siempre que las personas que intervengan respeten las exigencias mínimas en materia de orden público que en él se establecen y las medidas de acompañamiento específicas en materia de protección de los jugadores. Estas loterías, denominadas «pequeño juego de azar», pueden organizarse tanto en salas de máquinas tragaperras, con un mínimo de diez y un máximo de cincuenta máquinas, una apuesta máxima de diez euros y una ganancia máxima de diez mil euros por jugada, como mediante la puesta a disposición por separado de las máquinas tragaperras, con un máximo de tres máquinas, con una apuesta máxima de un euro y una ganancia máxima de mil euros por jugada, no pudiendo ser más de tres por Land el número de autorizaciones de explotación de máquinas tragaperras durante un máximo de quince años.

6 El artículo 52 de la GSpG, titulado «Disposiciones sobre las sanciones administrativas», establece:

«(1) Comete una infracción administrativa y puede ser sancionado por la autoridad administrativa con multa de hasta veintidós mil 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 Código penal [(Strafgesetzbuch)].

(3) Si las infracciones administrativas en el sentido del apartado 1 anterior no se cometen en territorio nacional, se considerará que se han cometido en el lugar desde donde se lleva a cabo la participación en el territorio nacional.

(4) La participación en loterías electrónicas respecto de las que no ha otorgado ninguna concesión el Ministro Federal de Economía será sancionada cuando las apuestas necesarias se hayan pagado desde el territorio nacional. La violación de esta prohibición será sancionada, si se comete intencionadamente, mediante multa de hasta siete mil quinientos euros y, en los demás casos, mediante multa de hasta mil quinientos euros.

[...]»

- 7 Conforme a los artículos 53, 54 y 56a de la GSpG, esta competencia de la Administración para imponer sanciones va acompañada de amplias prerrogativas en materia de medidas de seguridad destinadas a prevenir otras violaciones del monopolio de juegos de azar en el sentido del artículo 3 de la GSpG. Estas prerrogativas consisten en la incautación provisional o definitiva de las máquinas tragaperras y de los demás objetos de la intervención, en su confiscación y su posterior destrucción y en el cierre del establecimiento en el que dichas máquinas se pusieron a disposición del público, como establecen los artículos 53, apartados 1 y 2, 54, apartados 1 y 3, y 56a de la GSpG, respectivamente.

### *Código penal*

- 8 Además de las sanciones administrativas que pueden imponerse con arreglo a la GSpG, la organización de juegos de azar con ánimo de lucro por una persona que no sea titular de una concesión también puede ser perseguida penalmente en Austria. Con arreglo al artículo 168, apartado 1, del Código penal austriaco (Strafgesetzbuch), podrá castigarse a «quien organice un juego formalmente prohibido o cuyo resultado favorable o desfavorable dependa exclusiva o principalmente del azar, o promueva una reunión para la organización de ese tipo de juego con el fin de obtener un beneficio económico de dicha organización o reunión, o de procurar tal beneficio a un tercero». Las sanciones previstas son una pena de prisión de hasta seis meses o hasta trescientos sesenta días de multa. En virtud del artículo 168, apartado 2, de dicho Código, puede ser objeto de las mismas sanciones «quien participe como empresario en un juego de ese tipo».

### **Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

- 9 De la resolución de remisión y de los autos de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que la presente petición de decisión prejudicial tiene su origen en cuatro litigios pendientes ante el órgano jurisdiccional remitente, los cuales tienen en común el hecho de que, a raíz de unos controles efectuados en diferentes lugares en la Alta Austria, fueron incautadas provisionalmente varias máquinas tragaperras explotadas sin autorización y que, en consecuencia, supuestamente sirvieron para organizar juegos de azar prohibidos con arreglo a la GSpG.
- 10 En el marco del primer litigio principal, el 29 de marzo de 2012, agentes de la policía financiera llevaron a cabo un control en el establecimiento «Cash-Point», situado en Perg (Austria), a raíz del cual se incautaron provisionalmente de seis máquinas tragaperras que no contaban con autorización administrativa. El 12 de junio de 2012, la Bezirkshauptmannschaft (autoridad administrativa cantonal) de Perg adoptó una serie de resoluciones que confirmaban la incautación provisional contra el Sr. Pfleger, en su condición de organizador de juegos de azar ilegales, y de Autoart, establecida en la República Checa, en su condición de presunta propietaria de las máquinas incautadas.
- 11 En el marco del segundo litigio principal, el 8 de marzo de 2012, agentes de la policía financiera llevaron a cabo un control en el establecimiento «SJ-Bet Sportbar», situado en Wels (Austria), a raíz del cual se incautaron provisionalmente de ocho máquinas tragaperras que no contaban con

autorización administrativa. El 4 de julio de 2012, la Bundespolizeidirektion (Dirección de la Policía Federal) de Wels adoptó una resolución contra el Sr. Vucicevic, ciudadano serbio, presunto propietario de dos de las ocho máquinas incautadas, confirmando la incautación provisional.

- 12 En el marco del tercer litigio principal, el 30 de noviembre de 2010, agentes de la policía financiera llevaron a cabo un control en una estación de servicio de Regau (Austria), a raíz del cual se incautaron provisionalmente de dos máquinas tragaperras que no contaban con autorización administrativa y pertenecían a Maroxx, sociedad austriaca. El 16 de diciembre de 2010, la Bezirkshauptmannschaft de Vöcklabruck adoptó contra la Sra. Baumeister, ciudadana alemana, titular de dicha estación de servicio y empresaria en el sentido de la GSpG, una resolución que confirmaba la incautación provisional. El órgano jurisdiccional remitente desestimó por extemporáneo el recurso que la Sra. Baumeister interpuso contra dicha resolución. Mediante resolución de 31 de mayo de 2012, la Bezirkshauptmannschaft de Vöcklabruck ordenó asimismo la confiscación de las dos máquinas incautadas.
- 13 En el marco del cuarto litigio principal, el 13 de noviembre de 2010, agentes de la policía financiera llevaron a cabo un control en una estación de servicio de Enns (Austria), a raíz del cual se incautaron provisionalmente de tres máquinas tragaperras que no contaban con autorización administrativa. La Bezirkshauptmannschaft de Vöcklabruck adoptó contra Maroxx, sociedad propietaria de las máquinas, una resolución en la que confirmaba la incautación.
- 14 Mediante resolución de 3 de julio de 2012, la mencionada autoridad impuso al titular de la estación de servicio, Sr. Zehetner, ciudadano austriaco, una multa de mil euros que podía ser conmutada por una pena de prisión de quince horas en caso de impago y, mediante la misma resolución, impuso a la propietaria y arrendadora de las máquinas, Maroxx, una multa de diez mil euros, que podía ser sustituida por una pena de prisión de ciento cincuenta y dos horas.
- 15 Todas estas resoluciones fueron recurridas ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 16 Según dicho órgano jurisdiccional, las autoridades austriacas no han demostrado, en el sentido de la sentencia Dickinger y Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), que la criminalidad y/o la adicción relacionadas con el juego constituyeran efectivamente un grave problema durante el período en cuestión. Añade que las citadas autoridades tampoco han demostrado que el verdadero objetivo del régimen de monopolio de los juegos de azar sea luchar contra la criminalidad y proteger a los jugadores, y no meramente maximizar los ingresos del Estado. Asimismo considera que se han gastado «cantidades colosales en publicidad» en el marco de una campaña «agresiva», de modo que la política comercial de los titulares de dicho monopolio no se limita a una expansión controlada acompañada de una publicidad moderada.
- 17 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente considera que el régimen jurídico analizado en este asunto, examinado en su conjunto, no garantiza la coherencia exigida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, apartados 69 y 71) y que, por lo tanto, no es compatible con la libre prestación de servicios consagrada en el artículo 56 TFUE.
- 18 En caso de que, a pesar de ello, el Tribunal de Justicia considerase que el artículo 56 TFUE y los artículos 15 a 17 de la Carta no se oponen, por las razones expuestas anteriormente, a la mencionada normativa nacional, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si, en cualquier caso, el artículo 56 TFUE y los artículos 15 a 17, 47 y 50 de la Carta no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual el concepto de empresario, como persona que puede ser castigada en caso de explotación de máquinas tragaperras sin autorización, se define en sentido muy amplio y, a falta de disposiciones legales claras, está caracterizado por la imprevisibilidad de la aplicación de sanciones administrativas y penales.

19 En estas circunstancias, el Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Oberösterreich decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se opone el principio de proporcionalidad expresado en el artículo 56 TFUE y en los artículos 15 a 17 de la Carta a un régimen nacional como el conformado por los artículos 3 a 5 y 14 y 21 de la GSpG, determinantes en el procedimiento principal, que permite organizar juegos de azar mediante máquinas únicamente si se cumple el requisito (sancionado tanto penalmente como con medidas coercitivas) de concesión de una autorización previa que se otorga en un número limitado, cuando hasta la fecha, por lo que se aprecia, en ningún procedimiento judicial o administrativo las autoridades nacionales han acreditado que la criminalidad y/o la adicción relacionadas con los juegos de azar efectivamente representen un grave problema que no se pueda remediar mediante una expansión controlada de las actividades autorizadas de juegos de azar a muchos oferentes individuales, sino únicamente mediante una expansión controlada, unida a una publicidad moderada de un monopolista (o de muy pocos oligopolistas)?
- 2) En caso de que se responda negativamente a la primera cuestión: ¿Se opone el principio de proporcionalidad expresado en el artículo 56 TFUE y en los artículos 15 a 17 de la Carta a un régimen nacional como el conformado por los artículos 52 a 54 de la GSpG, el artículo 56a de la GSpG y el artículo 168 del StGB, en virtud del cual, mediante conceptos legales indeterminados, se establece en definitiva una punibilidad prácticamente sin excepciones de toda forma de participación, de cualquier persona (como los meros distribuidores o arrendadores de las máquinas tragaperras) por lejana que sea (incluso de personas domiciliadas en otros Estados miembros de la Unión Europea)?
- 3) En caso de que se responda negativamente también a la segunda cuestión: ¿Se oponen las exigencias propias de un Estado democrático de Derecho, que manifiestamente subyacen al artículo 16 de la Carta, o el principio de juicio justo y efectivo del artículo 47 de la Carta, o la obligación de transparencia conforme al artículo 56 TFUE, o la prohibición de ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción del artículo 50 de la Carta, a unas disposiciones nacionales como las de los artículos 52 a 54 de la GSpG, el artículo 56a de la GSpG y el artículo 168 del StGB, cuya delimitación, a falta de una regulación legal inequívoca, resulta imposible de prever y calcular *a priori* por los ciudadanos, y sólo se puede aclarar en el caso concreto por medio de un laborioso procedimiento formal, que, sin embargo, presenta importantes diferencias en cuanto a la competencia (autoridad administrativa u órgano jurisdiccional), las facultades de intervención, la inevitable estigmatización y la posición procesal (por ejemplo, inversión de la carga de la prueba)?
- 4) En caso de respuesta afirmativa a alguna de las tres primeras cuestiones: ¿Se oponen el artículo 56 TFUE, los artículos 15 a 17 de la Carta o el artículo 50 de ésta a que sean sancionadas personas que se encuentren en una relación estrecha, como la descrita en el artículo 2, apartado 1, inciso primero, y el artículo 2, apartado 2, de la GSpG, con una máquina tragaperras, o a la incautación o confiscación de dichos aparatos, o a la clausura total de la empresa de dichas personas?

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

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

20 El Gobierno austriaco invoca la incompetencia del Tribunal de Justicia por considerar que las cuestiones prejudiciales planteadas se refieren a una situación puramente interna y no presentan ningún vínculo con el Derecho de la Unión, dado que en el presente asunto no cabe identificar elemento transfronterizo alguno.

- 21 A este respecto, es cierto que, por lo que se refiere a la interpretación del artículo 56 TFUE, si todos los elementos de un litigio se circunscriben al interior de un único Estado miembro, procede verificar si el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse sobre esta última disposición (véase, en este sentido, la sentencia Duomo Gpa y otros, C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, apartado 25 y la jurisprudencia citada).
- 22 Sin embargo, como resulta de la resolución de remisión, el 12 de junio de 2012, la autoridad administrativa cantonal de Perg adoptó resoluciones confirmatorias de la incautación provisional inclusive contra Autoart, en su condición de presunta propietaria de las máquinas incautadas.
- 23 La presencia en los litigios principales de Autoart, sociedad establecida en la República Checa, demuestra que, en cualquier caso, dichos litigios no se refieren a una situación puramente interna.
- 24 En consecuencia, procede considerar que el Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas.

#### *Sobre la admisibilidad*

- 25 El Gobierno austriaco considera asimismo que la petición de decisión prejudicial debe declararse inadmisibile, puesto que la resolución de remisión no expone el marco fáctico de una manera lo suficientemente clara como para permitir al Tribunal de Justicia dar una respuesta útil.
- 26 A este respecto basta recordar que según jurisprudencia reiterada, 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. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente 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 de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia Melki y Abdeli, C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 27 De una jurisprudencia reiterada se desprende igualmente 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 Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 28 Pues bien, en el presente asunto, la resolución de remisión describe de modo suficiente el marco jurídico y fáctico de los litigios principales, y las indicaciones aportadas por el órgano jurisdiccional remitente permiten determinar el alcance de las cuestiones planteadas.
- 29 En estas circunstancias, debe considerarse admisible la petición de decisión prejudicial.

*Sobre la aplicabilidad de la Carta*

- 30 Los Gobiernos austriaco, belga, neerlandés y polaco consideran que la Carta no es aplicable en el marco de los litigios principales, puesto que en el ámbito de los juegos de azar, que no está armonizado, las normativas nacionales sobre la materia no aplican el Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.
- 31 A este respecto, procede recordar que el ámbito de aplicación 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 (sentencia Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 17).
- 32 De este modo, dicho artículo de la Carta confirma la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la medida en la que la acción de los Estados miembros debe ser acorde con las exigencias derivadas de los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión (sentencia Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, apartado 18).
- 33 En efecto, de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta, esencialmente, que 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 dicha normativa esté comprendida en el ámbito de aplicación del mencionado Derecho, 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 (sentencia Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, apartado 19).
- 34 En consecuencia, puesto que los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser respetados cuando una normativa nacional esté comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, no existe ningún supuesto comprendido en el Derecho de la Unión en el que no se apliquen dichos derechos fundamentales. La aplicabilidad del Derecho de la Unión implica la aplicabilidad de los derechos fundamentales garantizados por la Carta (sentencia Åkerberg Fransson, EU:C:2013:105, apartado 21).
- 35 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, cuando un Estado miembro invoque razones imperiosas de interés general para justificar una normativa que puede obstaculizar el ejercicio de la libre prestación de servicios, esta justificación, prevista por el Derecho de la Unión, debe interpretarse a la luz de los principios generales del Derecho de la Unión, y especialmente de los derechos fundamentales actualmente garantizados por la Carta. De este modo la normativa nacional de que se trata sólo podrá acogerse a las excepciones establecidas si es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, apartado 43).
- 36 Como se desprende de esta jurisprudencia, cuando resulte que una normativa nacional puede obstaculizar el ejercicio de una o varias libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, sólo 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, como destacó la Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, 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.

37 La respuesta a las presentes cuestiones prejudiciales debe darse a la luz de estos principios.

*Sobre el fondo*

Sobre la primera cuestión prejudicial

38 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pretende en esencia que se dilucide si los artículos 56 TFUE y 15 a 17 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales.

– Examen con arreglo al artículo 56 TFUE

39 Una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en los litigios principales, que prohíbe la explotación de máquinas tragaperras sin previa autorización de las autoridades administrativas, constituye una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE (véase, en este sentido, en particular, la sentencia *Placanica y otros*, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133, apartado 42).

40 Debe sin embargo examinarse si tal restricción puede admitirse en virtud de las medidas excepcionales, por motivos de orden público, de seguridad pública y de salud pública, expresamente previstas por los artículos 51 TFUE y 52 TFUE, aplicables también en materia de libre prestación de servicios con arreglo al artículo 62 TFUE, o si puede considerarse justificada por razones imperiosas de interés general, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia *Garkalns*, C-470/11, EU:C:2012:505, apartado 35 y jurisprudencia citada).

41 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las restricciones a las actividades de juego pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, como la protección de los consumidores y la prevención del fraude y de la incitación a los ciudadanos al gasto excesivo en juego (véase, en este sentido, la sentencia *Carmen Media Group*, EU:C:2010:505, apartado 55 y jurisprudencia citada).

42 En el caso de autos, procede recordar que los objetivos que la normativa austriaca controvertida en los litigios principales declara perseguir —la protección de los jugadores, al limitar la oferta de juegos de azar, y la lucha contra la criminalidad asociada a dichos juegos encauzándolos en el marco de una expansión controlada— se cuentan entre aquellos a los que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia reconoce la capacidad de justificar restricciones a las libertades fundamentales en el sector de los juegos de azar (véase, en este sentido, la sentencia *Costa y Cifone*, C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80, apartado 61 y jurisprudencia citada).

43 Por otra parte, ha de recordarse que las restricciones impuestas por los Estados miembros deben cumplir los requisitos de proporcionalidad y de no discriminación, tal y como han sido definidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. De este modo, una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño de alcanzarlo de forma congruente y sistemática (véase, en este sentido, la sentencia *Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, apartados 59 a 61 y jurisprudencia citada).

44 El mero hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente del adoptado por otro Estado miembro no puede influir en la apreciación de la necesidad y de la proporcionalidad de las disposiciones adoptadas en la materia. Éstas deben apreciarse solamente en

relación con los objetivos que persiguen las autoridades competentes del Estado miembro interesado y con el nivel de protección que éstas pretenden garantizar (sentencia HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, apartado 25 y jurisprudencia citada).

- 45 En efecto, en el ámbito específico de la organización de juegos de azar, las autoridades nacionales gozan de una amplia facultad de apreciación para determinar las exigencias que implica la protección de los consumidores y del orden social y, siempre que se respeten además los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a cada Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos legítimos que persigue, es preciso prohibir total o parcialmente las actividades relativas a los juegos y apuestas o sólo limitarlas, previendo a tal efecto modalidades de control más o menos estrictas (véanse, en este sentido, las sentencias Stoß y otros, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, EU:C:2010:504, apartado 76, y Carmen Media Group, EU:C:2010:505, apartado 46).
- 46 Es pacífico asimismo que, a diferencia del establecimiento de una competencia libre y no falseada en un mercado tradicional, la aplicación de tal competencia en un mercado tan específico como el de los juegos de azar, es decir, entre varios operadores que estarían autorizados a explotar los mismos juegos de azar, puede conllevar efectos negativos asociados al hecho de que estos operadores tenderían a rivalizar en inventiva para hacer su oferta más atractiva que la de sus competidores y, de este modo, aumentar los gastos de los consumidores ligados al juego así como los riesgos de ludopatía de éstos (sentencia Stanleybet International y otros, C-186/11 y C-209/11, EU:C:2013:33, apartado 45).
- 47 Sin embargo, en el marco de un asunto sometido al Tribunal de Justicia al amparo del artículo 267 TFUE, la cuestión de qué objetivos persigue efectivamente la normativa nacional es competencia del órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia Dickinger y Ömer, EU:C:2011:582, apartado 51).
- 48 Además, también incumbe al órgano jurisdiccional remitente, teniendo en cuenta las indicaciones proporcionadas por el Tribunal de Justicia, comprobar si las restricciones impuestas por el Estado miembro de que se trate cumplen los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad (véase la sentencia Dickinger y Ömer, EU:C:2011:582, apartado 50).
- 49 En particular le incumbe asegurarse, especialmente 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 (véase la sentencia Dickinger y Ömer, EU:C:2011:582, apartados 50 y 56).
- 50 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que es el Estado miembro que invoca un objetivo que puede legitimar el obstáculo a la libre prestación de servicios quien debe proporcionar al órgano jurisdiccional que ha de pronunciarse sobre esta cuestión todos los datos que le permitan comprobar que dicha medida cumple las exigencias del principio de proporcionalidad (véase la sentencia Dickinger y Ömer, EU:C:2011:582, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 51 Sin embargo, no cabe deducir de esta jurisprudencia que a un Estado miembro no le sea posible demostrar que una medida interna restrictiva cumple tales exigencias por el mero hecho de que no pueda presentar ningún estudio en el que se haya basado la adopción de la normativa de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia Stoß y otros, EU:C:2010:504, apartado 72).
- 52 En consecuencia, el órgano jurisdiccional nacional debe llevar a cabo una apreciación global de las circunstancias que rodearon la adopción y la aplicación de una normativa restrictiva, como la controvertida en los litigios principales.

- 53 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente considera que las autoridades nacionales no han demostrado que la criminalidad o la adicción al juego constituyeran efectivamente un grave problema durante el período en cuestión.
- 54 Dicho órgano jurisdiccional parece estimar, asimismo, que el verdadero objetivo del régimen restrictivo controvertido no es luchar contra la criminalidad y proteger a los jugadores, sino simplemente maximizar los ingresos del Estado, cuando, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el mero objetivo de maximizar los ingresos del Tesoro Público no puede permitir semejante restricción de la libre prestación de servicios (véase la sentencia Dickinger y Ömer, EU:C:2011:582, apartado 55). En cualquier caso, según el órgano jurisdiccional remitente, el mencionado régimen resulta desproporcionado, por lo que no puede garantizar la coherencia exigida por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, y va más allá de lo necesario para conseguir los objetivos que declara perseguir.
- 55 Si el órgano jurisdiccional remitente decidiese confirmar definitivamente esta apreciación, debería concluir que el régimen controvertido en los litigios principales es incompatible con el Derecho de la Unión.
- 56 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, cuando dicha normativa no persiga realmente el objetivo 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.

– Examen con arreglo a los artículos 15 a 17 de la Carta

- 57 Una normativa nacional restrictiva con arreglo al artículo 56 TFUE, como la controvertida en los litigios principales, también puede limitar la libertad profesional, la libertad de empresa y el derecho a la propiedad consagrados en los artículos 15 a 17 de la Carta.
- 58 En virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta, para que sea admisible semejante limitación debe estar establecida por la Ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Además, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrá introducirse cuando sea necesaria y responda efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
- 59 Pues bien, como destacó la Abogado General en los puntos 63 a 70 de sus conclusiones, en circunstancias como las de los litigios principales, una restricción no justificada o desproporcionada de la libre prestación de servicios con arreglo al artículo 56 TFUE tampoco es admisible en virtud del citado artículo 52, apartado 1, en relación con los artículos 15 a 17 de la Carta.
- 60 En consecuencia, en el caso de autos, el examen de la restricción que, con arreglo al artículo 56 TFUE, constituye la normativa nacional controvertida en los litigios principales también abarca las posibles limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades contemplados en los artículos 15 a 17 de la Carta, de modo que no es necesario proceder a su examen por separado.

Sobre las cuestiones prejudiciales segunda y tercera

- 61 Las cuestiones prejudiciales segunda y tercera únicamente se planteaban al Tribunal de Justicia en caso de que se diera una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial.
- 62 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

### Sobre la cuarta cuestión prejudicial

- 63 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si los artículos 56 TFUE y 15 a 17 y 50 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a sanciones, como las impuestas por la normativa nacional controvertida en los litigios principales, que incluyen la confiscación y la destrucción de las máquinas tragaperras, así como el cierre del establecimiento en el que las máquinas estaban puestas a disposición del público.
- 64 Pues bien, en el contexto de los litigios principales debe destacarse que, cuando se ha establecido un régimen restrictivo en materia de juegos de azar y dicho régimen es incompatible con el artículo 56 TFUE, la violación del mencionado régimen por un operador económico no puede ser objeto de sanciones (véanse, en este sentido, las sentencias Placanica y otros, EU:C:2007:133, apartados 63 y 69, y Dickinger y Ömer, EU:C:2011:582, apartado 43).

### Costas

- 65 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, 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 de los litigios principales, 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 Tercera) declara:

**El artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, cuando dicha normativa no persiga realmente el objetivo 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.**

Firmas