

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 11 de junio de 2015 (*)

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios — Juegos de azar — Impuestos nacionales que gravan la explotación de máquinas tragaperras instaladas en salas de juego — Legislación nacional prohibitiva de la instalación de máquinas tragaperras fuera de los casinos — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Directiva 98/34/CE — Obligación de comunicar los proyectos de reglamentos técnicos a la Comisión — Responsabilidad del Estado miembro por los daños causados por una legislación contraria al Derecho de la Unión»

En el asunto C-98/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada en virtud del artículo 267 TFUE por el Fővárosi Törvényszék (Hungría), mediante resolución de 13 de febrero de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de marzo de 2014, en el procedimiento entre

Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft,

Lixus Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft,

Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft,

Megapolis Terminal Szolgáltató kft

y

Magyar Állam,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y el Sr. S. Rodin (Ponente), el Sr. A. Borg Barthet, la Sra. M. Berger y el Sr. F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sr. I. Illéssy;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de enero de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft y Megapolis Terminal Szolgáltató kft, por el Sr. L. Kelemen, ügyvéd;
- en nombre del Magyar Állam, por los Sres. T. Bogdán e I. Janitsáry, ügyvédek;
- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M. Fehér y G. Koós, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. L. Van den Broeck y el Sr. J.-C. Halleux, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. P. Vlaemminck y B. Van Vooren, advocaten;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, J. Vláčil y T. Müller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes y la Sra. P. de Sousa Inês, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. D. Loma-Osorio Lerena y A. Tokár, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6 TUE, apartado 3, de los artículos 34, 36, 52, apartado 1, 56 y 61 TFUE, y de los artículos 1, 8 y 9 de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 204, p. 37), según su modificación por la Directiva 2006/96/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO L 363, p. 81; en lo sucesivo, «Directiva 98/34»).
- 2 Esa petición se ha presentado en el marco de un litigio entre Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft, Lixus Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Projekt Szerencsejáték Szervező kft, Lixus Invest Szerencsejáték Szervező kft y Megapolis Terminal Szolgáltató kft, por una parte, y el Magyar Állam (Estado húngaro), por otra, acerca de una acción de indemnización ejercida por esas sociedades por el perjuicio que alegan haber sufrido a causa de la aplicación de leyes nacionales sobre la explotación de máquinas tragaperras contrarias al Derecho de la Unión.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 1 de la Directiva 98/34 está así redactado:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

- 3) “especificación técnica”: una especificación que figura en un documento en el que se definen las características requeridas de un producto, tales como los niveles de calidad, el uso específico, la seguridad o las dimensiones, incluidas las prescripciones aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, los ensayos y métodos de ensayo, el envasado, el marcado y el etiquetado, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad.

[...]

- 4) “otro requisito”: un requisito, distinto de una especificación técnica, impuesto a un producto, en particular por motivos de protección de los consumidores o del medio ambiente y que se refiere a su ciclo de vida con posterioridad a su comercialización, como sus condiciones de uso, reciclado, reutilización o eliminación, cuando dichas condiciones puedan afectar significativamente a la composición o naturaleza del producto o a su comercialización,

[...]

- 11) “reglamento técnico”, las especificaciones técnicas u otros requisitos o las reglas relativas a los servicios, incluidas las disposiciones administrativas que sean de aplicación y cuyo cumplimiento sea obligatorio, *de iure* o *de facto*, para la comercialización, prestación de servicio o establecimiento de un operador de servicios o la utilización en un Estado miembro o en gran parte del mismo, así como, a reserva de las contempladas en el artículo 10, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que prohíben la fabricación, importación, comercialización o utilización de un producto o que prohíben el suministro o utilización de un servicio o el establecimiento como prestador de servicios.

Constituyen especialmente reglamentos técnicos *de facto*:

- [...]
- [...]
- las especificaciones técnicas u otros requisitos, o las reglas relativas a los servicios, relacionados con medidas fiscales o financieras que afecten al consumo de los productos o servicios, fomentando la observancia de dichas especificaciones técnicas u otros requisitos o reglas relativas a los servicios; no se incluyen las especificaciones técnicas u otros requisitos ni las reglas relativas a los servicios relacionadas con los regímenes nacionales de seguridad social.

[...]»

- 4 El artículo 8, apartado 1, de esa Directiva dispone:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico, salvo si se trata de una simple transposición íntegra de una norma internacional o europea, en cuyo caso bastará una simple información referente a dicha norma; igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una notificación referente a las razones por las cuales es necesaria la adopción de tal reglamento técnico, a menos que dichas razones se deduzcan ya del proyecto.

[...]»

- 5 Según el artículo 9 de dicha Directiva:

«1. Los Estados miembros aplazarán tres meses, a partir de la fecha de recepción por parte de la Comisión de la comunicación mencionada en el apartado 1 del artículo 8, la adopción de un proyecto de reglamento técnico.

[...]

7. Los apartados 1 a 5 no serán aplicables cuando un Estado miembro:

- por motivos urgentes relacionados con una situación grave e imprevisible que tenga que

ver con la protección de la salud de las personas y los animales, la preservación de los vegetales o la seguridad y, en lo que respecta a las reglas relativas a los servicios, también con el orden público, en particular con la protección de los menores, deba elaborar lo antes posible reglamentos técnicos para su inmediata adopción y aplicación, sin que pueda realizar consultas al respecto,

[...]

El Estado miembro indicará, en la comunicación mencionada en el artículo 8, los motivos que justifiquen la urgencia de las medidas en cuestión. La Comisión se pronunciará sobre esta comunicación lo antes posible. Adoptará las medidas apropiadas en caso de que se recurra abusivamente a este procedimiento. La Comisión mantendrá informado al Parlamento Europeo.»

6 El artículo 10, apartado 4, de la misma Directiva está así redactado:

«El artículo 9 no será aplicable a las especificaciones técnicas u otros requisitos ni a las reglas relativas a los servicios a que hace referencia el tercer guión del párrafo segundo del punto 11) del artículo 1.»

Derecho húngaro

7 El artículo 26, apartado 3, de la Ley n° XXXIV de 1991, sobre la organización de los juegos de azar (en lo sucesivo, «Ley de juegos de azar»), en su versión aplicable hasta el 9 de octubre de 2012, autorizaba la explotación de máquinas tragaperras tanto en los casinos como en las salas de juego explotadas por sociedades mercantiles constituidas con ese único objeto.

8 Según el artículo 33 de esa Ley, en su versión aplicable hasta el 31 de octubre de 2011, el impuesto de cuota fija sobre los juegos que gravaba la explotación de las máquinas tragaperras ascendía, por máquina y por mes, a 100 000 forintos húngaros (HUF) para las máquinas tragaperras instaladas en las salas de juego de las categorías I y II. Como excepción a esa regla, las máquinas tragaperras instaladas en los «casinos electrónicos» estaban sujetas a un impuesto de 120 000 HUF, aunque éstos fueran considerados como un tipo específico de salas de juego de categoría I. El impuesto se devengaba al comienzo de cada mes. La explotación de máquinas tragaperras en los casinos de juego estaba sujeta a un régimen fiscal diferente.

9 El artículo 33 de la Ley de juegos de azar fue modificado por el artículo 27 de la Ley n° CXXV de 2011, de modificación de ciertas leyes fiscales para asegurar la estabilidad presupuestaria (en lo sucesivo, «Ley modificativa de 2011»), con efecto al 1 de noviembre de 2011, de modo que elevó esos importes a 700 000 HUF para las máquinas tragaperras instaladas en los casinos electrónicos y a 500 000 HUF para las instaladas en las otras salas de juego de las categorías I y II. Ese artículo 27 también estableció un impuesto de cuota proporcional sobre los juegos que gravaba la explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego cuando los ingresos netos por máquina alcanzaran o superaran en un trimestre determinado la cuantía de 900 000 HUF. Para las máquinas que permiten más de una posición de juego, el umbral aplicable se calculaba multiplicando 900 000 HUF por el número de posiciones de juego. Ese impuesto ascendía al 20 % de la fracción de los ingresos trimestrales netos de la máquina superior a 900 000 HUF.

10 Además, la Ley modificativa de 2011 dispuso que las máquinas tragaperras instaladas en las salas de juego estarían obligatoriamente conectadas desde el 1 de enero de 2013 a un servidor central explotado por una sociedad mercantil que reuniera ciertas condiciones determinadas y al que tuvieran acceso en tiempo real los servicios encargados de la inspección de juegos de azar.

11 El artículo 26, apartado 3, de la Ley de juegos de azar fue seguidamente modificado con efecto al 10 de octubre de 2012 por el artículo 5 de la Ley n° CXLIV de 2012, de modificación de la

Ley nº XXXIV de 1991 sobre la organización de juegos de azar (en lo sucesivo, «Ley modificativa de 2012»), de modo que se reservó a los casinos de juego el derecho exclusivo a explotar máquinas tragaperras.

- 12 El artículo 8 de la Ley modificativa de 2012 insertó en la Ley de juegos de azar el artículo 40/A, cuyo apartado 1 establecía que las autorizaciones de explotación de máquinas tragaperras instaladas en salas de juego emitidas antes de la fecha de entrada en vigor de esa Ley modificativa se extinguirían el día siguiente a esa fecha y que los organizadores de juegos de azar estarían obligados a entregar esas autorizaciones a las autoridades fiscales en los quince días siguientes a la referida fecha.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 13 Las demandantes en el litigio principal son sociedades mercantiles que explotaban máquinas tragaperras en salas de juego hasta la entrada en vigor de la Ley modificativa de 2012. Ejercían su actividad principalmente por medio de aparatos procedentes de otros Estados miembros. Una parte de su clientela eran ciudadanos de la Unión Europea de vacaciones en Hungría.
- 14 En virtud de la normativa húngara en vigor entre el 16 de agosto de 1991 y el 9 de octubre de 2012, las máquinas tragaperras podían ser explotadas en los casinos y en las salas de juego mediante la obtención de autorizaciones administrativas concedidas por los servicios encargados de la inspección de juegos de azar. Los explotadores de salas de juego, como las demandantes en el litigio principal, estaban obligados al pago de un impuesto de cuota fija mensual cuya cuantía ascendía, al 31 de octubre de 2011, a 100 000 HUF por cada máquina tragaperras.
- 15 La Ley modificativa de 2011 ordenó que las máquinas tragaperras explotadas en salas de juego estuvieran conectadas desde el 1 de enero de 2013 a un servidor central.
- 16 Con efecto al 1 de noviembre de 2011 esa Ley también quintuplicó el importe del impuesto de cuota fija mensual que gravaba la explotación de las máquinas tragaperras instaladas en las salas de juego, a la vez que añadió un impuesto de cuota proporcional en forma de un porcentaje de los ingresos trimestrales netos de cada máquina. La cuantía del impuesto que gravaba la explotación de las máquinas tragaperras instaladas en los casinos permaneció, en cambio, inalterada.
- 17 El 30 de septiembre de 2011, es decir, el día siguiente a la publicación de la Ley modificativa de 2011, el Gobierno húngaro notificó a la Comisión Europea el texto de esa Ley, sin señalar, no obstante, que el aumento de los impuestos establecido por ésta entraba en el ámbito de aplicación de la Directiva 98/34. No fue respetada la moratoria prevista en el artículo 9, apartado 1, de esa Directiva.
- 18 El establecimiento del sistema de explotación de las máquinas tragaperras basado en un servidor central que había previsto la Ley modificativa de 2011 fue finalmente abandonado, al haber adoptado el Parlamento húngaro, el 2 de octubre de 2012, a propuesta del Gobierno de fecha 1 de octubre de 2012, la Ley modificativa de 2012 que prohibió la explotación de las máquinas tragaperras fuera de los casinos. Para justificar esa prohibición, el legislador invocó la prevención de la delincuencia y de la dependencia del juego, así como consideraciones de salud pública relacionadas con la prevención de la dependencia del juego. Esa Ley entró en vigor el 10 de octubre de 2012, esto es, el día siguiente a su publicación. Al siguiente día, el 11 de octubre de 2012, las autorizaciones de explotación de máquinas tragaperras en salas de juego se extinguieron de pleno derecho, sin que el legislador previera ninguna indemnización para los operadores afectados.

- 19 El 1 de octubre de 2012, el Gobierno húngaro notificó a la Comisión el proyecto de ley modificativa de 2012, calificándola como medida financiera en el sentido del artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34. En aplicación del artículo 10, apartado 4, de esa Directiva, no se observó ninguna moratoria. El 15 de octubre de 2012, la Comisión dio a conocer a ese Gobierno su disconformidad con esa calificación. Ese mismo Gobierno invocó entonces la existencia de motivos urgentes en el sentido del artículo 9, apartado 7, de dicha Directiva.
- 20 Las demandantes en el litigio principal ejercieron ante el Fővárosi Törvényszék (Tribunal de Budapest) una acción contra el Magyar Állam para la reparación del perjuicio que afirman haber sufrido por la aplicación de ciertas disposiciones de la Ley modificativa de 2011 y de la Ley modificativa de 2012. Según ellas, el perjuicio alegado nace del pago de los impuestos sobre el juego que habían realizado, de la depreciación de sus máquinas tragaperras y de los gastos incurridos en el procedimiento principal.
- 21 El Magyar Állam solicitó la desestimación de la acción, impugnando tanto su fundamento jurídico como las cantidades reclamadas por las demandantes en el litigio principal.
- 22 Mediante resolución de 13 de febrero de 2014, el Fővárosi Törvényszék decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Es compatible con el artículo 56 TFUE una normativa no discriminatoria de un Estado miembro que, mediante un acto único y sin período de adaptación, quintuplica la anterior cuota del impuesto directo que ha de abonarse por las máquinas tragaperras explotadas en salas de juego, denominado impuesto sobre el juego, y, además, instaura un impuesto sobre el juego con un tipo porcentual, de tal modo que se restringe la actividad de los operadores de juegos de azar que explotan salas de juego?
 - 2) ¿Puede interpretarse el artículo 34 TFUE en el sentido de que está incluida en su ámbito de aplicación una normativa no discriminatoria de un Estado miembro que, mediante un acto único y sin período de adaptación, quintuplica la anterior cuota del impuesto directo que ha de abonarse por las máquinas tragaperras explotadas en salas de juego, denominado impuesto sobre el juego, y, además, instaura un impuesto sobre el juego con un tipo porcentual, de manera que se restringe la importación de máquinas tragaperras a Hungría desde el territorio de la Unión Europea?
 - 3) En caso de respuesta afirmativa a la primera y/o segunda cuestión, ¿puede un Estado miembro invocar exclusivamente la regularización de la situación presupuestaria en [el marco de la] aplicación de los artículos 36 TFUE, 52 TFUE, apartado 1, y 61 TFUE o de [la existencia de] razones imperiosas?
 - 4) En caso de respuesta afirmativa a la primera y/o segunda cuestión, ¿procede tener en cuenta los principios generales del Derecho, atendiendo al artículo 6 TUE, apartado 3, en relación con las restricciones establecidas por un Estado miembro y con la concesión de un período de adaptación a la norma tributaria?
 - 5) En caso de respuesta afirmativa a la primera y/o segunda cuestión, ¿cabe interpretar la sentencia Brasserie du Pêcheur [y Factortame], C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, en el sentido de que la infracción de los artículos 34 TFUE y/o 56 TFUE puede fundamentar la responsabilidad indemnizatoria del Estado miembro por el motivo de que dichas disposiciones —debido a su efecto directo— confieren derechos a favor de los particulares de los Estados miembros?
 - 6) ¿Puede interpretarse la Directiva 98/34/CE en el sentido de que constituye un “reglamento técnico *de facto*” una norma tributaria de un Estado miembro que quintuplica de una vez la cuota de un impuesto directo, el impuesto sobre el juego que ha de abonarse por las

máquinas tragaperras explotadas en salas de juego, y, además, instaure un impuesto con un tipo porcentual?

- 7) En caso de respuesta afirmativa a la sexta cuestión, ¿pueden alegar los particulares de un Estado miembro frente a este último la infracción por el Estado miembro de los artículos 8, apartado 1, y/o 9, apartado 1, de la Directiva 98/34/CE, en tanto que incumplimiento del Estado miembro que fundamenta una responsabilidad indemnizatoria, [es decir,] tiene dicha Directiva por objeto conferir derechos individuales? ¿Qué aspectos debe ponderar el juez nacional para resolver acerca de si el demandado ha cometido una violación suficientemente caracterizada, y qué tipo de reclamación indemnizatoria puede fundamentar tal violación?
- 8) ¿Es compatible con el artículo 56 TFUE una normativa no discriminatoria de un Estado miembro que prohíbe con efectos inmediatos la explotación de máquinas tragaperras en salas de juego, sin conceder a los operadores de juegos de azar afectados un período transitorio o de adaptación ni ofrecerles una indemnización adecuada, y, simultáneamente, establece a favor de los casinos de juego un monopolio de explotación de las máquinas tragaperras?
- 9) ¿Puede interpretarse el artículo 34 TFUE en el sentido de que este precepto también ha de ser determinante y aplicable en el supuesto de que un Estado miembro adopte una normativa no discriminatoria que, si bien no prohíbe directamente la importación de máquinas tragaperras desde el territorio de la Unión Europea, restringe o prohíbe el uso y la explotación efectivos de dichas máquinas a través de la organización de juegos de azar, sin conceder a los operadores de juegos de azar afectados que realizan esa actividad un período transitorio o de adaptación ni una indemnización?
- 10) En caso de respuesta afirmativa a la octava y/o la novena cuestión, ¿qué criterios debe tener en cuenta el juez nacional para resolver acerca de si la restricción era necesaria, adecuada y proporcionada en [el marco de la] aplicación de los artículos 36 TFUE, 52 TFUE, apartado 1, y 61 TFUE o de [la existencia de] razones imperiosas?
- 11) En caso de respuesta afirmativa a la octava y/o la novena cuestión, ¿procede tener en cuenta los principios generales del Derecho, atendiendo al artículo 6 TUE, apartado 3, en relación con las prohibiciones establecidas por un Estado miembro y con la concesión de un período de adaptación? ¿Han de tomarse en consideración los derechos fundamentales —como el derecho a la propiedad y la prohibición de privar de la propiedad sin indemnización— en relación con la restricción que se lleva a cabo en el caso de autos y, en caso afirmativo, de qué modo?
- 12) En caso de respuesta afirmativa a la octava y/o la novena cuestión, ¿cabe interpretar la sentencia *Brasserie du Pêcheur* [y *Factortame*], C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, en el sentido de que la infracción de los artículos 34 TFUE y/o 56 TFUE puede fundamentar la responsabilidad indemnizatoria del Estado miembro por el motivo de que dichas disposiciones —debido a su efecto directo— confieren derechos a favor de los particulares de los Estados miembros?
- 13) ¿Puede interpretarse la Directiva 98/34/CE en el sentido de que constituye “otro requisito” una norma de un Estado miembro que, al limitar a los casinos de juego la explotación de máquinas tragaperras, prohíbe su explotación en salas de juego?
- 14) En caso de respuesta afirmativa a la decimotercera cuestión, ¿pueden alegar los particulares de un Estado miembro frente a este último la infracción por el Estado miembro de los artículos 8, apartado 1, y/o 9, apartado 1, de la Directiva 98/34/CE, en

tanto que incumplimiento del Estado miembro que fundamenta una responsabilidad indemnizatoria? ¿Qué aspectos debe ponderar el juez nacional para resolver acerca de si el demandado ha cometido una violación suficientemente caracterizada, y qué tipo de reclamación indemnizatoria puede fundamentar tal violación?

- 15) ¿Resulta aplicable el principio del Derecho de la Unión según el cual los Estados miembros están obligados a abonar a los particulares una indemnización por los perjuicios derivados de las infracciones del Derecho de la Unión imputables a los Estados miembros también en caso de que el Estado miembro tenga soberanía en el ámbito al que se refiere la norma adoptada? ¿Sirven de directriz también en este supuesto los derechos fundamentales y los principios generales de Derecho que se desprenden de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 23 A título preliminar, el Gobierno húngaro refuta la competencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones planteadas, porque, a falta de un aspecto transfronterizo, el litigio carece de un vínculo de conexión con el Derecho de la Unión.
- 24 Es oportuno recordar, en ese sentido, que las legislaciones nacionales, como las discutidas en el asunto principal, que son indistintamente aplicables a los nacionales húngaros y a los nacionales de los demás Estados miembros, sólo pueden, por lo general, estar regidas por las disposiciones relativas a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado TFUE si se aplican a supuestos que guardan relación con los intercambios entre los Estados miembros (véanse, en ese sentido, las sentencias Anomar y otros, C-6/01, EU:C:2003:446, apartado 39, y Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, apartado 21).
- 25 De la resolución de remisión resulta que una parte de la clientela de las demandantes en el litigio principal eran ciudadanos de la Unión de vacaciones en Hungría.
- 26 Pues bien, los servicios que un prestador establecido en un Estado miembro ofrece, sin desplazarse, a un destinatario establecido en otro Estado miembro constituyen una prestación de servicios transfronteriza en el sentido del artículo 56 TFUE (véanse, en ese sentido, las sentencias Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, apartados 21 y 22, y Gambelli y otros, C-243/01, EU:C:2003:597, apartado 53; y la sentencia Comisión/España, C-211/08, EU:C:2010:340, apartado 48).
- 27 Además, no se puede excluir en absoluto que operadores establecidos en Estados miembros distintos de Hungría estén o hayan estado interesados en abrir salas de juego en el territorio húngaro (véanse, en ese sentido, las sentencias Blanco Pérez y Chao Gómez, C-570/07 y C-571/07, EU:C:2010:300, apartado 40, y Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, apartado 21).
- 28 Siendo así, el Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones planteadas.

Sobre la existencia de restricciones de las libertades fundamentales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 29 Con sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que es oportuno examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta si una legislación nacional, como la Ley modificativa de 2011,

que, sin prever un período transitorio, quintuplica el importe de un impuesto de cuota fija que grava la explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego y establece además un impuesto de cuota proporcional que grava la misma actividad, constituye una restricción de la libre circulación de mercancías y de la libre prestación de servicios garantizadas, respectivamente, por los artículos 34 TFUE y 56 TFUE.

- 30 Conviene observar previamente que una legislación de esa naturaleza afecta directamente a la actividad de explotación de máquinas tragaperras. En cambio, esa legislación sólo puede afectar indirectamente a la importación de esas máquinas, como consecuencia de la influencia que tiene en esa actividad.
- 31 Sin que sea preciso calificar la importación de máquinas tragaperras como accesorias de su explotación, se ha de apreciar que, incluso si la explotación de esos aparatos estuviera ligada a la operación consistente en importarlas, la primera de estas actividades entra en el ámbito de las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios y, la segunda, en el de las relativas a la libre circulación de mercancías (sentencia Anomar y otros, C-6/01, EU:C:2003:446, apartado 55).
- 32 Pues bien, aun suponiendo que una legislación nacional como la Ley modificativa de 2011 pudiera obstaculizar la importación de máquinas tragaperras, y limitara las posibilidades de explotarlas, el Tribunal de Justicia no está en condiciones, en el presente procedimiento, de pronunciarse sobre la cuestión de si el artículo 34 TFUE se opone a la aplicación de una legislación de este tipo, a falta de datos suficientes acerca de las consecuencias efectivas de esa legislación en la importación de máquinas tragaperras (véase, en ese sentido, la sentencia Läära y otros, C-124/97, EU:C:1999:435, apartado 26).
- 33 Por esas razones, debe examinarse una legislación de esa naturaleza exclusivamente a la luz del artículo 56 TFUE.
- 34 En ese sentido, hay que precisar ante todo que, si bien la fiscalidad directa es competencia de los Estados miembros, éstos deben ejercerla respetando el Derecho de la Unión y, en particular, las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado (véase, en ese sentido, la sentencia Blanco y Fabretti, C-344/13 y C-367/13, EU:C:2014:2311, apartado 24 y la jurisprudencia citada).
- 35 El artículo 56 TFUE no sólo exige eliminar toda discriminación en perjuicio del prestador de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino suprimir también cualquier restricción, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda impedir, obstaculizar o hacer menos atractivas las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro en el que presta legalmente servicios análogos (véanse, en ese sentido, las sentencias Sporting Exchange, C-203/08, EU:C:2010:307, apartado 23 y la jurisprudencia citada, y HIT y HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, apartado 16).
- 36 En cambio, el artículo 56 TFUE no abarca las medidas cuyo único efecto sea generar costes suplementarios para la prestación considerada y que afecten del mismo modo a la prestación de servicios entre Estados miembros y a la interna en un Estado miembro (sentencia Mobistar y Belgacom Mobile, C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518, apartado 31).
- 37 Consta que la Ley modificativa de 2011 no establece ninguna discriminación directa entre las sociedades húngaras y las sociedades establecidas en otros Estados miembros que exploten máquinas tragaperras en salas de juego en el territorio húngaro, ya que el impuesto de cuota fija y el impuesto de cuota proporcional regulados por esa Ley gravan en condiciones idénticas a

todas esas sociedades.

- 38 Por otro lado, ni de la resolución de remisión ni de las observaciones presentadas por las partes en el procedimiento se deduce que las sociedades explotadoras de salas de juego en el mercado húngaro se encuentren establecidas en su mayoría en otros Estados miembros, en cuyo caso las legislaciones discutidas en el asunto principal podrían constituir una discriminación indirecta contra los prestadores de servicios establecidos en otros Estados miembros (véanse, en ese sentido, las sentencias Spotti, C-272/92, EU:C:1993:848, apartado 18, y Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, C-385/12, EU:C:2014:47, apartados 39 y 41).
- 39 No obstante, las demandantes en el litigio principal alegan que la Ley modificativa de 2011, al aumentar en muy alto grado el importe de los impuestos que gravan la explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego, ha obstaculizado una explotación rentable de esas máquinas por los operadores de salas de juego y de esa forma ha concedido de hecho una exclusividad para esa actividad a los operadores de casinos. En particular, si una sala de juego de la categoría I hubiera obtenido una media de ingresos mensuales que ascendiera a 200 000 HUF por cada máquina, la exacción de 500 000 HUF por el impuesto de cuota fija mensual habría originado por sí sola una pérdida mensual media inmediata de 300 000 HUF por cada máquina. En cualquier caso, aun suponiendo que algunos explotadores de salas de juego hubieran obtenido ingresos más altos, el beneficio restante tras deducir esos impuestos y gastos diversos sería inexistente o a lo sumo mínimo.
- 40 En ese sentido hay que observar que, en el supuesto de que la Ley modificativa de 2011 hubiera sido efectivamente apta para impedir, obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de la libre prestación de los servicios de explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego en Hungría, lo que corresponde comprobar al tribunal nacional, la referida Ley debería ser considerada un obstáculo a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE.
- 41 Así sucedería si el tribunal remitente constatará que la elevación de los impuestos prevista por la Ley modificativa de 2011 tuvo el efecto de circunscribir la actividad de explotación de máquinas tragaperras a los casinos, a los que no se aplicaba esa elevación. De tal manera, ésta habría producido un efecto comparable al de una prohibición de explotación de máquinas tragaperras fuera de los casinos, que una reiterada jurisprudencia considera como un obstáculo a la libre prestación de servicios (véanse, en especial, las sentencias Anomar y otros, C-6/01, EU:C:2003:446, apartado 75, y Comisión/Grecia, C-65/05, EU:C:2006:673, apartado 53).
- 42 Por tanto, se ha de responder a la primera cuestión que una legislación nacional como la discutida en el asunto principal que, sin prever un período transitorio, quintuplica el importe de un impuesto de cuota fija que grava la explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego y establece además un impuesto de cuota proporcional que grava la misma actividad, constituye una restricción de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE si puede impedir, obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de la libre prestación de los servicios de explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego en Hungría, lo que corresponde comprobar al tribunal nacional.

- 43 Por las razones expuestas en los apartados 30 a 32 no ha lugar a responder a la segunda cuestión.

Sobre las cuestiones prejudiciales octava y novena

- 44 Con sus cuestiones prejudiciales octava y novena, que conviene examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta si una legislación nacional como la Ley modificativa de 2012 que, sin prever un período transitorio ni una indemnización de los operadores de salas de juego,

prohíbe la explotación de máquinas tragaperras fuera de los casinos, constituye una restricción de la libre circulación de mercancías y de la libre prestación de servicios garantizadas respectivamente por los artículos 34 TFUE y 56 TFUE.

- 45 Se debe señalar previamente que algunos argumentos presentados al Tribunal de Justicia por las partes en el asunto principal guardan relación con problemas que no son objeto de las cuestiones prejudiciales antes referidas y se basan en aspectos de hecho ajenos al marco fáctico descrito por la resolución de remisión.
- 46 En particular, las demandantes en el litigio principal han alegado en sus observaciones escritas, y el Gobierno húngaro lo ha confirmado en la vista, que sólo están autorizados para explotar un casino en el territorio húngaro los operadores titulares de una concesión otorgada por el Magyar Állam. Ahora bien, las concesiones de explotación de un casino sólo se otorgan a un número limitado de establecimientos y en algunas circunstancias pueden ser adjudicadas sin previa licitación. Además, según las demandantes en el litigio principal, hasta la actualidad únicamente han obtenido una concesión sociedades establecidas en Hungría. De ese modo, los procedimientos húngaros de otorgamiento de esas concesiones desfavorecen en la práctica a los operadores establecidos en otros Estados miembros.
- 47 La cuestión de la conformidad de esos procedimientos con el Derecho de la Unión es, sin embargo, diferente de la conformidad con éste de la prohibición de explotar máquinas tragaperras fuera de los casinos, que es el objeto exclusivo de las cuestiones planteadas por el tribunal remitente.
- 48 En ese sentido, hay que precisar que incumbe únicamente al tribunal nacional definir el objeto de las cuestiones que se propone plantear al Tribunal de Justicia. Éste no puede, a instancia de una parte del litigio principal, examinar cuestiones que no ha planteado el tribunal nacional. Si este último, a la luz de la evolución del litigio, estimara necesario obtener criterios complementarios de interpretación del Derecho de la Unión, le corresponderá solicitarlos al Tribunal de Justicia (véanse en ese sentido las sentencias CBEM, 311/84, EU:C:1985:394, apartado 10; Syndesmos Melon tis Eleftheras Evangelikis Ekklesias y otros, C-381/89, EU:C:1992:142, apartado 19, y Slob, C-236/02, EU:C:2004:94, apartado 29). No ha lugar, por tanto, a que el Tribunal de Justicia examine los argumentos aludidos en el apartado 46 de esta sentencia.
- 49 En consecuencia, se debe determinar si una legislación nacional como la Ley modificativa de 2012 obstaculiza la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios al prohibir la explotación de máquinas tragaperras fuera de los casinos, cuestión que es independiente de si la normativa húngara sobre el procedimiento de otorgamiento de concesiones de explotación de un casino también origina una restricción de esas libertades.
- 50 Por las razones expuestas en los apartados 30 a 32 debe examinarse esa legislación nacional únicamente a la luz del artículo 56 TFUE.
- 51 Acerca de ello, de la jurisprudencia recordada en el apartado 41 resulta que una legislación nacional que sólo autoriza la explotación y la práctica de ciertos juegos de azar en los casinos constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios.
- 52 Siendo así, se ha de responder a la octava cuestión que una legislación nacional como la discutida en el asunto principal que, sin prever un período transitorio ni una indemnización de los operadores de salas de juego, prohíbe la explotación de máquinas tragaperras fuera de los casinos, constituye una restricción de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE.

53 No ha lugar a responder a la novena cuestión.

Sobre la justificación de las restricciones de la libre prestación de servicios

54 Con sus cuestiones tercera, cuarta, décima y undécima, que es oportuno examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en sustancia, en qué medida las restricciones que pueden derivar de legislaciones nacionales como las discutidas en el asunto principal pueden ser válidas a título de medidas de excepción expresamente previstas en los artículos 51 TFUE y 52 TFUE, aplicables en la materia en virtud del artículo 62 TFUE, o estar justificadas conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia por razones imperiosas de interés general.

55 Toda vez que la Ley modificativa de 2011 y la Ley modificativa de 2012 se integran ambas en el contexto de una reforma nacional cuyo objeto es obstaculizar la explotación de máquinas tragaperras, y el legislador húngaro ha invocado los mismos objetivos para justificar ambas Leyes, conviene examinar conjuntamente la posible justificación de las restricciones derivadas de éstas.

Sobre la existencia de razones imperiosas de interés general

56 Se debe recordar, ante todo, que la normativa en materia de juegos de azar forma parte de los ámbitos en los que existen considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros. A falta de armonización de la Unión en la materia, los Estados miembros tienen libertad, en principio, 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 (véanse, en ese sentido, las sentencias Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 47, y Digibet y Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, apartado 24).

57 En el marco de un asunto del que conoce el Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE, la determinación de los objetivos que persigue efectivamente la normativa nacional es competencia del tribunal remitente (sentencia Pflieger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 47).

58 Sin perjuicio de ello, hay que constatar que los objetivos que manifiestan perseguir las legislaciones discutidas en el asunto principal, a saber, la protección de los consumidores contra la dependencia del juego y la prevención del fraude y de la delincuencia ligados al juego, constituyen razones imperiosas de interés general que pueden justificar restricciones de las actividades de juegos de azar (véanse, en ese sentido, las sentencias Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, apartado 55, y Stanley International Betting y Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, apartados 48 y 49 y la jurisprudencia citada).

59 Las demandantes en el litigio principal afirman, no obstante, que el objetivo principal de la Ley modificativa de 2011 consiste en realidad en aumentar los ingresos fiscales generados por la explotación de máquinas tragaperras.

60 En ese sentido, el Tribunal de Justicia ha juzgado reiteradamente que el solo objetivo de maximizar los ingresos del Tesoro Público no puede permitir una restricción de la libre prestación de servicios (véanse, en especial, las sentencias Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 55, y Pflieger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 54).

61 Sin embargo, la circunstancia de que una restricción de las actividades de juegos de azar beneficie accesoriamente al presupuesto del Estado miembro interesado no impide que esa restricción se pueda justificar si persigue efectivamente, ante todo, objetivos relacionados con

razones imperiosas de interés general (véanse, en ese sentido, las sentencias Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, apartado 36, y Gambelli y otros, C-243/01, EU:C:2003:597, apartado 62), lo que corresponde verificar al tribunal nacional.

Sobre la proporcionalidad de los obstáculos al artículo 56 TFUE

- 62 Se ha de recordar previamente que corresponde a las autoridades nacionales en ejercicio de su facultad de apreciación decidir las modalidades de organización y control de las actividades de explotación y práctica de los juegos de azar o de dinero, como pueden ser la celebración con el Estado de un contrato administrativo de concesión o la limitación de la explotación y práctica de determinados juegos a los lugares debidamente autorizados a tal fin (sentencias Anomar y otros, C-6/01, EU:C:2003:446, apartado 88, y Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, apartado 59).
- 63 En efecto, una autorización limitada de estos juegos en el marco de derechos especiales o exclusivos otorgados o concedidos a ciertos organismos, que presenta la ventaja, en especial, de canalizar el deseo de jugar y la explotación de los juegos a un circuito controlado, puede insertarse en la prosecución de los objetivos de interés general de protección del consumidor y del orden social (véanse, en especial, las sentencias Läärä, C-124/97, EU:C:1999:435, apartado 37; Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514, apartado 35, y Anomar y otros, C-6/01, EU:C:2003:446, apartado 74).
- 64 Sin embargo, las restricciones impuestas por los Estados miembros deben cumplir los requisitos de proporcionalidad derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es decir, que sean adecuadas para garantizar el cumplimiento del objetivo perseguido y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo. Además, debe recordarse en este contexto que una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática (véase la sentencia HIT y HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, apartado 22, y la jurisprudencia citada).
- 65 Corresponde al Estado miembro que invoca un objetivo apto para legitimar el obstáculo a la libre prestación de servicios proporcionar al tribunal que ha de pronunciarse sobre esta cuestión todos los datos que le permitan comprobar que dicha medida cumple realmente las exigencias del principio de proporcionalidad (véanse las sentencias Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 54, y Pflieger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 50).
- 66 En el presente asunto, las demandantes en el litigio principal afirman que las legislaciones discutidas en éste no responden realmente al propósito de lograr de forma coherente y sistemática los objetivos de interés público invocados.
- 67 Alegan por una parte que el legislador húngaro, con posterioridad a las reformas establecidas por esas legislaciones, liberalizó la explotación por los casinos de los juegos de azar en línea, incluidas las máquinas tragaperras en línea, desde el 19 de julio de 2013. Por otra parte, en 2014 se otorgaron siete nuevas concesiones de explotación de casinos, lo que confirmó además el Gobierno húngaro en la vista.
- 68 A reserva de la comprobación de esas circunstancias por el tribunal remitente, debe considerarse que éstas pueden insertarse en el marco de una política de expansión controlada de las actividades de juegos de azar.
- 69 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha juzgado que una política como ésa puede ser coherente

tanto con el objetivo consistente en prevenir la explotación de actividades de juegos de azar con fines delictivos o fraudulentos como con el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en el juego y de lucha contra el hábito de éste, dirigiendo a los consumidores hacia la oferta de los operadores autorizados, que se presume está al abrigo de fuerzas criminales y ha sido concebida para proteger mejor a los consumidores del gasto excesivo en el juego y del hábito de éste (véanse en ese 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, apartados 101 y 102, y Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, apartado 67).

70 Para alcanzar este objetivo de encauzamiento hacia circuitos controlados, los operadores autorizados han de constituir una alternativa fiable, pero al mismo tiempo atractiva, a una actividad prohibida, lo que puede implicar en particular el recurso a nuevas técnicas de distribución (véanse, en ese sentido, las sentencias Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133, apartado 55; Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, apartado 25, y Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 64).

71 No obstante, una política de expansión controlada de las actividades de juegos de azar sólo puede considerarse coherente si las actividades delictivas y fraudulentas ligadas a los juegos de azar, por un lado, y el hábito del juego, por otro, podían constituir un problema en Hungría al tiempo de los hechos del litigio principal, y si la expansión de las actividades autorizadas y reguladas podía resolver tal problema (véanse, en ese sentido, las sentencias Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, apartado 30; Zeturf, C-212/08, EU:C:2011:437, apartado 70, y Dickinger y Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582, apartado 67).

72 Corresponde al tribunal remitente verificar en el asunto del que conoce si concurren esas condiciones y, en su caso, si la política de expansión referida no tiene una amplitud que le haga inconciliable con el objetivo de refrenar la dependencia del juego (véase, en ese sentido, la sentencia Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes International, C-258/08, EU:C:2010:308, apartado 38).

73 Para ello, ese tribunal debe realizar una apreciación global de las circunstancias que rodearon la aprobación y la aplicación de las legislaciones restrictivas consideradas.

Sobre el examen de las justificaciones a la luz de los derechos fundamentales

74 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 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 la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). De este modo la normativa nacional de que se trata sólo podrá acogerse a las excepciones previstas si es conforme con los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia (véanse, en ese sentido, las sentencias ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, apartado 43; Familiapress, C-368/95, EU:C:1997:325, apartado 24, y Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, apartado 125).

75 Las demandantes en el litigio principal mantienen que las legislaciones discutidas en éste vulneran los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, así como el derecho de propiedad reconocido en el artículo 17 de la Carta.

– Sobre los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima

- 76 Las demandantes en el litigio principal afirman que las legislaciones discutidas en éste, al elevar en muy alto grado el importe de los impuestos que gravan la explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego, a la vez que prevén la transición a un sistema de explotación basado en un servidor central, y al prohibir después la explotación de esas máquinas fuera de los casinos, sin un período transitorio apropiado ni una indemnización de los operadores afectados, vulneran los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.
- 77 En ese sentido, 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 (véanse, en ese sentido, las sentencias VEMW y otros, C-17/03, EU:C:2005:362, apartado 80 y la jurisprudencia citada; ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, apartado 69, y Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, apartado 44).
- 78 El Tribunal de Justicia también ha juzgado que 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 ese sentido, la sentencia Gemeente Leusden y Holin Groep, C-487/01 y C-7/02, EU:C:2004:263, apartado 81).
- 79 De igual modo, el principio de seguridad jurídica no exige que no se produzcan modificaciones legislativas, sino que, antes bien, requiere que el legislador nacional tome en consideración las situaciones específicas de los operadores económicos y prevea, en su caso, adaptaciones a la aplicación de las nuevas normas jurídicas (sentencias VEMW y otros, C-17/03, EU:C:2005:362, apartado 81, y Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, apartado 49; véase, en ese sentido, la sentencia Gemeente Leusden y Holin Groep, C-487/01 y C-7/02, EU:C:2004:263, apartado 70).
- 80 Según reiterada jurisprudencia, incumbe exclusivamente al tribunal remitente apreciar si una legislación nacional es conforme con los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, ya que el Tribunal de Justicia, cuando se pronuncia con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, únicamente es competente para proporcionar a ese tribunal todos los elementos interpretativos del Derecho de la Unión que le permitan apreciar esta conformidad (véanse, en especial, las sentencias Plantanol, C-201/08, EU:C:2009:539, apartado 45 y la jurisprudencia citada, y Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, apartado 126).
- 81 El tribunal remitente puede tener en cuenta para ello todos los factores pertinentes que se deduzcan de los términos, de la finalidad o del sistema de las legislaciones consideradas (véase en ese sentido la sentencia Ålands Vindkraft, C-573/12, EU:C:2014:2037, apartado 129).
- 82 Para ofrecer al tribunal remitente una respuesta útil es preciso señalar, en particular, los siguientes aspectos que se deducen de los autos presentados al Tribunal de Justicia.
- 83 En primer término, las demandantes en el litigio principal alegan que la Ley modificativa de 2011 quintuplicó el importe del impuesto de cuota fija que grava la explotación de máquinas tragaperras en salas de juego, a la vez que establecía un impuesto de cuota proporcional con efecto al 1 de noviembre de 2011, es decir, desde el primer vencimiento mensual siguiente a la publicación de esa Ley, siendo así que el régimen fiscal aplicable a esa actividad no se había modificado por la legislación durante casi veinte años. Así pues, según las demandantes en el litigio principal, a causa de esa falta de un período de adaptación apropiado, fue imposible para

los operadores que proyectaban abrir nuevas salas de juego tomar las decisiones necesarias en el momento oportuno, aplazando la ejecución de su proyecto o renunciando a éste. Además, el aumento del importe de los impuestos que gravan la explotación de máquinas tragaperras en salas de juego forzó a numerosos operadores a cesar su actividad.

- 84 En segundo lugar, de la resolución de remisión resulta que la Ley modificativa de 2012 dio lugar, al día siguiente a su entrada en vigor, a la revocación de pleno derecho de las autorizaciones de explotación de máquinas tragaperras en salas de juego, sin prever un período transitorio ni una indemnización de los operadores afectados.
- 85 Acerca de ello, hay que recordar que, cuando el legislador nacional revoca autorizaciones que permitían a sus titulares ejercer una actividad económica, le incumbe prever a favor de esos titulares un período transitorio de duración suficiente para permitirles adaptarse, o un sistema de compensación razonable (véase, en ese sentido, TEDH, sentencia *Vékony c. Hungría* de 13 de enero de 2015, nº 65681/13, § 34 y 35).
- 86 Además, las demandantes en el litigio principal afirman que, antes de la entrada en vigor de la Ley modificativa de 2012, realizaron gastos para adaptarse al establecimiento del nuevo sistema de explotación de las máquinas tragaperras previsto por la Ley modificativa de 2011. Ese sistema de explotación, que debía entrar en vigor el 1 de enero de 2013, implicaba que las máquinas tragaperras explotadas en salas de juego funcionarían en línea y estarían conectadas con un servidor central. Ahora bien, esa expectativa legítima fue reducida a la nada con efecto inmediato a consecuencia de la adopción de la Ley modificativa de 2012.
- 87 Se debe recordar, en ese sentido, que un operador económico que hubiera realizado inversiones costosas para adaptarse al régimen anteriormente establecido por el legislador puede verse considerablemente afectado en sus intereses por una supresión anticipada de ese régimen, tanto más cuando ésta se realiza de un modo súbito e imprevisible, sin ofrecerle el tiempo necesario para adaptarse a la nueva situación legislativa (véase, en ese sentido, la sentencia *Plantanol*, C-201/08, EU:C:2009:539, apartado 52).
- 88 Corresponde al tribunal nacional comprobar, atendiendo a todas las consideraciones precedentes, si legislaciones nacionales como las discutidas en el asunto principal cumplen las exigencias derivadas de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima.
- Sobre el derecho de propiedad
- 89 Las demandantes en el litigio principal también mantienen que legislaciones nacionales como las discutidas en el asunto principal lesionan el derecho de propiedad de los explotadores de salas de juego, reconocido en el artículo 17, apartado 1, de la Carta.
- 90 Debe recordarse, en ese sentido, que una legislación nacional restrictiva con arreglo al artículo 56 TFUE también puede ser limitativa del derecho de propiedad reconocido en el artículo 17 de la Carta. De igual manera, el Tribunal de Justicia ya ha juzgado que una restricción no justificada o desproporcionada de la libre prestación de servicios con arreglo al artículo 56 TFUE tampoco es admisible en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta en relación con el artículo 17 de ésta (sentencia *Pfleger y otros*, C-390/12, EU:C:2014:281, apartados 57 y 59).
- 91 En el presente asunto de ello se sigue que el examen, realizado en los apartados 56 a 73 de esta sentencia, de la restricción que, con arreglo al artículo 56 TFUE constituyen legislaciones como las discutidas en el litigio principal, también abarca las posibles limitaciones del ejercicio del derecho de propiedad reconocido en el artículo 17 de la Carta, por lo que no es necesario el examen por separado de ese aspecto (véase, en ese sentido, la sentencia *Pfleger y otros*,

C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 60).

Respuestas a las cuestiones tercera, cuarta, décima y undécima

- 92 Por todo lo expuesto se ha de responder a las cuestiones tercera, cuarta, décima y undécima que las restricciones de la libre prestación de servicios que pueden derivar de legislaciones nacionales como las discutidas en el asunto principal sólo se pueden justificar por razones imperiosas de interés general si, al término de una apreciación global de las circunstancias que rodearon la aprobación y la aplicación de esas legislaciones, el tribunal nacional concluye:
- que persiguen efectivamente, ante todo, objetivos relacionados con la protección de los consumidores contra la dependencia del juego y con la lucha contra las actividades delictivas y fraudulentas ligadas al juego, sin que la sola circunstancia de que una restricción de las actividades de juegos de azar beneficie accesoriamente al presupuesto del Estado miembro interesado mediante un aumento de los ingresos fiscales impida considerar que esa restricción persigue efectivamente, ante todo, esos objetivos;
 - que persiguen esos mismos objetivos de forma coherente y sistemática, y
 - que cumplen las exigencias derivadas de los principios generales del Derecho de la Unión, en especial, de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, así como del derecho de propiedad.

Sobre la existencia de infracciones de la Directiva 98/34

- 93 Con sus cuestiones prejudiciales sexta y decimotercera, que conviene examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si el artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34 debe interpretarse en el sentido de que disposiciones nacionales, como las reglas fiscales previstas por la Ley modificativa de 2011, y la prohibición de explotar máquinas tragaperras fuera de los casinos establecida por la Ley modificativa de 2012 constituyen «reglamentos técnicos» en el sentido de esa disposición, cuyos proyectos deben ser objeto de la notificación prevista en el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, de esa Directiva.
- 94 Ese tribunal desea saber más en particular si disposiciones nacionales, como las de la Ley modificativa de 2011, pueden calificarse de «reglamentos técnicos *de facto*» en el sentido del artículo 1, punto 11, tercer guión, de la Directiva 98/34.
- 95 A tenor del artículo 1, punto 11, tercer guión, de esa Directiva, los «reglamentos técnicos *de facto*» a efectos de esa disposición consisten en «especificaciones técnicas u otros requisitos, o las reglas relativas a los servicios, relacionados con medidas fiscales o financieras que afecten al consumo de los productos o servicios, fomentando la observancia de dichas especificaciones técnicas u otros requisitos o reglas relativas a los servicios [...]».
- 96 De ese texto resulta que el concepto de «reglamentos técnicos *de facto*» no designa las propias medidas fiscales, sino las especificaciones técnicas u otros requisitos relacionados con ellas.
- 97 Por tanto, una legislación fiscal como la discutida en el asunto principal, a la que no acompaña ninguna especificación técnica ni ningún otro requisito cuya observancia pretendiera asegurar, no puede ser calificada como «reglamento técnico *de facto*».
- 98 En segundo término, en lo que atañe a disposiciones nacionales como las de la Ley modificativa de 2012, el Tribunal de Justicia ya ha juzgado que una medida nacional que reserva la organización de ciertos juegos de azar exclusivamente a los casinos constituye un «reglamento técnico» en el sentido del citado artículo 1, punto 11, si puede afectar significativamente a la naturaleza o a la comercialización de los productos utilizados en ese

contexto (véanse, en ese sentido, las sentencias Comisión/Grecia, C-65/05, EU:C:2006:673, apartado 61, y Fortuna y otros, C-213/11, C-214/11 y C-217/11, EU:C:2012:495, apartados 24 y 40).

99 Pues bien, una prohibición de explotar máquinas tragaperras fuera de los casinos como la establecida por la Ley modificativa de 2012 es apta para afectar significativamente a la comercialización de esas máquinas, que son bienes que pueden estar comprendidos en el artículo 34 TFUE (véase la sentencia Läärä y otros, C-124/97, EU:C:1999:435, apartados 20 y 24), al reducir los canales de su explotación.

100 Siendo así, se ha de responder a las cuestiones sexta y decimotercera que el artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34 debe interpretarse en el sentido de que:

- las disposiciones de una legislación nacional que quintuplican el importe de un impuesto de cuota fija que grava la explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego y establecen además un impuesto de cuota proporcional que grava la misma actividad no constituyen «reglamentos técnicos» en el sentido de esa disposición, y
- las disposiciones de una legislación nacional que prohíbe la explotación de máquinas tragaperras fuera de los casinos constituyen «reglamentos técnicos» en el sentido de esa disposición, cuyos proyectos deben ser objeto de la notificación prevista en el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, de esa Directiva.

Sobre la existencia de una obligación de reparación a cargo del Estado miembro interesado

Sobre las cuestiones prejudiciales quinta y duodécima

101 Con sus cuestiones prejudiciales quinta y duodécima el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si los artículos 34 TFUE y 56 TFUE tienen por objeto conferir derechos a los particulares, de modo que su infracción por un Estado miembro, incluso a causa de la actuación legislativa de éste, genera un derecho de los particulares para obtener la reparación del perjuicio sufrido por esa infracción.

102 Dadas las consideraciones expuestas en los apartados 30 a 32 de esta sentencia, sólo se debe responder a esas cuestiones en cuanto se refieren al artículo 56 TFUE.

103 Hay que recordar, ante todo, que el principio de la responsabilidad del Estado miembro por daños causados a los particulares a causa de infracciones del Derecho de la Unión que le sean imputables es válido para cualquier supuesto de violación de ese Derecho por un Estado miembro, cualquiera que sea el órgano del Estado miembro cuya acción u omisión origina el incumplimiento (sentencias Brasserie du Pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 32, y Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, apartado 31 y la jurisprudencia citada). Ese principio es aplicable, por tanto, cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional en particular (sentencia Brasserie du Pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 36).

104 Según reiterada jurisprudencia, el Derecho de la Unión reconoce un derecho a indemnización cuando se cumplen tres requisitos, a saber, que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que la violación esté suficientemente caracterizada y que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por los particulares lesionados en sus derechos (véanse, en especial, las sentencias Brasserie du Pêcheur y Factortame, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 51;

Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, apartado 20, y Comisión/Italia, C-379/10, EU:C:2011:775, apartado 40).

105 Acerca del primero de esos requisitos, objeto de las cuestiones planteadas por el tribunal remitente, de la jurisprudencia resulta que las disposiciones del Tratado relativas a los derechos fundamentales generan a favor de los particulares derechos que los tribunales nacionales deben salvaguardar (véase, en ese sentido, la sentencia *Brasserie du Pêcheur y Factortame*, C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79, apartado 54).

106 Por consiguiente, se ha de responder a las cuestiones quinta y duodécima que el artículo 56 TFUE tiene por objeto conferir derechos a los particulares, de modo que su infracción por un Estado miembro, incluso a causa de la actuación legislativa de éste, genera un derecho de los particulares para obtener de ese Estado miembro la reparación del perjuicio sufrido por esa infracción, siempre que ésta sea suficientemente caracterizada y que exista un nexo de causalidad directo entre esa misma infracción y el perjuicio sufrido, lo que corresponde comprobar al tribunal nacional.

Sobre las cuestiones prejudiciales séptima y decimocuarta

107 Con sus cuestiones prejudiciales séptima y decimocuarta, que es oportuno examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en sustancia, si los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/34 tienen por objeto conferir derechos a los particulares, de modo que su infracción por un Estado miembro genera un derecho de los particulares para obtener la reparación del perjuicio sufrido por esa infracción.

108 De la jurisprudencia resulta en ese sentido que, aunque la Directiva 98/34 se propone garantizar la libre circulación de mercancías estableciendo un control preventivo cuya eficacia requiere que en un litigio entre particulares no se aplique una medida nacional adoptada con infracción de los artículos 8 y 9 de esa Directiva, ésta no define en absoluto el contenido material de la norma jurídica con cuyo fundamento debe resolver el juez nacional el litigio del que conoce. Así pues, esa Directiva no crea ni derechos ni obligaciones para los particulares (sentencia *Unilever*, C-443/98, EU:C:2000:496, apartado 51).

109 Siendo así, se ha de apreciar que no concurre el primero de los requisitos enunciados en el apartado 104, por lo que los particulares no pueden invocar la inobservancia de los artículos 8 y 9 de esa Directiva para exigir la responsabilidad del Estado miembro interesado con fundamento en el Derecho de la Unión.

110 En consecuencia, se ha de responder a las cuestiones séptima y decimocuarta que los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/34 no tienen por objeto conferir derechos a los particulares, de modo que su infracción por un Estado miembro no genera un derecho de los particulares para obtener de éste la reparación del perjuicio sufrido a causa de esa infracción con fundamento en el Derecho de la Unión.

Sobre la decimoquinta cuestión

111 Con su decimoquinta cuestión prejudicial el tribunal remitente pregunta, en sustancia, en qué medida afecta a las respuestas que deben darse las cuestiones quinta, séptima, duodécima y decimocuarta el hecho de que legislaciones nacionales como las discutidas en el asunto principal guarden relación con un ámbito comprendido en la competencia de los Estados miembros.

112 Basta recordar en ese sentido que, como se ha puesto de relieve en el apartado 34, los Estados miembros están obligados a ejercer sus competencias respetando el Derecho de la Unión y, en

particular, las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, que son aplicables en las situaciones, como las del asunto principal, incluidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

- 113 Siendo así, las justificaciones aducidas por un Estado miembro en apoyo de una restricción de esas libertades deben interpretarse a la luz de los derechos fundamentales, incluso si esa restricción guarda relación con un ámbito correspondiente a la competencia de ese Estado miembro, cuando la situación considerada está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión (véase, en ese sentido, la sentencia Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartado 21).
- 114 De igual modo, toda infracción del Derecho de la Unión por un Estado miembro, incluso cuando guarde relación con un ámbito correspondiente a la competencia de ese Estado miembro, genera la responsabilidad de éste si concurren los requisitos recordados en el apartado 104 de esta sentencia.
- 115 Por tanto, se ha de responder a la decimoquinta cuestión que el hecho de que legislaciones nacionales como las discutidas en el asunto principal guarden relación con un ámbito comprendido en la competencia de los Estados miembros no afecta a las respuestas que deben darse a las cuestiones planteadas por el tribunal remitente.

Costas

- 116 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) **Una legislación nacional como la discutida en el asunto principal que, sin prever un período transitorio, quintuplica el importe de un impuesto de cuota fija que grava la explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego y establece además un impuesto de cuota proporcional que grava la misma actividad, constituye una restricción de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE si puede impedir, obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de la libre prestación de los servicios de explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego, lo que corresponde comprobar al tribunal nacional.**
- 2) **Una legislación nacional como la discutida en el asunto principal que, sin prever un período transitorio ni una indemnización de los operadores de salas de juego, prohíbe la explotación de máquinas tragaperras fuera de los casinos, constituye una restricción de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE.**
- 3) **Las restricciones de la libre prestación de servicios que pueden derivar de legislaciones nacionales como las discutidas en el asunto principal sólo se pueden justificar por razones imperiosas de interés general si, al término de una apreciación global de las circunstancias que rodearon la aprobación y la aplicación de esas legislaciones, el tribunal nacional concluye:**
 - **que persiguen efectivamente, ante todo, objetivos relacionados con la protección de los consumidores contra la dependencia del juego y con la lucha contra las actividades delictivas y fraudulentas ligadas al juego, sin que la sola**

circunstancia de que una restricción de las actividades de juegos de azar beneficie accesoriamente al presupuesto del Estado miembro interesado mediante un aumento de los ingresos fiscales impida considerar que esa restricción persigue efectivamente, ante todo, esos objetivos;

- que persiguen esos mismos objetivos de forma coherente y sistemática, y**
 - que cumplen las exigencias derivadas de los principios generales del Derecho de la Unión, en especial, de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, así como del derecho de propiedad.**
- 4) El artículo 1, punto 11, de la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, según su modificación por la Directiva 2006/96/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, debe interpretarse en el sentido de que:**
- las disposiciones de una legislación nacional que quintuplican el importe de un impuesto de cuota fija que grava la explotación de máquinas tragaperras en las salas de juego y establecen además un impuesto de cuota proporcional que grava la misma actividad no constituyen «reglamentos técnicos» en el sentido de esa disposición, y**
 - las disposiciones de una legislación nacional que prohíbe la explotación de máquinas tragaperras fuera de los casinos constituyen «reglamentos técnicos» en el sentido de esa disposición, cuyos proyectos deben ser objeto de la notificación prevista en el artículo 8, apartado 1, párrafo primero, de esa Directiva.**
- 5) El artículo 56 TFUE tiene por objeto conferir derechos a los particulares, de modo que su infracción por un Estado miembro, incluso a causa de la actuación legislativa de éste, genera un derecho de los particulares para obtener de ese Estado miembro la reparación del perjuicio sufrido por esa infracción, siempre que ésta sea suficientemente caracterizada y que exista un nexo de causalidad directo entre esa misma infracción y el perjuicio sufrido, lo que corresponde comprobar al tribunal nacional.**
- 6) Los artículos 8 y 9 de la Directiva 98/34, según su modificación por la Directiva 2006/96, no tienen por objeto conferir derechos a los particulares, de modo que su infracción por un Estado miembro no genera un derecho de los particulares para obtener de éste la reparación del perjuicio sufrido a causa de esa infracción con fundamento en el Derecho de la Unión.**
- 7) El hecho de que legislaciones nacionales como las discutidas en el asunto principal guarden relación con un ámbito comprendido en la competencia de los Estados miembros no afecta a las respuestas que deben darse a las cuestiones planteadas por el tribunal remitente.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: húngaro.