



Prensa e Información

Tribunal de Justicia  
**COMUNICADO DE PRENSA n.º 62/22**

Luxemburgo, 7 de abril de 2022

Conclusiones del Abogado General en los asuntos acumulados  
C-475/20 Admiral Gaming Network, C-476/20 Cirsa Italia,  
C-477/20 Codere Network, C-478/20 Gamenet, C-479/20 NTS Network,  
C-480/20 Sisal Entertainment, C-481/20 y C-482/20 Snaitech

**Máquinas tragaperras: según el Abogado General Rantos, la lucha contra los riesgos de adicción a los juegos de azar puede justificar una reducción de las remuneraciones y comisiones debidas a los concesionarios**

*Corresponde al juez nacional identificar los objetivos efectivamente perseguidos por la normativa nacional que impone dicha reducción*

Mediante contratos de concesión celebrados durante 2013, a raíz de una licitación publicada en 2011, se encargó a ciertas sociedades la gestión de juegos de azar mediante máquinas tragaperras en Italia. La licitación fijaba los criterios de determinación de la comisión de estos concesionarios.

En 2014, una normativa nacional <sup>1</sup> redujo los recursos estatales puestos a disposición de esos concesionarios, en concepto de comisión, para 2015. Esta Ley prevé que los concesionarios, en el ejercicio de las funciones públicas que se les hayan atribuido, además de cuanto se abona normalmente al Estado, también deberán pagar anualmente un importe de 500 millones de euros, cada uno de ellos en un porcentaje proporcional al número de máquinas que tengan asignadas a 31 de diciembre de 2014. Repartirán el importe restante disponible para sus remuneraciones y comisiones. Con arreglo a esta normativa, se procedió a la liquidación de los consiguientes importes adeudados y al reparto del gravamen entre todos los operadores del sector de los juegos de azar, y no solamente entre los concesionarios.

Los concesionarios interpusieron recursos contra el gravamen, por considerar que reducía de forma considerable su margen de beneficios y que era contrario al Derecho de la Unión.

El Consejo de Estado (Italia), órgano jurisdiccional de última instancia, planteó al Tribunal de Justicia sendas cuestiones prejudiciales que tienen por objeto que se dilucide, por un lado, **si la normativa nacional constituye una restricción a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE** y, por otro lado, **si es compatible con el principio de protección de la confianza legítima**.

En las conclusiones que presenta hoy, el Abogado General Athanasios Rantos estima que **la normativa italiana puede constituir una restricción de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE**, puesto que la reducción de los recursos estatales puestos a disposición de los concesionarios tras la adjudicación de las concesiones puede afectar a la rentabilidad de las inversiones realizadas por estos concesionarios y restar interés al ejercicio de la actividad de juegos de azar por estos. El Abogado General examina, a continuación, **si dichas restricciones pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general**.

Observa que la normativa en materia de juegos de azar se cuenta entre los ámbitos en los que se dan considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros. Por este motivo, estos últimos gozan de una amplia facultad de apreciación por lo que respecta a la elección del nivel de protección de los consumidores y del orden social. **No obstante, las restricciones que impongan los Estados miembros deben estar justificadas por razones imperiosas de interés general y deben también respetar el principio de proporcionalidad**.

<sup>1</sup> Artículo 1, apartado 649, de la Ley n.º 190, de 23 de diciembre de 2014 (Ley de estabilidad de 2015).

Según el Gobierno italiano, **la normativa nacional** se inserta en un contexto más amplio de reequilibrio del sector de los juegos de azar previsto por la ley italiana.<sup>2</sup> Este Gobierno indica que aquella **persigue el objetivo de reducir la rentabilidad de la actividad de los juegos de azar con el fin de luchar contra la difusión de juegos ilegales y proteger a las franjas más débiles de la población de los efectos vinculados a los juegos de azar, en particular del riesgo de adicción al juego.** Según el Abogado General, **a primera vista, parece que esos objetivos pueden constituir razones imperiosas de interés general** idóneas para justificar una restricción de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios.

Dicho esto, **corresponde al juez nacional identificar los objetivos efectivamente perseguidos por la normativa italiana.** A este respecto, el Abogado General constata que la ley italiana preveía efectivamente que se habilitaba al Gobierno para llevar a cabo la reordenación de las disposiciones en materia de juego, pero no le parece que la normativa nacional que ha reducido los recursos estatales para los concesionarios haya perseguido esa reordenación general.

También corresponde al órgano jurisdiccional italiano comprobar la proporcionalidad de las restricciones y establecer si la normativa nacional, al reducir la rentabilidad de la actividad de los juegos de azar, es necesaria para alcanzar los objetivos invocados por el Gobierno italiano y no va más allá de lo necesario para alcanzar estos objetivos. A tal fin, entre las circunstancias que incumbe apreciar a este órgano jurisdiccional, en opinión del Abogado General, no ha de pasarse por alto que, aun teniendo un carácter temporal y parcial, esta normativa, lejos de constituir una medida aislada, se inserta en el marco más amplio definido por la Ley de Estabilidad de 2015 y se refiere a la adopción de varias medidas, incluidas medidas de saneamiento económico, en los ámbitos más diversos.

Por lo que se refiere al principio de la confianza legítima, el Abogado General observa que la relación contractual entre operadores económicos y administraciones públicas vinculadas al régimen de concesiones se caracteriza por un «carácter dinámico», que permite intervenciones estatales justificadas por objetivos de interés público. Sobre esta base llega a la conclusión de que la naturaleza evolutiva e incierta de la legislación en materia de juegos de azar, así como el carácter temporal del gravamen y su incidencia limitada en la rentabilidad de las inversiones realizadas por los concesionarios, hacen que la intervención legislativa en cuestión diste mucho de ser excepcional o imprevisible.

En conclusión, según el Abogado General, **el principio de protección de la confianza legítima no se opone, en principio, a una normativa nacional que reduce, durante un año determinado y en importes limitados, la comisión estipulada en un contrato de concesión de juegos de azar mediante máquinas tragaperras.** No obstante, incumbe al órgano jurisdiccional nacional examinar, en el marco de una apreciación concreta del conjunto de circunstancias pertinentes, si se ha respetado dicho principio.

---

**NOTA:** Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

**NOTA:** La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El [texto íntegro](#) de las conclusiones se publica en el sitio CURIA el día de su lectura.*

---

<sup>2</sup> Ley n.º 23, de 11 de marzo de 2014, por la que se delega en el Gobierno la adopción de medidas para un sistema fiscal más equitativo, transparente y orientado al crecimiento.

Contactos con la prensa: *Cristina López Roca* 📞 (+352) 4303 3667.