

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 8 de septiembre de 2010 *

En los asuntos acumulados C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 234 CE, por el Verwaltungsgericht Gießen (Alemania) (C-316/07, C-409/07 y C-410/07) y por el Verwaltungsgericht Stuttgart (Alemania) (C-358/07 a C-360/07), mediante resoluciones de 7 de mayo (C-316/07), 24 de julio (C-358/07 a C-360/07) y 28 de agosto de 2007 (C-409/07 y C-410/07), recibidas en el Tribunal de Justicia el 9 de julio, 2 de agosto y 3 de septiembre de 2007, respectivamente, en los procedimientos entre

Markus Stoß (asunto C-316/07),

Avalon Service-Online-Dienste GmbH (asunto C-409/07),

Olaf Amadeus Wilhelm Happel (asunto C-410/07)

* Lengua de procedimiento: alemán.

y

Wetteraukreis,

y entre

Kulpa Automatenservice Asperg GmbH (asunto C-358/07),

SOBO Sport & Entertainment GmbH (asunto C-359/07),

Andreas Kunert (asunto C-360/07)

y

Land Baden-Württemberg,

I - 8100

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts y J.-C. Bonichot y la Sra. P. Lindh, Presidentes de Sala, y los Sres. K. Schiemann (Ponente), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, A. Ó Caoimh y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de diciembre de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de los Sres. Stoß y Kunert y de Avalon Service-Online-Dienste GmbH, por los Sres. R. Reichert y M. Winkelmüller, Rechtsanwälte;

- en nombre del Sr. Happel, por el Sr. R. Reichert, Rechtsanwalt;

- en nombre de Kulpa AutomatenService Asperg GmbH, por los Sres. M. Maul, Rechtsanwalt, y R. Jacchia, avvocato;

- en nombre de SOBO Sport & Entertainment GmbH, por los Sres. J. Kartal y M. Winkelmüller, Rechtsanwälte;

- en nombre del Wetteraukreis, por los Sres. E. Meiß y J. Dietlein, en calidad de agentes;

- en nombre del Land Baden-Württemberg, por el Sr. M. Ruttig, Rechtsanwalt;

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma, B. Klein y J. Möller, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. L. Van den Broeck y A. Hubert, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. P. Vlaemminck, advocaat;

- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Bering Liisberg, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno español, por el Sr. F. Díez Moreno, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. G. de Bergues, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia y las Sras. I. Bruni y G. Palmieri, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. P. Gentili y la Sra. F. Arena, avvocati dello Stato;

- en nombre del Gobierno lituano, por el Sr. D. Kriauciūnas, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C. Wissels y el Sr. M. de Grave, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes, en calidad de agente, asistido por la Sra. A. Barros, advogada;

- en nombre del Gobierno esloveno, por la Sra. N. Pintar Gosenca, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno noruego, por los Sres. P. Wennerås y K.B. Moen, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. E. Traversa, la Sra. P. Dejmek y el Sr. H. Krämer, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de marzo de 2010;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 43 CE y 49 CE.

- 2 Dichas peticiones se han presentado en el marco de los litigios que enfrentan, por un lado, al Sr. Stoß, a Avalon Service-Online-Dienste GmbH (en lo sucesivo, «Avalon») y al Sr. Happel con el Wetteraukreis y, por otro, a Kulpa Automaten-service Asperg GmbH (en lo sucesivo, «Kulpa»), a SOBO Sport & Entertainment GmbH (en lo sucesivo, «SOBO») y al Sr. Kunert con el Land Baden-Württemberg, en relación con las decisiones adoptadas por dichas autoridades en las que se prohíbe a los interesados, so pena de multa, el desarrollo de cualquier actividad que permita o facilite la

conclusión de apuestas deportivas organizadas por prestadores establecidos en Estados miembros distintos de la República Federal de Alemania.

Marco jurídico nacional

Derecho federal

- 3 El artículo 284 del Strafgesetzbuch (Código Penal alemán; en lo sucesivo, «StGB») dispone:

«1) El que, sin autorización administrativa, organice o celebre públicamente juegos de azar o proporcione las instalaciones necesarias para tal fin será sancionado con una pena de privación de libertad de hasta dos años o con multa.

[...]

- 3) El que, en los supuestos del apartado 1, actúe

1. en el marco de una actividad profesional [...]

[...]

será sancionado con una pena de privación de libertad de tres meses a cinco años.

[...]»

- 4 La determinación de los requisitos para la concesión de las autorizaciones en materia de juegos de azar a que hace referencia el artículo 284, apartado 1, del StGB se efectuó en el ámbito de los distintos Länder, con excepción de las apuestas relativas a competiciones hípcas oficiales, que se regulan, entre otras disposiciones, en la Rennwett- und Lotteriegesez (Ley relativa a las apuestas sobre carreras y las loterías; en lo sucesivo, «RWLG») y de la instalación y explotación de máquinas de juego con posibilidad de ganancia en establecimientos que no sean casinos (salones de juego, cafés, restaurantes, alojamientos), que se regulan, entre otras disposiciones, en la Gewerbeordnung (Código relativo al ejercicio de las profesiones artesanales, comerciales e industriales) y en la Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Reglamento sobre máquinas de juego y otros juegos con posibilidad de ganancia).
- 5 El artículo 1, apartado 1, de la RWLG establece:

«Toda asociación que desee explotar una empresa de apuestas mutuas con ocasión de carreras públicas de caballos u otras competiciones públicas hípcas deberá obtener una autorización de las autoridades competentes con arreglo al Derecho del Land.»

6 El artículo 2, apartado 1, de la RWLG dispone:

«Todo aquel que pretenda dedicarse profesionalmente a concertar apuestas o servir de intermediario de tales apuestas (bookmaker) en competiciones públicas hípcas deberá obtener una autorización de las autoridades competentes con arreglo al Derecho del Land.»

El LottStV

7 Mediante el Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (Tratado estatal sobre loterías en Alemania; en lo sucesivo, «LottStV»), que entró en vigor el 1 de julio de 2004, los Länder crearon un marco uniforme para la organización, la explotación y la comercialización de juegos de azar, a excepción de los casinos.

8 El artículo 1 del LottStV establece:

«El Tratado estatal tiene por objetivo

1. canalizar de forma ordenada y vigilada la propensión natural al juego de la población y, en particular, evitar que se desvíe a juegos de azar no autorizados,
2. impedir la incitación excesiva al juego,

Normativa del Land de Hesse

- ¹⁰ Según el artículo 1 de la Gesetz über staatliche Sportwetten, Zahlenlotterien und Zusatzlotterien in Hessen (Ley sobre apuestas deportivas, loterías numéricas y otras loterías estatales complementarias en Hesse), de 3 de noviembre de 1998 (GVBl. 1998 I, p. 406), en la versión resultante de su última modificación de 13 de diciembre de 2002 (GVBl. 2002 I, p. 797; en lo sucesivo, «GSZZ H»):

«1) El Land de Hesse es el único autorizado a organizar apuestas deportivas en su territorio. [...]

2) El Land de Hesse se encarga de la organización de las loterías numéricas.

[...]

4) Puede encomendarse a una persona jurídica privada la gestión de apuestas sobre competiciones deportivas y de loterías organizadas por el Land de Hesse.

[...]»

11 En aplicación de lo dispuesto en el artículo 1, apartados 1 y 4, de la GSZZ H, la Hessische Lotterieverwaltung (Organización de loterías del Land de Hesse) organiza y explota las apuestas deportivas por cuenta del Land de Hesse, mientras que el desarrollo técnico de éstas se confía a la sociedad Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen.

12 El artículo 5, apartado 1, de la GSZZ H dispone:

«Se castigará con pena de privación de libertad de hasta dos años o con pena de multa, siempre que no se trate de un hecho tipificado en el artículo 287 del Código Penal, a quien, sin la autorización del Land de Hesse:

1. haga publicidad,

2. solicite o se ofrezca para la conclusión o intermediación de contratos de juego,

3. recoja ofertas para la conclusión o la intermediación de contratos de juego,

para una apuesta deportiva o una lotería numérica en el Land de Hesse.»

Normativa del Land de Baden-Württemberg

- ¹³ El artículo 2 de la Gesetz über staatliche Lotterien, Wetten und Ausspielungen (Ley sobre las loterías, apuestas y sorteos públicos del Land de Baden-Württemberg), de 14 de diciembre de 2004 (GBl. 2004, p. 894; en lo sucesivo, «StLG BW»), establece:

«1) Corresponde al Land la organización de los siguientes juegos de azar:

1. loto,
2. quinielas,
3. juegos de “rasca y gana”.

[...]

4) La organización de los juegos de azar públicos es competencia del Ministerio de Economía. La decisión del Ministerio de Economía de crear nuevos juegos de azar requiere la aprobación del Landtag. El Ministerio de Economía puede confiar la gestión de los juegos de azar organizados por el Land a una persona jurídica privada en la que el Land posea, directa o indirectamente, una participación sustancial.

[...]»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

Asuntos C-316/07, C-409/07 y C-410/07

- 14 El Sr. Stoß, Avalon y el Sr. Happel disponen, en Alemania, de sendos locales comerciales situados en el Wetteraukreis (Land de Hesse), en los que ejercen una actividad de intermediación de apuestas deportivas (aceptación y cobro de apuestas y pago de las ganancias). Los dos primeros demandantes en los litigios principales ejercen su actividad por cuenta de Happybet Sportwetten GmbH (en lo sucesivo, «Happybet Austria»), sociedad domiciliada en Klagenfurt (Austria), y la tercera, por cuenta de Happy Bet Ltd (en lo sucesivo, «Happy Bet UK»), sociedad domiciliada en Londres.

- 15 Happybet Austria cuenta con una autorización para la celebración de apuestas deportivas en la región de Klagenfurt, expedida por el Gobierno regional del Land de Carintia. Happy Bet UK dispone también de una autorización emitida por las autoridades competentes del Reino Unido.

- 16 Mediante resoluciones de 11 de febrero de 2005 y 18 y 21 de agosto de 2006, respectivamente, la autoridad gubernativa del Wetteraukreis prohibió a los Sres. Happel y Stoß y a Avalon proponer y concertar en sus locales comerciales apuestas deportivas por cuenta de organizadores distintos de la Hessische Lotterieverwaltung o poner a disposición sus instalaciones para la oferta o realización de tales apuestas. Estas resoluciones se basaban en que ni los interesados ni los organizadores de apuestas por cuya cuenta actuaban disponían de una autorización del Land de Hesse para llevar a cabo su actividad. Además, ni siquiera habían solicitado esta autorización ni habían intentado que se reconociera su derecho mediante una acción judicial. Conforme a

las mencionadas resoluciones, las actividades prohibidas debían cesar en un plazo de siete días, so pena de multa de 10.000 euros.

- 17 La reclamación presentada por el Sr. Happel contra la resolución de 11 de febrero de 2005 fue desestimada el 20 de febrero de 2007. Las reclamaciones presentadas por el Sr. Stoß y Avalon contra las resoluciones de 18 y 21 de agosto de 2006, respectivamente, fueron desestimadas el 8 de diciembre de 2006.
- 18 Los Sres. Stoß y Happel y Avalon interpusieron un recurso ante el Verwaltungsgericht Gießen (Tribunal administrativo de Gießen) con el fin de obtener la anulación de las resoluciones que habían sido confirmadas tras la reclamación, por estimar que vulneraban las normas comunitarias relativas al derecho de libertad de establecimiento y de libre prestación de servicios. En su opinión, el monopolio en materia de apuestas deportivas, en el que se basan las resoluciones controvertidas en los litigios principales, es contrario a los artículos 43 CE y 49 CE. Añaden que Happybet Austria y Happy Bet UK cuentan, en los Estados miembros en los que están establecidas, con las autorizaciones necesarias para la organización de apuestas deportivas y que estas autorizaciones deberían ser reconocidas por las autoridades alemanas.
- 19 El Verwaltungsgericht Gießen señala que los Sres. Stoß y Happel y Avalon no disponen, como tampoco Happybet Austria y Happy Bet UK, de la autorización exigida en los artículos 284 del StGB y 5, apartado 1, de la GSZZ H para llevar a cabo las actividades de que se trata. Por otro lado, precisa que, habida cuenta del monopolio de que disfruta el Land de Hesse para la organización de apuestas deportivas con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la GSZZ H y de la inexistencia de normas que prevean la eventual concesión de una autorización a un operador privado, cualquier solicitud de los interesados en este sentido resultaría infructuosa.

- 20 El mencionado órgano jurisdiccional duda de que las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios que se derivan de esta situación puedan estar justificadas a la luz de objetivos de interés general como la prevención de la incitación al gasto excesivo en juego o la lucha contra la adicción al juego, dado que el monopolio controvertido en los litigios principales no respeta las exigencias del principio de proporcionalidad. Si tales restricciones no resultan justificadas, los artículos 43 CE y 49 CE se oponen, como se desprende, en particular, de las sentencias de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros (C-243/01, Rec. p. I-13031) y de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891), tanto a la aplicación de las sanciones previstas en los artículos 284 del StGB y 5, apartado 1, de la GSZZ H como a las medidas de policía administrativa que han sido adoptadas.
- 21 Dicho órgano jurisdiccional alberga tres tipos de dudas sobre la conformidad del monopolio controvertido en los litigios principales con el Derecho de la Unión.
- 22 Tras referirse a la sentencia de 13 de noviembre de 2003, Lindman (C-42/02, Rec. p. I-13519), el Verwaltungsgericht Gießen se pregunta, en primer lugar, si un Estado miembro puede invocar el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego para justificar una medida restrictiva, cuando no puede demostrar que, antes de la adopción de tal medida, se haya efectuado un estudio sobre su proporcionalidad. Ni la celebración del LottStV ni la adopción de la GSZZ H se vieron precedidas de la adopción de un estudio de este tipo, que incluyera un examen del mercado de los juegos, de sus riesgos y de las posibilidades de prevenirlos, así como de los efectos de las restricciones planteadas.
- 23 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional mencionado duda de que la normativa controvertida en los litigios principales se limite a lo estrictamente necesario, puesto que el objetivo que se invoca podría alcanzarse también mediante el control del cumplimiento, por parte de los organizadores de apuestas privados, de las normas sobre

tipos y métodos de oferta autorizados y sobre su publicidad, lo que supondría un menor menoscabo de las libertades consagradas por el Tratado CE.

- ²⁴ En tercer lugar, para garantizar que la política seguida por las autoridades para prevenir la incitación al gasto excesivo en juego y luchar contra la adicción al juego es coherente y sistemática, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, en particular, la sentencia Gambelli y otros, antes citada, podría resultar necesario examinar exhaustivamente las condiciones en las que se autorizan los distintos tipos de juego, sin limitar el examen al sector de juego cubierto por el monopolio controvertido en los litigios principales.
- ²⁵ En opinión del referido órgano jurisdiccional, el Land de Hesse no sigue una política coherente y sistemática de restricción de los juegos de azar, habida cuenta, en particular, de que el titular del monopolio público de apuestas deportivas fomenta la participación en otros juegos de azar, de que el Land mencionado ha extendido la oferta de juegos de casino, fundamentalmente a través de Internet, y de que la legislación federal autoriza la explotación de otros juegos de azar por operadores privados.
- ²⁶ Por otro lado, dado que Happybet Austria y Happy Bet UK cuentan con una autorización que les permite ofrecer apuestas deportivas a través de medios técnicos modernos y que dichas sociedades estarán normalmente sometidas, en los Estados miembros en que están establecidas, a un régimen de control y de sanción, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si los artículos 43 CE y 49 CE no imponen a las autoridades alemanas el reconocimiento de tales autorizaciones.

27 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Gießen decidió, en los tres asuntos de que conoce, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 43 CE y 49 CE en el sentido de que se oponen a la existencia, en un Estado miembro, de un monopolio sobre determinados juegos de azar, como las apuestas deportivas, si en el Estado miembro de que se trata no existe una política coherente y sistemática de restricción del juego, especialmente debido a que los concesionarios nacionales incitan a la participación en otros juegos de azar (como las loterías nacionales y los casinos) y, además, se permite a proveedores de servicios privados ofrecer otros juegos con un potencial adictivo presumiblemente igual o superior (por ejemplo, las apuestas sobre determinados acontecimientos deportivos, como las carreras de caballos, y las máquinas tragaperras)?

2) ¿Deben interpretarse los artículos 43 CE y 49 CE en el sentido de que las autorizaciones concedidas por los organismos competentes de los Estados miembros para organizar apuestas deportivas que no se limiten al territorio del Estado de que se trata facultan al beneficiario de la autorización y a los terceros al servicio de éste a ofrecer y concluir contratos en el territorio de otros Estados sin necesidad de obtener otra autorización nacional?»

Asuntos C-358/07 a C-360/07

28 SOBO, el Sr. Kunert y Allegro GmbH (en lo sucesivo, «Allegro») disponen de sendos locales comerciales situados en Stuttgart (Alemania). Allegro alquila a la sociedad Kulpa el local en el que desarrolla su actividad.

- 29 SOBO, el Sr. Kunert y Allegro ejercen, entre otras, la actividad de intermediación de apuestas deportivas (aceptación de apuestas y posterior transmisión electrónica al organizador). La primera ejerce su actividad por cuenta de Web.coin GmbH (en lo sucesivo, «Web.coin»), sociedad domiciliada en Viena; la segunda, por cuenta de Tipico Co. Ltd (en lo sucesivo, «Tipico»), sociedad domiciliada en Malta, y la tercera, por cuenta de Digibet Ltd (en lo sucesivo, «Digibet»), sociedad domiciliada en Gibraltar.
- 30 Digibet, Tipico y Web.coin cuentan con sendas licencias para la organización de apuestas deportivas, expedidas por las respectivas autoridades competentes para ello en función del lugar de su domicilio.
- 31 Mediante resoluciones de 24 de agosto de 2006, 23 de noviembre de 2006 y 11 de mayo de 2007, respectivamente, el Regierungspräsidium de Karlsruhe prohibió a SOBO, a Kulpa y al Sr. Kunert organizar, concertar y promover apuestas deportivas o prestar apoyo a estas actividades en el Land de Baden-Württemberg. Con arreglo a dichas resoluciones, debía ponerse término a estas actividades en un plazo de dos semanas, so pena de multa de 10.000 euros.
- 32 SOBO, Kulpa y el Sr. Kunert recurrieron dichas resoluciones ante el Verwaltungsgericht Stuttgart por considerar contrario a los artículos 43 CE y 49 CE el monopolio sobre las apuestas deportivas en el que se basaban. En su opinión, las autorizaciones de que disponen Digibet, Web.coin y Tipico deben, además, ser reconocidas por las autoridades alemanas.
- 33 Si bien considera que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un monopolio sobre la actividad de apuesta puede, en su caso, ser compatible con los artículos 43 CE y 49 CE y que los Estados miembros disponen a este respecto de cierto margen de apreciación, el Verwaltungsgericht Stuttgart duda de que éste sea el caso del monopolio vigente en materia de apuestas deportivas en el Land de

Baden-Württemberg, establecido en los artículos 5, apartado 2, del LottStV y 2, apartado 1, punto 2, de la StLG BW.

- ³⁴ Las dudas que alberga dicho órgano jurisdiccional coinciden en gran medida con las manifestadas por el Verwaltungsgericht Gießen.
- ³⁵ En primer lugar, ni la celebración del LottStV ni la adopción de la StLG BW se vieron precedidas de un estudio de los riesgos asociados a la adicción al juego y a las posibilidades para su prevención.
- ³⁶ En segundo lugar, las referidas restricciones de las actividades de apuesta deportiva no cumplen la exigencia de coherencia y sistematismo en la lucha contra el juego que impone la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. No se han tenido en cuenta, desde una perspectiva global, todos los sectores de los juegos de azar ni, desde una perspectiva comparativa, el posible riesgo y capacidad de adicción de cada uno de ellos.
- ³⁷ Aun cuando los casinos son objeto de regímenes de concesión detallados y las máquinas tragaperras autorizadas en los locales de restauración están sujetas a la normativa protectora del Código sobre el ejercicio de las profesiones artesanales, comerciales e industriales, la oferta de estos juegos de azar queda abierta a operadores privados, pese a que las máquinas tragaperras tienen un potencial adictivo más elevado que el de las apuestas deportivas.

- 38 Por otro lado, el Reglamento sobre máquinas de juego y otros juegos con posibilidad de ganancia ha sido recientemente modificado para aumentar el número de máquinas autorizadas por restaurante o sala de juegos, reducir la duración mínima de la jugada y aumentar el límite de pérdidas admitidas.
- 39 La falta de coherencia y sistematismo de esta política restrictiva resulta también manifiesta a la vista de la actividad promocional agresiva que despliega el titular del monopolio público. Asimismo, en las campañas publicitarias masivas de que son objeto los productos de lotería, fundamentalmente a través de Internet y cartelería, para incitar a la participación en el juego se deja claro que los beneficios se destinan a actividades sociales, culturales y deportivas y se enfatiza la necesidad de financiar estas actividades. Por lo tanto, la maximización de los ingresos, que se destinan, con el límite fijado por la autoridad pública, a tales actividades y, en el exceso, al presupuesto público, pasa a ser el fin principal de la política desarrollada en materia de juego y no un beneficio meramente accesorio de ésta.
- 40 En tercer lugar, el Verwaltungsgericht Stuttgart se pregunta si, a la hora de examinar la adecuación del monopolio controvertido en los litigios principales a la luz de los objetivos invocados, no convendría tener en cuenta la presencia generalizada en Internet de organizadores de apuestas domiciliados en otros Estados miembros –que permite a los apostantes establecidos en Alemania la conclusión directa de transacciones electrónicas–, la escasa capacidad de maniobra de las autoridades nacionales ante este fenómeno transfronterizo y la poca eficacia a este respecto de las medidas estrictamente nacionales.
- 41 Por otro lado, se plantea la cuestión de si las autorizaciones de que disponen, en los Estados miembros en que están establecidas, Digibet, Web.coin y Tipico para ofrecer apuestas deportivas en Internet deben ser objeto de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros, con la consiguiente dispensa de la obligación de obtener una autorización en Alemania.

42 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Stuttgart decidió, en los tres asuntos de que conoce, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes, redactadas en términos muy similares a los utilizados por el Verwaltungsgericht Gießen:

«1) ¿Deben interpretarse los artículos 43 CE y 49 CE en el sentido de que se oponen a la existencia, en un Estado miembro, de un monopolio sobre determinados juegos de azar, como las apuestas deportivas y las loterías, si en el Estado miembro de que se trate falta completamente una política coherente y sistemática para la limitación de los juegos de azar, porque los organizadores nacionales con licencia animan a participar en otros juegos de azar, como apuestas deportivas estatales y loterías, y hacen publicidad de ellos, y, además, los operadores privados pueden prestar servicios de juego con idéntico o incluso mayor riesgo de adicción, como las apuestas sobre determinados acontecimientos deportivos (carreras de caballos), los juegos en máquinas recreativas y de azar, y los juegos de casino?»

2) ¿Deben interpretarse los artículos 43 CE y 49 CE en el sentido de que las autorizaciones expedidas por las autoridades estatales competentes de los Estados miembros para organizar apuestas deportivas, que no están limitadas al territorio nacional de que se trate, facultan al titular del permiso, así como a terceros mandatarios, para poner en conocimiento del público y ejecutar en el ámbito de los demás Estados miembros ofertas para celebrar contratos sin necesidad de otra autorización nacional?»

43 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 2007, se acumularon los asuntos C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07 a los efectos de las fases escrita y oral y de la sentencia.

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

- ⁴⁴ Mediante escrito de 21 de junio de 2010, los Sres. Stoß, Happel y Kunert y Avalon solicitaron la reapertura de la fase oral invocando, fundamentalmente, la publicación reciente en la prensa alemana de que un estudio de 2009 encargado por los Länder alemanes sobre los riesgos de adicción de las apuestas deportivas y las medidas adecuadas para combatirlos había sido objeto de manipulación. En opinión de dichas demandantes, que aluden a este respecto a las dudas que suscitan en los órganos jurisdiccionales remitentes las consecuencias que pueden derivarse de la sentencia Lindman, antes citada, los mencionados Länder no pueden, en estas circunstancias, basarse en ese estudio para demostrar la proporcionalidad de las medidas restrictivas controvertidas en los litigios principales.
- ⁴⁵ En este contexto, procede recordar que el Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (véase, en particular, la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- ⁴⁶ Además, en el marco de un procedimiento sustanciado con arreglo al artículo 234 CE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, toda apreciación de los hechos es competencia del juez nacional. En particular, el Tribunal de Justicia sólo es competente para pronunciarse sobre la interpretación o la validez de una norma comunitaria a partir de los hechos que le proporcione el órgano jurisdiccional nacional. En este marco, es competencia del órgano jurisdiccional nacional comprobar los hechos que originaron el litigio y sacar de ellos las consecuencias pertinentes para la resolución que debe dictar

(véase, en particular, la sentencia de 8 de mayo de 2008, *Danske Svineproducenter*, C-491/06, Rec. p. I-3339, apartado 23 y jurisprudencia citada).

- 47 En el presente caso, basta con señalar que el estudio al que se refieren los Sres. Stoß, Happel y Kunert y Avalon en su solicitud no ha sido mencionado por los órganos jurisdiccionales remitentes ni hubiera podido serlo, en todo caso, puesto que data de 2009 y es, por tanto, muy posterior a la presentación de sus peticiones de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.
- 48 Habida cuenta de lo que antecede, el Tribunal de Justicia considera, oído el Abogado General, que dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial y que éstas no deben ser examinadas a la luz de una alegación que no ha sido debatida ante este Tribunal.
- 49 Por consiguiente, debe desestimarse la solicitud de reapertura de la fase oral.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la admisibilidad

- 50 El Gobierno italiano considera que la primera cuestión prejudicial planteada en todos los asuntos principales debe declararse inadmisibile. Los órganos jurisdiccionales remitentes son los únicos competentes para verificar si los monopolios controvertidos

en los litigios principales cumplen la exigencia de coherencia en la lucha contra la adicción al juego y las resoluciones de remisión no contienen los mínimos elementos de hecho y de Derecho que permitan comprender por qué dichos órganos jurisdiccionales albergan dudas acerca de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de los regímenes nacionales controvertidos.

- 51 Sobre este punto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, en el marco del procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Rec. p. I-2099, apartado 38, y de 10 de marzo de 2009, *Hartlauer*, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 24).
- 52 La negativa a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o 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 (véanse las sentencias, antes citadas, *PreussenElektra*, apartado 39, y *Hartlauer*, apartado 25).
- 53 La situación es otra en los presentes procedimientos. Los elementos de hecho y de Derecho contenidos en las resoluciones de remisión y las dudas que albergan al respecto los órganos jurisdiccionales remitentes, relativas a la interpretación del Derecho de la Unión desde la perspectiva de la resolución de los litigios principales, guardan relación manifiesta con el objeto de dichos litigios y permiten al Tribunal de Justicia ejercer su competencia.

- 54 En estas circunstancias, las peticiones de decisión prejudicial deben declararse admisibles.

Sobre la identificación de las disposiciones del Derecho de la Unión que requieren interpretación

- 55 El Gobierno neerlandés y la Comisión han expresado sus dudas acerca de la pertinencia de la referencia en las cuestiones prejudiciales al artículo 43 CE, por considerar que sólo el artículo 49 CE debe aplicarse en situaciones como las que son objeto de los asuntos principales.
- 56 A este respecto, cabe recordar que, como se desprende de reiterada jurisprudencia, las actividades que consisten en permitir a los usuarios participar, a cambio de una remuneración, en un juego que permite ganar dinero constituyen actividades de servicios, en el sentido del artículo 49 CE (véanse, en particular, las sentencias de 24 de marzo de 1994, Schindler, C-275/92, Rec. p. I-1039, apartado 25, y de 21 de octubre de 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289, apartado 24). Lo mismo puede decirse de la actividad de promoción y venta de juegos de azar, ya que tal actividad no es sino una modalidad concreta de organización o de funcionamiento de los juegos a los que está vinculada (véase, en particular, la sentencia Schindler, antes citada, apartados 22 y 23).
- 57 Por lo tanto, las prestaciones como las controvertidas en los litigios principales pueden estar comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 49 CE, siempre que, como en dichos litigios, por lo menos uno de los prestadores del servicio esté establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se ofrece el servicio (véase, en particular, la sentencia Zenatti, antes citada, apartado 24), a menos que el artículo 43 CE sea de aplicación.

- 58 En cuanto al artículo 43 CE, debe recordarse que dicha disposición prohíbe las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro, incluidas las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales (véase la sentencia Gambelli y otros, antes citada, apartado 45).
- 59 A este respecto, se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que el concepto de establecimiento se entiende, de manera muy amplia, en el sentido de que implica la posibilidad de que un nacional comunitario participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen y de que se beneficie de ello, favoreciendo así la interpenetración económica y social en el interior de la Comunidad Europea en el ámbito de las actividades por cuenta propia (véase, en particular, la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard, C-55/94, Rec. p. I-4165, apartado 25). De este modo, el mantenimiento de una presencia permanente en un Estado miembro por parte de una empresa establecida en otro Estado miembro puede regirse por las disposiciones del Tratado sobre libertad de establecimiento, aunque dicha presencia no se concrete en una sucursal o agencia, sino que se ejerza por medio de una simple oficina gestionada, en su caso, por una persona independiente pero apoderada para actuar permanentemente por cuenta de ésta como una agencia (véase la sentencia de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania, 205/84, Rec. p. 3755, apartado 21).
- 60 En relación con el sector de los juegos y las apuestas, el Tribunal de Justicia consideró en la sentencia Gambelli y otros, antes citada, que el artículo 43 CE es de aplicación a una situación en la que una empresa establecida en un Estado miembro dispone en otro Estado miembro de una presencia que se concreta mediante acuerdos comerciales, celebrados con operadores o intermediarios, para la creación de centros de transmisión de datos que ponen a disposición de los usuarios medios telemáticos, recogen y registran las intenciones de apuesta y las transmiten a dicha empresa. Cuando una empresa ejerce la actividad de recogida de apuestas a través de tal organización de agencias establecidas en otro Estado miembro, las restricciones impuestas a las actividades de dichas agencias constituyen obstáculos a la libertad de establecimiento (véanse las sentencias, antes citadas, Gambelli y otros, apartados 14 y 46, y Placanica y otros, apartado 43).

- 61 En los litigios principales, las indicaciones contenidas en las resoluciones de remisión en cuanto a las relaciones existentes entre los operadores de apuestas deportivas establecidos en otros Estados miembros y los operadores que son parte de dichos litigios, que comercializan estas apuestas en los dos Länder de que se trata, no permiten ni afirmar ni excluir que estos últimos operadores deban considerarse filiales, sucursales o agencias creadas por los primeros, en el sentido del artículo 43 CE.
- 62 En estas circunstancias, es preciso recordar que, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 267 TFUE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, toda apreciación de los hechos del litigio principal es competencia del juez nacional (véase, en particular, la sentencia de 25 de febrero de 2003, IKA, C-326/00, Rec. p. I-1703, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 63 Por otro lado, como se ha recordado en el apartado 51 de la presente sentencia, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia a este respecto.
- 64 En consecuencia, corresponderá a los órganos jurisdiccionales remitentes determinar, a la luz de las circunstancias concretas de cada asunto, si las situaciones controvertidas en los litigios principales se rigen por el artículo 43 CE o por el artículo 49 CE.
- 65 Habida cuenta de lo anterior, procede examinar las cuestiones prejudiciales teniendo en cuenta al mismo tiempo el artículo 43 CE y el 49 CE.

Primera cuestión prejudicial de los asuntos principales

66 Habida cuenta de las indicaciones contenidas en las resoluciones de remisión, reproducidas en los apartados 14 a 25 y 28 a 40 de la presente sentencia, debe considerarse que, en su primera cuestión, los órganos jurisdiccionales remitentes preguntan esencialmente si los artículos 43 CE y 49 CE han de interpretarse en el sentido de que se oponen a monopolios públicos regionales en materia de apuestas deportivas, como los controvertidos en los asuntos principales, que persiguen un objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego, en la medida en que:

- i) las autoridades del Estado miembro de que se trata no pueden demostrar que, antes del establecimiento de los monopolios, se haya efectuado un estudio sobre su proporcionalidad;

- ii) el mencionado objetivo podría alcanzarse también mediante el control del cumplimiento, por parte de los operadores privados debidamente autorizados, de las normas sobre tipos de apuestas, métodos de comercialización y publicidad, lo que supondría un menor menoscabo de las libertades consagradas por el Tratado;

- iii) dichos monopolios podrían resultar inadecuados para la consecución de este objetivo por la posibilidad de que, a la hora de imponer su respeto efectivo, las autoridades nacionales encuentren dificultades en el ambiente transnacional generado por Internet;

iv) resulta dudoso, en el caso de autos, que dicho objetivo se persiga de forma coherente y sistemática:

- en primer lugar, porque la explotación por parte de operadores privados de otros tipos de juegos de azar, como las apuestas sobre competiciones hípcas, los juegos automáticos o los juegos de casino, está autorizada;
- en segundo lugar, porque los titulares de dichos monopolios fomentan la participación en otros juegos de azar comprendidos en los mismos monopolios públicos, en concreto, en lotería, mediante campañas publicitarias intensivas que pretenden maximizar los ingresos procedentes del juego, y
- en tercer lugar, porque la oferta de otros juegos de azar, como los juegos de casino o los juegos automáticos instalados en salones de juego, cafés, restaurantes y alojamientos, son objeto de una política expansiva.

⁶⁷ Estas cuestiones serán sucesivamente examinadas.

⁶⁸ Con carácter preliminar, debe recordarse que una normativa de un Estado miembro como la aplicable en los litigios principales constituye una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE o a la libertad de establecimiento garantizada por el artículo 43 CE (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Professional y Bwin International, antes citada, apartado 52).

- 69 No obstante, en atención a las dudas manifestadas a este respecto por los órganos jurisdiccionales remitentes, debe apreciarse, en el presente caso, si tal restricción puede considerarse justificada por razones imperiosas de interés general, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 55).

Sobre la inexistencia de un estudio de proporcionalidad anterior al establecimiento de los monopolios públicos controvertidos en los litigios principales

- 70 Basándose en la sentencia Lindman, antes citada, los órganos jurisdiccionales remitentes se preguntan si la justificación de medidas restrictivas, como los monopolios controvertidos en los litigios principales, por el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego requiere que las autoridades nacionales competentes puedan presentar un estudio anterior a la adopción de tales medidas que demuestre su proporcionalidad.
- 71 Tal como ha señalado el Abogado General en los puntos 81 y 82 de sus conclusiones, este interrogante se deriva de una lectura errónea de dicha sentencia. Como se desprende de los apartados 25 y 26 de la misma sentencia y de la jurisprudencia que la menciona (véase, en particular, la sentencia de 13 de marzo de 2008, Comisión/Bélgica, C-227/06, Rec. p. I-46, apartados 62 y 63 y la jurisprudencia citada), el Tribunal de Justicia señaló que si un Estado miembro invoca un objetivo para justificar el menoscabo de la libre prestación de servicios que se deriva de una medida nacional restrictiva, 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.

- 72 Sin embargo, no cabe deducir de esta jurisprudencia que a un Estado miembro no le es posible demostrar que una medida interna restrictiva cumple tales exigencias por el mero hecho de que no puede presentar ningún estudio en el que se haya basado la adopción de la normativa de que se trate.

Sobre la eventual falta de proporcionalidad de monopolios públicos como los controvertidos en los litigios principales por la posibilidad de que el régimen de concesión de autorizaciones a operadores privados constituya una medida menos restrictiva de las libertades comunitarias

- 73 Como se desprende del apartado 23 de la presente sentencia, el Verwaltungsgericht Gießen se pregunta si un monopolio público, como el controvertido en los asuntos de que conoce, puede cumplir la exigencia de proporcionalidad, en la medida en que el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego podría también alcanzarse mediante controles del cumplimiento, por parte de los organizadores privados debidamente autorizados, de las normas sobre tipos de apuestas, métodos de comercialización y publicidad, lo que supondría un menor menoscabo de las libertades consagradas por el Tratado.

- 74 Con carácter preliminar, procede recordar a este respecto que, a propósito de las justificaciones admisibles para las medidas internas restrictivas de la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia ha señalado que los objetivos perseguidos por las legislaciones nacionales en materia de juegos y apuestas, considerados en su conjunto, están relacionados en la mayoría de los casos con la protección de los destinatarios de los servicios correspondientes y de los consumidores en general y con la protección del orden social. También ha subrayado que tales objetivos se cuentan entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar cortapisas a la libre prestación de servicios (véanse en este sentido, en particular, las sentencias Schindler, antes citada, apartado 58; de 21 de septiembre de 1999, Läärä y otros, C-124/97, Rec. p. I-6067, apartado 33; Zenatti, antes citada, apartado 31; de 11 de septiembre de

2003, Anomar y otros, C-6/01, Rec. p. I-8621, apartado 73, y Placanica y otros, antes citada, apartado 46).

- ⁷⁵ En particular, el Tribunal de Justicia ha admitido la posibilidad, en el ámbito de los juegos y apuestas, cuyo exceso tiene consecuencias sociales perjudiciales, de que las normativas nacionales que pretenden evitar un estímulo de la demanda limitando la explotación de la pasión de los seres humanos por el juego estén justificadas (sentencias, antes citadas, Schindler, apartados 57 y 58; Läärä y otros, apartados 32 y 33, y Zenatti, apartados 30 y 31).
- ⁷⁶ En este contexto, el Tribunal de Justicia ha señalado reiteradamente que las particularidades de orden moral, religioso o cultural, así como las consecuencias perjudiciales para el individuo y la sociedad que, desde un punto de vista moral y económico, llevan consigo los juegos y las apuestas pueden justificar la existencia, en favor de las autoridades nacionales, de una facultad de apreciación suficiente para determinar las exigencias que, conforme a su propia escala de valores, implica la protección de los consumidores y del orden social (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Placanica y otros, apartado 47 y jurisprudencia citada, y Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, apartado 57).
- ⁷⁷ Si bien los Estados miembros son, por tanto, libres para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido, las restricciones que impongan, sin embargo, deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad (véase la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 59 y jurisprudencia citada).

- 78 Por consiguiente, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales examinar si una restricción establecida por un Estado miembro es adecuada para garantizar la realización del objetivo o de los objetivos invocados por el Estado miembro de que se trate, conforme al nivel de protección que desea conseguir, y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlos (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 60).
- 79 Por lo que respecta, más concretamente, al establecimiento de monopolios públicos, el Tribunal de Justicia ha admitido anteriormente que un sistema nacional que prevea una autorización limitada de estos juegos en el marco de derechos especiales o exclusivos otorgados mediante autorización o concesión a ciertos organismos, que presenta la ventaja de canalizar el deseo de jugar y la explotación de los juegos en un circuito controlado, puede encuadrarse en la prosecución de los mencionados objetivos de interés general de protección del consumidor y de protección del orden social (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Zenatti, apartado 35, y Anomar y otros, apartado 74). Ha precisado también que la cuestión de si es preferible, para alcanzar estos objetivos, adoptar una normativa que imponga a los operadores interesados las prescripciones necesarias, en vez de conceder un derecho exclusivo de explotación al organismo público autorizado, corresponde a la facultad de apreciación de los Estados miembros, sin que la opción escogida pueda resultar desproporcionada en relación con el objetivo perseguido (sentencia Läärä y otros, antes citada, apartado 39).
- 80 En relación con este último aspecto, procede subrayar no obstante que, habida cuenta de la facultad de apreciación de que disponen los Estados miembros a efectos de determinar el nivel de protección de los consumidores y del orden social en el sector de los juegos de azar, no se requiere, desde el punto de vista del criterio de proporcionalidad, que la medida restrictiva adoptada por las autoridades de un Estado miembro corresponda a una concepción compartida por todos los Estados miembros en lo tocante a las modalidades de protección del interés legítimo de que se trate (véase, por analogía, la sentencia de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, C-518/06, Rec. p. I-3491, apartados 83 y 84).

- 81 Habida cuenta de lo que antecede, procede señalar que las autoridades públicas de un Estado miembro pueden legítimamente considerar, dentro del margen de apreciación que les corresponde a este respecto, que la concesión de derechos exclusivos a un organismo público que está sometido en su gestión a la vigilancia directa del Estado o a un operador privado sobre cuyas actividades los poderes públicos pueden ejercer una estrecha supervisión permite controlar los riesgos del sector de los juegos de azar y alcanzar el objetivo legítimo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego de manera más eficaz que un régimen por el que se autorice la actividad de los operadores en el marco de una normativa de carácter no exclusivo (véanse, en este sentido, las sentencias Läärä y otros, antes citada, apartados 40 a 42; Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartados 66 y 67, y de 3 de junio de 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Rec. p. I-4695, apartado 59).
- 82 Dichas autoridades pueden efectivamente considerar que el hecho de que, por su condición de supervisoras del organismo titular del monopolio, disponen de medios adicionales que les permiten influir en la conducta de éste al margen de mecanismos reguladores e inspecciones legales puede darles un mayor control de la oferta de juegos de azar y mayores garantías de eficacia en la aplicación de su política que los que ofrece el ejercicio de estas actividades por operadores privados en situación de competencia, aun cuando se les imponga un sistema de autorización y un régimen de control y de sanciones.
- 83 Sin embargo, el establecimiento de una medida tan restrictiva como un monopolio, que sólo puede justificarse para obtener un nivel de protección de los consumidores particularmente elevado, debe acompañarse de la adopción de un marco normativo adecuado que garantice que el titular de dicho monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, el objetivo fijado mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dicho objetivo y sometida al estricto control de las autoridades públicas.

Sobre la supuesta ineficacia de monopolios como los controvertidos en los litigios principales dado el entorno transnacional generado por Internet

- ⁸⁴ Como se desprende del apartado 40 de la presente sentencia, las dudas que expresa el Verwaltungsgericht Stuttgart en este sentido se concretan en que, en un entorno transnacional como el generado por Internet, las autoridades de un Estado miembro que establezca monopolios públicos comparables a los controvertidos en los asuntos principales podrían enfrentarse a dificultades para garantizar que los monopolios sean respetados por los organizadores de juegos y apuestas establecidos fuera de dicho Estado miembro que concierten en Internet, burlando el monopolio, apuestas con residentes en el ámbito territorial de dichas autoridades.
- ⁸⁵ Como ha señalado el Abogado General en el apartado 79 de sus conclusiones, esta circunstancia no basta para cuestionar la conformidad de estos monopolios con el Derecho de la Unión.
- ⁸⁶ Por una parte, si bien es cierto que las transacciones ilícitas en Internet pueden, especialmente cuando tienen carácter transnacional, ser más difíciles de controlar y de sancionar que otros tipos de infracciones, esta situación no es exclusiva del sector de los juegos y apuestas. No puede negarse a un Estado miembro el derecho a extender a Internet la aplicación de las normas restrictivas unilaterales que adopta con fines legítimos de interés general por el mero hecho de que este medio tecnológico sea en esencia transnacional.

87 Por otra parte, los Estados no están por completo desprovistos de medios jurídicos que les permitan garantizar, con la mayor eficacia posible, la observancia de las normas que adoptan con respecto a los operadores que actúen en Internet y que, por cualquier concepto, estén sometidos a su jurisdicción.

Sobre la exigencia de una limitación sistemática y coherente de los juegos de azar

88 Con carácter preliminar, procede recordar que, en el apartado 67 de la sentencia Gambelli y otros, antes citada, tras haber subrayado que las restricciones de 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, el Tribunal de Justicia declaró que únicamente es así cuando tales restricciones, basadas en esos motivos y en la necesidad de evitar perturbaciones en el orden social, sean apropiadas para garantizar la realización de los citados objetivos, en el sentido de que dichas restricciones deben contribuir a limitar las actividades de apuesta de modo coherente y sistemático.

89 Como se desprende, en particular, del apartado 66 de la presente sentencia, los órganos jurisdiccionales remitentes se preguntan acerca del alcance de esta última exigencia.

90 Según dichos órganos jurisdiccionales, resulta en efecto dudoso que los monopolios públicos como los que son objeto de los procedimientos principales, relativos a las apuestas deportivas e instituidos para prevenir la incitación al gasto excesivo en juego y para luchar contra la adicción a éste, puedan contribuir a limitar las actividades de apuesta de modo coherente y sistemático, habida cuenta de la forma en que se comercializan otros tipos de juegos de azar.

- 91 Procede recordar, a este respecto, que el Tribunal de Justicia se ha pronunciado anteriormente en el sentido de que corresponde a cada Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos legítimos que persigue, es preciso prohibir total o parcialmente las actividades de esta naturaleza o sólo limitarlas, previendo a tal efecto modalidades de control más o menos estrictas, ya que la necesidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas deben apreciarse únicamente a la luz de los objetivos perseguidos y del nivel de protección que pretendan garantizar las autoridades nacionales correspondientes (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, *Läärä* y otros, apartados 35 y 36; *Zenatti*, apartados 33 y 34, y *Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International*, apartado 58).
- 92 El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que corresponde a las autoridades nacionales, en el marco de su facultad de apreciación y de una legislación compatible con el Tratado, decidir las modalidades de organización y control de las actividades de explotación y práctica de los juegos de suerte o azar, 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 (sentencia *Anomar* y otros, antes citada, apartado 88).
- 93 El Tribunal de Justicia ha precisado asimismo que, en materia de juegos de azar, es necesario, en principio, examinar separadamente cada una de las restricciones impuestas por una normativa nacional con el fin de determinar si son adecuadas para garantizar la realización del objetivo o de los objetivos invocados por el Estado miembro de que se trate y si no van más allá de lo necesario para alcanzarlos (sentencia *Placanica* y otros, antes citada, apartado 49).
- 94 En los apartados 50 a 52 de la sentencia *Schindler*, antes citada, relativa a una normativa de un Estado miembro que prohibía las loterías, el Tribunal de Justicia observó que, aunque pueden dar lugar a apuestas comparables a las de las loterías y dependen en gran medida del azar, otros juegos de dinero como las quinielas o el bingo, que seguían estando autorizados en dicho Estado miembro, diferían en su objeto, en sus normas y en sus modalidades de organización de las grandes loterías establecidas en

otros Estados miembros. Dedujo de lo anterior que estos otros juegos no se encontraban en situación comparable a la de las loterías prohibidas por la legislación de dicho Estado miembro y no podían asimilarse a ellas.

- 95 Como han subrayado todos los Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, es cierto, en efecto, que los diversos tipos de juegos de azar pueden presentar diferencias significativas, en particular en cuanto a sus formas concretas de organización, al volumen de las apuestas y de las ganancias que los caracterizan, al número de potenciales jugadores, a su presentación, a su frecuencia, a su brevedad o a su carácter repetitivo y a las reacciones que suscitan en los jugadores o incluso, como ha señalado el Abogado General en el punto 75 de sus conclusiones, en función de la circunstancia de si, como en el caso de los juegos que se ofrecen en los casinos y de las máquinas tragaperras dispuestas en éstos o en otros establecimientos, requieren o no la presencia física del jugador.
- 96 En estas circunstancias, el hecho de que distintos tipos de juegos de azar estén sujetos, unos, a un monopolio público, y otros, a un régimen de autorizaciones concedidas a operadores privados no puede, por sí solo, conducir a privar de su justificación, a la vista de los objetivos legítimos que persiguen, a las medidas que, como el monopolio público, parecen *prima facie* las más restrictivas y las más eficaces. En efecto, tal divergencia de regímenes jurídicos no puede, en sí misma, afectar a la aptitud de dicho monopolio público para alcanzar el objetivo de prevención de la incitación de los ciudadanos al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción a éste para el que fue instituido.
- 97 No obstante, como se ha señalado en el apartado 88 de la presente sentencia, se desprende asimismo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la imposición por parte de un Estado miembro de una restricción a la libre prestación de servicios y

a la libertad de establecimiento motivada por tal objetivo únicamente puede estar justificada si esa medida restrictiva es apropiada para garantizar la realización de dicho objetivo contribuyendo a limitar las actividades de apuesta de modo coherente y sistemático.

- 98 El Tribunal de Justicia ha precisado asimismo que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales asegurarse, especialmente a la vista de las disposiciones concretas de desarrollo de la normativa restrictiva en cuestión, que ésta responda verdaderamente al afán de reducir las oportunidades de juego y de limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias, antes citadas, Zenatti, apartados 36 y 37, y Placanica y otros, apartados 52 y 53).
- 99 Como ya declaró el Tribunal de Justicia, en relación con estos diversos aspectos, en la sentencia Gambelli y otros, antes citada (apartados 7, 8 y 69), en la medida en que las autoridades de un Estado miembro inducen e incitan a los consumidores a participar en loterías, juegos de azar y otros juegos de apuestas para que la Hacienda Pública obtenga beneficios económicos, las autoridades de dicho Estado no están legitimadas para invocar como razón de orden público social la necesidad de reducir las oportunidades de juego con el fin de justificar medidas restrictivas, aunque éstas afecten exclusivamente, como sucedía en dicho asunto, a las actividades de apuesta.
- 100 En el presente caso, tras señalar que la explotación de las apuestas sobre las competiciones hípcas, de los juegos automáticos y de los juegos de casino puede quedar a cargo de operadores privados que cuenten con una autorización, los órganos jurisdiccionales remitentes afirman también, por un lado, que el titular del monopolio público en materia de apuestas y competiciones deportivas efectúa, para las loterías también incluidas en el monopolio, campañas publicitarias intensivas en las que se pone de relieve la necesidad de financiar las actividades sociales, culturales o deportivas a las que se destinan los beneficios obtenidos, lo que significa que la maximización de los ingresos destinados a tales actividades se convierte en un fin por sí mismo de las medidas restrictivas de que se trata. Por otro lado, los mencionados órganos jurisdiccionales observan que, por lo que respecta a los juegos de casino y a los juegos automáticos, pese a que presentan un riesgo de adicción más elevado que las apuestas deportivas, las autoridades públicas competentes desarrollan o toleran políticas

de expansión de la oferta. Así, permiten la oferta de nuevos juegos de casino por Internet, al tiempo que se han flexibilizado recientemente, de modo considerable, los requisitos para la explotación de juegos automáticos en locales que no sean casinos, como salones de juego, restaurantes, cafés y alojamientos.

¹⁰¹ A este respecto, es necesario recordar que, al pronunciarse sobre un objetivo invocado por un legislador nacional, que consistía en evitar la explotación de actividades relativas a juegos de azar con fines delictivos y fraudulentos, el Tribunal de Justicia declaró que una política de expansión controlada de dichas actividades puede ser coherente con el objetivo de encauzarlas en circuitos que puedan someterse a control atrayendo a los jugadores que realizan actividades prohibidas de juego y apuesta clandestina hacia actividades autorizadas y reguladas. Para alcanzar este objetivo, los operadores autorizados han de constituir una alternativa fiable, pero al mismo tiempo atractiva, a una actividad prohibida, circunstancia que puede implicar la oferta de una amplia gama de juegos, una publicidad de una determinada magnitud y el recurso a nuevas técnicas de distribución (véase la sentencia Placanica y otros, antes citada, apartado 55).

¹⁰² Como ha señalado el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, estas consideraciones pueden, en principio, aplicarse igualmente a las medidas internas restrictivas que persigan el objetivo de protección de los consumidores, de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego, por cuanto una cierta publicidad, sin perjuicio de las exigencias mencionadas en los apartados 97 a 99 de la presente sentencia, puede contribuir, en su caso, a dirigir a los consumidores hacia la oferta del titular del monopolio público, que se supone establecida y concebida precisamente para facilitar la consecución de dicho objetivo.

- 103 Sin embargo, como ha subrayado también el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, es necesario a este respecto que la publicidad eventualmente difundida por el titular de un monopolio público sea mesurada y se limite a lo estrictamente necesario para orientar a los consumidores hacia las redes de juego autorizadas. Por el contrario, el objeto de esta publicidad no puede ser, en particular, alentar la propensión natural al juego de los consumidores, fomentando la participación activa en el juego mediante su banalización, su presentación bajo la imagen positiva que supone la dedicación de sus ingresos a actividades de interés general o el fortalecimiento de su atractivo a través de mensajes publicitarios llamativos que patenten la perspectiva de importantes ganancias.
- 104 En lo que atañe a la circunstancia de que en las campañas de publicidad de los productos de lotería efectuadas por el titular del monopolio se pone de manifiesto la afectación de los recursos procedentes de su comercialización a la financiación de actividades desinteresadas o de interés general, debe recordarse, en primer lugar, que es jurisprudencia reiterada que el hecho de que los juegos de azar puedan contribuir de manera significativa a la financiación de dichas actividades, si bien no es indiferente, no constituye por sí mismo una justificación objetiva de las restricciones a la libre prestación de servicios. Éstas sólo son admisibles con la condición, en particular, de que la financiación de dichas actividades sociales sea un mero beneficio accesorio y no la justificación real de la política restrictiva establecida, lo que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar (véase, en este sentido, la sentencia Zenatti, antes citada, apartados 36 y 37).
- 105 Por otro lado, habida cuenta de lo señalado también por el Verwaltungsgericht Stuttgart, en el sentido de que, una vez efectuada la recaudación prevista por la normativa controvertida en los litigios principales en beneficio de las actividades desinteresadas subvencionadas, el saldo restante de los ingresos revierte a las cajas públicas, y de la imposibilidad de descartar que la ayuda financiera concedida a los organismos de interés general reconocidos les permita desarrollar actividades de interés general de las que, en principio, puede que el Estado deba encargarse y conduzca así a una reducción de los gastos de éste, debe recordarse, en segundo lugar, que la necesidad de evitar la reducción de ingresos fiscales no figura entre las razones imperiosas de interés

general que pueden justificar una restricción a una libertad establecida por el Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de enero de 2009, *Persche*, C-318/07, Rec. p. I-359, apartados 45 y 46 y jurisprudencia citada).

¹⁰⁶ A la luz de todo lo que precede, debe admitirse que, sobre la base de las indicaciones proporcionadas por los órganos jurisdiccionales remitentes que se mencionan en el apartado 100 de la presente sentencia, dichos órganos jurisdiccionales pueden verse legítimamente inducidos a considerar que la circunstancia de que, en lo que se refiere a los juegos de azar no sujetos al monopolio público que es objeto de los procedimientos principales, las autoridades competentes desarrollen o toleren políticas dirigidas a fomentar la participación en tales juegos, en lugar de reducir las oportunidades de juego y limitar las actividades en dicho ámbito de forma coherente y sistemática, tiene como consecuencia que el objetivo de prevenir la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción a éste que fundamentaba la institución de dicho monopolio ya no pueda perseguirse eficazmente a través del mismo, de tal forma que éste deja de poder justificarse desde el punto de vista de los artículos 43 CE y 49 CE.

¹⁰⁷ Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión formulada en cada uno de los asuntos que los artículos 43 CE y 49 CE deben interpretarse en el sentido de que:

- i) para que un monopolio público en materia de apuestas deportivas y loterías, como los controvertidos en los asuntos principales, pueda justificarse por un objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego, no es necesario que las autoridades nacionales competentes puedan presentar un estudio que demuestre la proporcionalidad de dicha medida y sea anterior a su adopción;

- ii) el hecho de que un Estado miembro prime este monopolio sobre un régimen que autorice la actividad de operadores privados en el marco de una normativa de carácter no exclusivo puede cumplir la exigencia de proporcionalidad, siempre que, en relación con el objetivo de obtener un elevado nivel en la protección de los consumidores, el establecimiento de este monopolio se acompañe de la adopción de un marco normativo que garantice que el titular del monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, este objetivo mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dicho objetivo y sometida al estricto control de las autoridades públicas;

- iii) la circunstancia de que las autoridades competentes de un Estado miembro podrían enfrentarse a dificultades para garantizar que un monopolio de ese tipo sea respetado por los organizadores de juegos y apuestas establecidos en el extranjero que concierten en Internet, burlando el monopolio, apuestas con residentes en el ámbito territorial de dichas autoridades no puede, como tal, afectar a la eventual conformidad de dicho monopolio con las disposiciones del Tratado mencionadas;

- iv) en una situación en la que un órgano jurisdiccional nacional constata al mismo tiempo:
 - que las medidas publicitarias del titular de dicho monopolio sobre otros juegos de azar incluidos en su oferta no se limitan a lo necesario para orientar a los consumidores hacia la oferta de dicho titular y apartarlos de otros canales de juego no autorizados, sino que pretenden fomentar la propensión de los consumidores al juego e incentivar su participación activa en el juego con el fin de maximizar los ingresos derivados de estas actividades;

- que la explotación de otros juegos de azar puede quedar a cargo de operadores privados que dispongan de una autorización;

- que, con respecto a otros tipos de juegos de azar no sujetos a ese monopolio que presenten un potencial adictivo superior al de los juegos comprendidos en dicho monopolio, las autoridades competentes llevan a cabo o toleran políticas de ampliación de la oferta que pueden desarrollar e incentivar las actividades de juego, en particular con el fin de maximizar los ingresos procedentes de éstas;

dicho órgano jurisdiccional nacional puede verse legítimamente inducido a considerar que tal monopolio no es adecuado para garantizar la consecución del objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego para el que fue establecido, contribuyendo a reducir las oportunidades de juego y a limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática.

Sobre la segunda cuestión prejudicial de los asuntos principales

- ¹⁰⁸ Mediante la segunda cuestión planteada en los asuntos principales, los órganos jurisdiccionales preguntan si los artículos 43 CE y 49 CE deben interpretarse en el sentido de que la autorización para ofrecer juegos de azar de que dispone un operador privado en el Estado miembro en el que está establecido le faculta para ofrecer estos juegos en otros Estados miembros, por estar éstos sometidos a la eventual obligación de reconocer dicha autorización.

- 109 A este respecto, debe señalarse en primer lugar, como afirma el Abogado General en el punto 94 de sus conclusiones, que cuando un Estado miembro establece un monopolio público en materia de juegos de azar y dicha medida cumple las diversas exigencias que pueden justificarlo a la luz de los objetivos legítimos de interés general reconocidos por la jurisprudencia, la mera existencia del monopolio excluye, por definición, cualquier obligación de reconocer las autorizaciones expedidas en favor de operadores privados establecidos en otros Estados miembros.
- 110 En consecuencia, sólo en el caso de que se considere que los monopolios controvertidos en los litigios principales son incompatibles con los artículos 43 CE o 49 CE puede resultar pertinente, para la resolución de dichos litigios, la cuestión de la posible existencia de una obligación de reconocimiento mutuo.
- 111 Sin embargo, debe señalarse a este respecto que, habida cuenta de la facultad de apreciación de que, como se recuerda en el apartado 76 de la presente sentencia, disponen los Estados miembros para fijar el nivel de protección que pretenden garantizar, conforme a su propia escala de valores, y las exigencias que implica dicha protección, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente no puede tener incidencia en la apreciación de la proporcionalidad del sistema de protección establecido por otro Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 58).
- 112 Debido a este margen de apreciación y a la inexistencia de armonización comunitaria en la materia, en el estado actual del Derecho de la Unión no existe ninguna obligación de reconocimiento mutuo de las autorizaciones expedidas por los diversos Estados miembros.

- 113 Por consiguiente, cada Estado miembro puede supeditar la posibilidad de que cualquier operador ofrezca juegos de azar a los consumidores residentes en su territorio a la obtención de una autorización expedida por sus autoridades competentes, sin que se oponga a ello el hecho de que un operador concreto cuente ya con una autorización concedida en otro Estado miembro.
- 114 Es también necesario que, dados los obstáculos que genera para el derecho de libre prestación de servicios o el derecho de libre establecimiento, este régimen de autorización cumpla, para poder quedar justificado a efectos de los artículos 43 CE y 49 CE, las exigencias impuestas a este respecto por la jurisprudencia, especialmente las de no discriminación y proporcionalidad (véase la sentencia *Placanica* y otros, antes citada, apartados 48 y 49).
- 115 Asimismo, en relación con las precisiones proporcionadas por el *Verwaltungsgericht Gießen* que se mencionan el apartado 19 de la presente sentencia, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede aplicar una sanción penal por la inobservancia de una formalidad administrativa cuando, en infracción del Derecho de la Unión, el Estado miembro de que se trate deniegue o imposibilite su cumplimiento (sentencia *Placanica* y otros, antes citada, apartado 69).
- 116 En atención a lo anteriormente expuesto, procede responder a la segunda cuestión que los artículos 43 CE y 49 CE deben interpretarse en el sentido de que, en el estado actual del Derecho de la Unión, el hecho de que un operador disponga, en el Estado miembro en el que está establecido, de una autorización para ofrecer juegos de azar no impide que otro Estado miembro supedite, dentro del respeto de las exigencias impuestas por el Derecho de la Unión, la posibilidad de que dicho operador ofrezca estos servicios a los consumidores residentes en su territorio a la obtención de una autorización expedida por sus propias autoridades.

Costas

- ¹¹⁷ Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante los órganos jurisdiccionales nacionales, corresponde a éstos 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 (Gran Sala) declara:

1) Los artículos 43 CE y 49 CE deben interpretarse en el sentido de que:

- a) para que un monopolio público en materia de apuestas deportivas y loterías, como los controvertidos en los asuntos principales, pueda justificarse por un objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego, no es necesario que las autoridades nacionales competentes puedan presentar un estudio que demuestre la proporcionalidad de dicha medida y sea anterior a su adopción;**

- b) el hecho de que un Estado miembro prime este monopolio sobre un régimen que autorice la actividad de operadores privados en el marco de una normativa de carácter no exclusivo puede cumplir la exigencia de proporcionalidad, siempre que, en relación con el objetivo de obtener un elevado nivel en la protección de los consumidores, el establecimiento de este monopolio se acompañe de la adopción de un marco normativo que**

garantice que el titular del monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, este objetivo mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dicho objetivo y sometida al estricto control de las autoridades públicas;

- c) la circunstancia de que las autoridades competentes de un Estado miembro podrían enfrentarse a dificultades para garantizar que un monopolio de ese tipo sea respetado por los organizadores de juegos y apuestas establecidos en el extranjero que concierten en Internet, burlando el monopolio, apuestas con residentes en el ámbito territorial de dichas autoridades no puede, como tal, afectar a la eventual conformidad de dicho monopolio con las disposiciones del Tratado mencionadas;**
- d) en una situación en la que un órgano jurisdiccional nacional constata al mismo tiempo:**
- que las medidas publicitarias del titular de dicho monopolio sobre otros juegos de azar incluidos en su oferta no se limitan a lo necesario para orientar a los consumidores hacia la oferta de dicho titular y apartarlos de otros canales de juego no autorizados, sino que pretenden fomentar la propensión de los consumidores al juego e incentivar su participación activa en el juego con el fin de maximizar los ingresos derivados de estas actividades;**
 - que la explotación de otros juegos de azar puede quedar a cargo de operadores privados que dispongan de una autorización, y**

- **que, con respecto a otros tipos de juegos de azar no sujetos a ese monopolio que presenten un potencial adictivo superior al de los juegos comprendidos en dicho monopolio, las autoridades competentes llevan a cabo o toleran políticas de ampliación de la oferta que pueden desarrollar e incentivar las actividades de juego, en particular con el fin de maximizar los ingresos procedentes de éstas;**

dicho órgano jurisdiccional nacional puede verse legítimamente inducido a considerar que tal monopolio no es adecuado para garantizar la consecución del objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego para el que fue establecido, contribuyendo a reducir las oportunidades de juego y a limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática.

- 2) **Los artículos 43 CE y 49 CE deben interpretarse en el sentido de que, en el estado actual del Derecho de la Unión, el hecho de que un operador disponga, en el Estado miembro en el que está establecido, de una autorización para ofrecer juegos de azar no impide que otro Estado miembro supedite, dentro del respeto de las exigencias impuestas por el Derecho de la Unión, la posibilidad de que dicho operador ofrezca estos servicios a los consumidores residentes en su territorio a la obtención de una autorización expedida por sus propias autoridades.**

Firmas