

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 8 de septiembre de 2010 *

En el asunto C-46/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 30 de enero de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de febrero de 2008, en el procedimiento entre

Carmen Media Group Ltd

y

Land Schleswig-Holstein,

Innenminister des Landes Schleswig-Holstein,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, y 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 Carmen Media Group Ltd, por los Sres. W. Hambach, M. Hettich y S. Münstermann, Rechtsanwälte, y C. Koenig, Professor;

- en nombre del Land Schleswig-Holstein y el Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, por el Sr. L.-E. Liedke y la Sra. D. Kock, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. M. Hecker y M. Ruttig, Rechtsanwälte;

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

- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. L. Van den Broeck, en calidad de agente, asistida por los Sres. P. Vlaemminck y A. Hubert, advocaten;

- en nombre del Gobierno griego, por las Sras. A. Samoni-Rantou, M. Tassopoulou y O. Patsopoulou, en calidad de agentes;

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

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

Marco jurídico nacional

El Derecho federal

3 El artículo 284 del Strafgesetzbuch (Código Penal alemán) 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 Código Penal alemán 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 Lotteriewegesetz (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; en lo sucesivo, «GewO») 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 GlüStV

- 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 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 En sentencia de 28 de marzo de 2006, el Bundesverfassungsgericht declaró, a propósito de la normativa de aplicación del LottStV en el Land de Baviera, que el monopolio público en materia de apuestas deportivas existente en dicho Land infringía el artículo 12, apartado 1, de la Ley Fundamental, que garantiza la libertad profesional. Dicho órgano jurisdiccional consideró, en particular, que, al excluir la actividad de organización de apuestas privadas sin ir acompañado de un marco normativo adecuado para garantizar, estructural y materialmente, tanto de hecho como de Derecho, la efectiva persecución de los objetivos de reducción de la pasión por el juego y de lucha contra la adicción a éste, el citado monopolio implicaba una restricción desproporcionada de la libertad profesional así garantizada.

- 9 Como se desprende de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente, el Glücksspielstaatsvertrag (Tratado estatal sobre juegos de azar; en lo sucesivo, «GlüStV»), celebrado entre los Länder y que entró en vigor el 1 de enero de 2008, instituye un nuevo marco uniforme para la organización y explotación de juegos de azar y la intermediación en ellos, que tiene por objeto satisfacer las exigencias impuestas por el Bundesverfassungsgericht en su sentencia de 28 de marzo de 2006.
- 10 El órgano jurisdiccional remitente expone, por otra parte, que se desprende en particular del informe explicativo sobre el proyecto de GlüStV (en lo sucesivo, «informe explicativo») que éste tiene como objetivo primordial la prevención y la lucha contra la adicción a los juegos de azar. Según el informe explicativo, un estudio de abril de 2006 efectuado a petición de la Comisión de las Comunidades Europeas por el Instituto Suizo de Derecho Comparado y relativo al mercado de los juegos de azar en la Unión Europea ilustra claramente la eficacia que, con esa perspectiva, puede obtenerse regulando y encauzando de forma estricta las actividades de que se trata.
- 11 Por lo que respecta al sector específico de las apuestas deportivas, el informe explicativo indica, según el órgano jurisdiccional remitente, que aun cuando para la gran mayoría de los jugadores tales apuestas puedan tener únicamente carácter de diversión y esparcimiento, de ampliarse significativamente su oferta, es muy posible que el potencial de dependencia que son capaces de generar resulte significativo, como permiten suponer los elementos contenidos en los estudios científicos y los informes de expertos disponibles. Por ello —señala— procede adoptar medidas preventivas contra esa dependencia imponiendo límites a la organización, la comercialización y la explotación de tales juegos de azar. A este respecto —añade—, el encauzamiento y la limitación del mercado de dichos juegos debe lograrlo el GlüStV singularmente mediante el mantenimiento del monopolio existente en materia de organización de apuestas deportivas y loterías que presenten un potencial de riesgo especial.

12 A tenor del artículo 1 del GlüStV, sus objetivos son los siguientes:

- «1) prevenir la adicción al juego y a las apuestas y crear las condiciones para combatir eficazmente la adicción;

- 2) limitar la oferta de juegos de azar y conducir el instinto jugador de la población por cauces regulados y controlados, especialmente para evitar la desviación hacia juegos de azar no autorizados;

- 3) garantizar la protección de la juventud y de los jugadores;

- 4) garantizar el buen desarrollo de los juegos de azar, la protección de los jugadores frente a las maniobras fraudulentas y prevenir la delincuencia asociada a los juegos de azar.»

13 El artículo 2 del GlüStV precisa que, en lo que atañe a los casinos, sólo son aplicables sus artículos 1, 3 a 8, 20 y 23.

14 El artículo 4 del GlüStV establece:

- «1. La organización de juegos de azar públicos o la intermediación en ellos sólo serán posibles con la autorización de la autoridad competente del Land correspondiente. Queda prohibida cualquier forma de organización de tales juegos o de intermediación en los mismos sin dicha autorización (juego de azar ilícito).

2. La citada autorización se denegará cuando la organización de un juego de azar o la intermediación en él sea contraria a los objetivos del artículo 1. La autorización no deberá concederse para la intermediación en juegos de azar ilícitos con arreglo al presente Tratado estatal. No existe ningún derecho adquirido a la obtención de una autorización.

[...]

4. Quedan prohibidas la organización de juegos de azar públicos y la intermediación en ellos a través de Internet.»

15 El artículo 10 del GlüStV dispone:

- «1. Con el fin de alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 1, los Länder tienen la obligación reglamentaria de garantizar una oferta suficiente de juegos de azar. Estarán asistidos por un comité técnico constituido por expertos especializados en la lucha contra la dependencia de los juegos de azar.
2. Con arreglo a la Ley, los Länder pueden cumplir esa función por sí mismos, a través de personas jurídicas de Derecho público o a través de sociedades de Derecho privado en las que, de forma directa o indirecta, intervengan decisivamente personas jurídicas de Derecho público.

[...]

5. Las personas distintas de las mencionadas en el apartado 2 únicamente podrán organizar loterías y juegos conforme a lo dispuesto en la sección tercera.»

¹⁶ La sección tercera del GlüStV se refiere a las loterías potencialmente poco peligrosas, que pueden autorizarse en condiciones muy restrictivas y exclusivamente en favor de organizadores que persigan fines de interés general o de beneficencia.

¹⁷ El artículo 25, apartado 6, del GlüStV señala:

«Como excepción a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, los Länder podrán, durante el plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado estatal, autorizar la organización de loterías en Internet y la intermediación en ellas siempre que no existan motivos para denegarlas con arreglo al artículo 4, apartado 2, y se cumplan los siguientes requisitos:

— exclusión de menores o de jugadores no autorizados garantizada mediante medidas de identificación y de autenticación, respetando las directivas de la Comisión para la protección de los menores como grupo cerrado de usuarios de los medios de comunicación;

— limitación de las apuestas, establecida en la autorización, a mil euros al mes y garantía de la prohibición de crédito;

- prohibición de especiales incitaciones a la dependencia mediante sorteos rápidos y de la posibilidad de participación interactiva con publicación de los resultados en tiempo real; en lo que respecta a las loterías, limitación a dos sorteos por semana;

 - localización gracias a los métodos más modernos con el fin de garantizar que únicamente puedan participar las personas comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la autorización;

 - instauración y puesta en marcha de un programa de medidas sociales adaptado a las condiciones específicas de Internet, cuya eficacia se evalúe científicamente.»
- 18 El órgano jurisdiccional remitente subraya que, según el informe explicativo, la disposición transitoria contenida en el artículo 25, apartado 6, del GlüStV tiene por objeto ofrecer una compensación, por motivos de equidad, a dos operadores comerciales de juegos que operan casi exclusivamente en Internet y cuentan con 140 y 151 trabajadores, respectivamente, concediéndoles un plazo suficiente para adecuar su actividad a los canales de distribución autorizados por el GlüStV.

Normativa del Land Schleswig-Holstein

- 19 El GlüStV se aplicó en el Land Schleswig-Holstein mediante la Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Ley de aplicación del Tratado estatal sobre los juegos de azar en Alemania), de 13 de diciembre de 2007 (GVO-BI. 2007, p. 524; en lo sucesivo, «GlüStV AG»).

20 El artículo 4 de la GlüStV AG dispone:

- «1. Con el fin de alcanzar los objetivos mencionados en el artículo 1 del GlüStV, el Land Schleswig-Holstein asume el control de los juegos de azar, la garantía de una oferta de juegos de azar suficiente y la investigación científica, para prevenir y defenderse de los riesgos de dependencia derivados de los juegos de azar.

2. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10, apartado 1, del GlüStV, el Land Schleswig-Holstein desempeña esta función a través de NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG. (NordwestLotto Schleswig-Holstein), cuya titularidad directa o indirectamente, íntegra o mayoritariamente, ostenta el Land. [...]

3. NordwestLotto Schleswig-Holstein puede organizar loterías con sorteo, de tarjetas de rascar y apuestas deportivas, así como otras loterías y juegos adicionales.

[...]»

21 El artículo 5, apartado 1, de la GlüStV AG dispone:

«La autorización a que se refiere el artículo 4, apartado 1, del GlüStV para juegos de azar que no sean loterías potencialmente poco peligrosas (artículo 6) presupone:

- 1) la inexistencia de motivos de denegación previstos en el artículo 4, apartado 2, primera y segunda frases, del GlüStV;

- 2) la observancia
 - a) de los requisitos relativos a la protección de los menores con arreglo al artículo 4, apartado 3, del GlüStV,

 - b) de la prohibición de utilizar Internet establecida en el artículo 4, apartado 4, del GlüStV,

 - c) de las restricciones en cuanto a publicidad contempladas en el artículo 5 del GlüStV,

 - d) de las exigencias en materia de programas de medidas sociales previstas en el artículo 6 del GlüStV, y

 - e) de las exigencias relativas a explicaciones sobre los riesgos de dependencia, de conformidad con el artículo 7 del GlüStV;

- 3) la fiabilidad del organizador u organizadora o del intermediario o intermediaria, que deberán, en particular, garantizar que la organización y la intermediación se efectúen de forma regular y fácilmente verificable por los participantes en los juegos y las autoridades competentes;

- 4) la participación del comité técnico, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 5, del GlüStV, en la introducción de nuevas ofertas de juegos de azar o de nuevos cauces para su difusión y en la significativa ampliación de los cauces de difusión existentes, así como la garantía de que se elabore un informe sobre las repercusiones sociales de la nueva oferta o de la oferta ampliada;

- 5) la garantía de la participación de los organizadores u organizadoras, con arreglo al artículo 10, apartado 2, del GlüStV, en el sistema concertado de prohibición de determinados jugadores, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8 y 23 del GlüStV;

- 6) la garantía de la exclusión de jugadores no autorizados con arreglo a los artículos 21, apartado 3, primera frase, y 22, apartado 2, primera frase, del GlüStV; y

- 7) la observancia de las exigencias del artículo 19 del GlüStV por parte de los intermediarios de juegos comerciales.

Si concurren los requisitos de la primera frase, deberá concederse la autorización.»

22 El artículo 9 de la GlüStV AG dispone:

«Como excepción a lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, del GlüStV, en el caso de las loterías, la organización y la intermediación en Internet podrán autorizarse hasta el 31 de diciembre de 2008 siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 25, apartado 6, del GlüStV. [...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

23 Carmen Media es una empresa domiciliada en Gibraltar, donde obtuvo una licencia para comercializar apuestas deportivas. Por motivos fiscales, dicha licencia está limitada, no obstante, a la comercialización de este tipo de apuestas en el extranjero («offshore bookmaking»).

24 Con el propósito de ofrecer tales apuestas a través de Internet en Alemania, Carmen Media solicitó en febrero de 2006 al Land Schleswig-Holstein que declarase lícita esta actividad, habida cuenta de la licencia de que es titular en Gibraltar. Subsidiariamente, solicitaba la concesión de una autorización o, en su defecto, que se tolerase dicha actividad hasta la instauración de un procedimiento de autorización para operadores privados que se ajustase al Derecho comunitario.

25 Tales solicitudes fueron desestimadas el 29 de mayo de 2006, por lo que Carmen Media interpuso un recurso ante el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (Tribunal administrativo de Schleswig-Holstein). En apoyo de su recurso, alega, principalmente, que el monopolio público en materia de apuestas deportivas vigente en el Land Schleswig-Holstein infringe el artículo 49 CE. Afirma que, contrariamente a las exigencias impuestas por el Tribunal de Justicia, en particular en su sentencia de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros (C-243/01, Rec. p. I-13031), la configuración

jurídica y práctica del monopolio público en materia de apuestas deportivas y loterías, tal como resulta del LottStV, no permite garantizar una lucha coherente y sistemática contra la adicción al juego. Según Carmen Media, otros tipos de juegos y apuestas, como las máquinas tragaperras, las apuestas sobre carreras de caballos o los juegos ofrecidos por los establecimientos de juego no están sujetos a tal monopolio público y además experimentan un desarrollo cada vez más amplio, pese a que tales juegos y apuestas generan mayor riesgo de adicción que las apuestas deportivas y las loterías. En el curso del procedimiento, Carmen media alegó que estas incoherencias subsisten tras la entrada en vigor del GlüStV y de la GlüStV AG.

²⁶ Por su parte, el Land Schleswig-Holstein sostiene que la circunstancia de que la licencia de que es titular Carmen Media esté limitada al «offshore bookmaking» impide a ésta prevalerse de las disposiciones comunitarias relativas a la libre prestación de servicios, al no prestar dicho operador legalmente tales servicios en el Estado miembro en el que está establecido. Alega, además, que el Derecho comunitario no implica una exigencia de coherencia global entre todas las normativas reguladoras de los juegos de azar. Los distintos sectores del juego no son comparables y las posibles carencias en alguno de esos sectores no afectan a la legalidad del régimen aplicable a los demás. Por lo tanto, según el Land Schleswig-Holstein, la conformidad de un monopolio público con el Derecho comunitario debe apreciarse exclusivamente en función del sector de juego de que se trate. En el caso de autos, según él, dicha conformidad está garantizada, singularmente desde la entrada en vigor del GlüStV y de la GlüStV AG.

²⁷ El órgano jurisdiccional remitente subraya que el destino que haya de darse a la solicitud de Carmen Media de intervenir como operador privado de apuestas deportivas en línea en el Land Schleswig-Holstein depende, en particular, de la respuesta a las dos alegaciones formuladas por el Land Schleswig-Holstein.

- 28 Por lo que respecta a la primera de estas alegaciones, el citado órgano jurisdiccional opina que para que a un operador que desee ofrecer servicios vía Internet puedan aplicársele las disposiciones relativas a la libre prestación de servicios, basta que la actividad de que se trate no sea ilegal en el Estado miembro en el que esté establecido. En cambio, a su entender, la cuestión de si ese operador ejerce o no efectivamente tal actividad en dicho Estado miembro es irrelevante. Pues bien —señala— la oferta de apuestas no está prohibida en Gibraltar y, en el caso de autos, el hecho de que la autorización concedida a Carmen Media sólo sea válida para apuestas en el extranjero obedece exclusivamente a razones fiscales.
- 29 En cuanto a la segunda alegación, el órgano jurisdiccional remitente, que aclara que la normativa interna que hay que tomar en consideración en este momento es la que resulta del GlüStV y de la GlüStV AG, se pregunta si el monopolio público y la correlativa exclusión de operadores privados en el sector de las apuestas deportivas y loterías con un potencial de peligrosidad que no sea mínimo, resultantes de las disposiciones de los artículos 10, apartados 1 y 2, y 5 del GlüStV en relación con las del artículo 4, apartado 2, de la GlüStV AG, son contrarios al artículo 49 CE.
- 30 Dicho órgano jurisdiccional señala que, como se desprende en especial del informe explicativo, el GlüStV tiene como principal objetivo la prevención de la dependencia del juego y la lucha contra esa dependencia. A este respecto, considera que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien la facultad de apreciación de los Estados miembros en cuanto a la fijación de los objetivos de su política en materia de juegos de azar, en particular en cuanto al desarrollo de una política de prevención de la incitación al gasto excesivo de los ciudadanos en ese sector, definiendo con precisión el nivel de protección que se persigue, les autoriza en principio a crear un monopolio, es no obstante con la condición de que las regulaciones adoptadas en la materia respondan al principio de proporcionalidad. El órgano jurisdiccional remitente hace especial referencia a la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Läärä y otros (C-124/97, Rec. p. I-6067, apartado 39). Pues bien, dicho órgano jurisdiccional duda de que el monopolio público en materia de apuestas deportivas que es objeto del procedimiento principal responda a las exigencias de coherencia y sistematismo en la lucha contra la dependencia del juego que se desprenden del apartado 67 de la sentencia Gambelli y otros, antes citada.

- 31 El citado órgano jurisdiccional observa, a ese respecto, en primer lugar que, en lo que se refiere a las máquinas de juego, pese a estar acreditado, en el estado actual de los conocimientos científicos y según se desprende, en especial, del informe explicativo, que presentan el mayor potencial adictivo entre los juegos de azar, el Ministerio federal de Economía flexibilizó recientemente los requisitos para su explotación comercial modificando el Reglamento sobre máquinas de juego y otros juegos con posibilidad de ganancia (BGBl. 2006 I, p. 280). Así, entre las modificaciones que entraron en vigor el 1 de enero de 2006 figuran el aumento del número de máquinas de juego autorizadas en los cafés, que pasa de 2 a 3; la reducción de la superficie mínima por aparato en las salas de juego, que pasa de 15 m² a 12 m²; y el aumento del número máximo de máquinas en dichas salas, que pasa de 10 a 12. Asimismo, la duración mínima de la jugada por cada aparato se redujo de 12 a 5 segundos y el límite de pérdidas se fijó en 80 euros en lugar de 60 euros.
- 32 En segundo lugar, según el órgano jurisdiccional remitente, existe una contradicción entre los objetivos que justifican el monopolio público en materia de apuestas deportivas y la política de expansión desarrollada por las autoridades alemanas en el sector de los juegos de casino, cuyo potencial adictivo, sin embargo, también es mayor que el de las apuestas deportivas. Dicho órgano jurisdiccional señala que el número de casinos autorizados pasó de 66 a 81 durante el período comprendido entre los años 2000 y 2006.
- 33 En tercer lugar, las apuestas sobre carreras públicas de caballos u otras competiciones hípcas están excluidas del ámbito de aplicación del GlüStV y se rigen principalmente por la RWLG, que autoriza la explotación comercial de apuestas por empresas privadas.
- 34 Según el órgano jurisdiccional remitente, la coherencia de la normativa reguladora de los juegos de azar debería apreciarse en el marco de una visión global de las ofertas de juegos de azar admitidas, que es la única que permitiría al legislador combatir eficazmente los peligros de la adicción al juego.

- 35 Según dicho órgano jurisdiccional, la circunstancia de que esas distintas modalidades de juego y de apuestas estén comprendidas unas veces en el ámbito de competencia de los Länder y otras veces en el del Estado Federal no debería tenerse en cuenta a efectos de apreciar la conformidad con el Derecho comunitario del monopolio que es objeto del procedimiento principal.
- 36 Si de la respuesta del Tribunal de Justicia a las dos primeras preguntas formuladas por el órgano jurisdiccional remitente resultase que el artículo 49 CE se aplica a una situación como la de la demandante en el procedimiento principal y que el citado monopolio infringe dicho artículo, se plantearía la cuestión de cómo debe cumplir el Derecho nacional la obligación de salvaguardar los derechos que para los operadores se derivan de dicho artículo, y, más exactamente, la cuestión de la conformidad con éste del artículo 4, apartado 2, del GlüStV, que supedita la posibilidad de obtener una autorización a los requisitos que enuncia esta última disposición.
- 37 Se plantearía, asimismo, la cuestión de la compatibilidad con el artículo 49 CE de la prohibición establecida en el artículo 4, apartado 4, del GlüStV de organizar juegos de azar públicos en Internet y de intermediar en ellos. El órgano jurisdiccional remitente duda, a ese respecto, que tal medida pueda considerarse adecuada para alcanzar los objetivos, aquí perseguidos, de protección de los menores y de lucha contra el riesgo de adicción al juego.
- 38 En estas circunstancias, el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 49 CE en el sentido de que, para poder invocar el derecho a la libre prestación de servicios, es necesario que el prestador de servicios esté también autorizado, con arreglo al Derecho del Estado miembro en que esté establecido, a prestar el servicio en dicho Estado (en este caso, limitación de la licencia para juegos de azar en Gibraltar al “offshore bookmaking”)?

- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 49 CE en el sentido de que se opone a un monopolio estatal de organización de apuestas deportivas y loterías (con un potencial de riesgo que no sea mínimo), establecido fundamentalmente para combatir el riesgo de adicción, cuando en ese Estado miembro hay otros juegos de azar con considerable potencial adictivo que pueden ser explotados por prestadores privados de servicios y las diferentes regulaciones sobre apuestas deportivas y loterías, por un lado, y sobre otros juegos de azar, por otro lado, se deben a las distintas competencias legislativas de los Länder y la Federación?

En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión:

- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 49 CE en el sentido de que se opone a una normativa nacional que deja a la libre discreción de la autoridad que otorga la autorización la concesión del permiso para la organización e intermediación en juegos de azar, aun cumpliéndose los requisitos legales para la concesión del permiso?

- 4) ¿Debe interpretarse el artículo 49 CE en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prohíbe la organización e intermediación en juegos públicos de azar en Internet, a pesar de que al mismo tiempo (aunque sea sólo durante un período transitorio de un año) se está permitiendo la organización e intermediación en Internet, respetando las disposiciones de protección a la juventud y a los jugadores, a modo de compensación basada en el principio de proporcionalidad y dirigida especialmente a facilitar a dos corredores profesionales de apuestas que hasta la fecha operaban exclusivamente en Internet su adaptación a las vías de comercialización permitidas por el [GlüStV]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión

- 39 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si un operador que desee ofrecer apuestas deportivas en un Estado miembro distinto de aquél en el que esté establecido puede ampararse en las disposiciones del artículo 49 CE en el supuesto de que no disponga de autorización para ofrecer tales apuestas a quienes se encuentren en el territorio del Estado miembro en el que está establecido, sino únicamente a personas que se encuentren fuera de dicho territorio.
- 40 A este respecto, debe recordarse que las actividades consistentes en permitir a los usuarios participar, a cambio de una remuneración, en un juego en el que se puede ganar dinero, constituyen prestaciones de servicios en el sentido del artículo 49 CE (véanse, en este sentido, 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).
- 41 Por lo tanto, según se desprende de una reiterada jurisprudencia, tales prestaciones están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 49 CE siempre que el prestador esté establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se ofrece el servicio (véase, en este sentido, la sentencia Zenatti, antes citada, apartados 24 y 25). Así sucede, en particular, en el caso de servicios que un prestador ofrece, a través de Internet, a destinatarios potenciales establecidos en otros Estados miembros y que presta sin desplazarse desde el Estado miembro en el que está establecido (véase, en este sentido, la sentencia Gambelli y otros, antes citada, apartados 53 y 54).

- 42 La circunstancia de que la autorización expedida a un operador establecido en un Estado miembro únicamente sea válida para las apuestas ofrecidas, a través de Internet, a personas que se encuentren fuera del territorio de dicho Estado miembro no tiene, por sí sola, como consecuencia sustraer dicha oferta de apuestas al ámbito de aplicación de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE.
- 43 En efecto, el derecho, consagrado en la disposición mencionada, de un operador económico establecido en un Estado miembro a prestar servicios en otro Estado miembro no está supeditado a la condición de que dicho operador preste igualmente tales servicios en el Estado miembro en el que esté establecido (véase la sentencia de 5 de junio de 1997, VT4, C-56/96, Rec. p. I-3143, apartado 22). A este respecto, el artículo 49 CE exige únicamente que el prestador esté establecido en un Estado miembro distinto al del destinatario.
- 44 Esta conclusión se entiende, por lo demás, sin perjuicio de la facultad que conserva todo Estado miembro a cuyo territorio vaya dirigida una oferta de apuestas procedente, vía Internet, de tal operador, de obligar a éste a observar las restricciones que imponga su normativa en la materia, siempre que dichas restricciones se ajusten a las exigencias derivadas del Derecho de la Unión, en particular en cuanto a su carácter no discriminatorio y a su proporcionalidad (véase la sentencia de 6 marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891, apartados 48 y 49).
- 45 A este respecto, procede recordar que, a propósito de las justificaciones admisibles para las medidas internas restrictivas de la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia ha señalado en multitud de ocasiones 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 antes citadas Schindler, apartado 58; Läärä y otros, apartado 33, y Zenatti, apartado 31; la sentencia de

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

⁴⁶ Así pues, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende 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 este sentido, en particular, las sentencias antes citadas Läära y otros, apartados 35 y 36, y Zenatti, apartados 33 y 34, y la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, apartado 58).

⁴⁷ Por su parte, los Gobiernos belga y austriaco, haciendo especial referencia a las sentencias de 3 de febrero de 1993, Veronica Omroep Organisatie (C-148/91, Rec. p. I-487), y de 12 de septiembre de 2006, Cadbury Schweppes y Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Rec. p. I-7995), manifestaron dudas respecto a que Carmen Media pudiese prevalerse, en las circunstancias del procedimiento principal, de las normas en materia de libre prestación de servicios, ya que, según ellos, dicho operador, alentado por un incentivo fiscal, se estableció en Gibraltar únicamente para sustraerse a las normas, más estrictas, que le habrían sido aplicables de haberse establecido en el territorio del Estado miembro al que va dirigida su actividad económica.

⁴⁸ A este respecto debe señalarse, no obstante, que tales consideraciones rebasan el marco de la presente cuestión prejudicial.

- 49 En efecto, ésta únicamente tiene por objeto averiguar si el hecho de carecer de una autorización expedida por las autoridades de Gibraltar que le permita ofrecer también apuestas en el territorio de Gibraltar determina la exclusión de un operador como Carmen Media del ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado CE relativas a la libre prestación de servicios. En cambio, el órgano jurisdiccional remitente no ha aportado datos concretos ni ha planteado dudas particulares en relación con los motivos que condujeron a Carmen Media a establecerse en Gibraltar ni ha preguntado al Tribunal de Justicia acerca de las consecuencias que pueden derivarse de ello.
- 50 Procede recordar, por otra parte, que el Tribunal de Justicia ha declarado anteriormente que la cuestión de la aplicabilidad del artículo 49 CE es distinta de la de si un Estado miembro puede adoptar medidas para impedir que un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro eluda su legislación interna (véanse, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 1994, TV10, C-23/93, Rec. p. I-4795, apartado 15, y, por analogía, en relación con la libertad de establecimiento, la sentencia de 9 de marzo de 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459, apartado 18).
- 51 En tales circunstancias, no procede pronunciarse, en el marco del presente procedimiento, sobre las dudas manifestadas por los Gobiernos belga y austriaco.
- 52 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la primera cuestión planteada que el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que un operador que desee ofrecer apuestas deportivas a través de Internet en un Estado miembro distinto de aquel en el que esté establecido no queda excluido del ámbito de aplicación de la citada disposición por el solo hecho de que dicho operador no disponga de autorización para ofrecer tales apuestas a quienes se encuentren en el territorio del Estado miembro en el que está establecido, sino únicamente a personas que se encuentren fuera de dicho territorio.

Segunda cuestión

53 Habida cuenta de las indicaciones que contiene la resolución de remisión, según se han expuesto en los apartados 29 a 35 de la presente sentencia, procede considerar que, mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, sustancialmente, si el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a la institución, por parte de una entidad regional, de un monopolio público en materia de organización de apuestas deportivas y loterías, establecido fundamentalmente para prevenir la incitación al gasto excesivo en juego y luchar contra el riesgo de adicción, por cuanto resulta dudoso, en el caso de autos, que dicho objetivo se persiga de forma coherente y sistemática, ya que:

— en primer lugar, la explotación por operadores privados de otros juegos de azar, como las apuestas sobre competiciones hípcas o los juegos automáticos, está autorizada;

— en segundo lugar, 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 es objeto de una política expansiva.

54 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, además, si la circunstancia de que la regulación de esos otros juegos de azar sea, al menos parcialmente, competencia del Estado federal puede afectar a la respuesta a esta cuestión.

55 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.

⁵⁶ Como se desprende, en particular, del apartado 53 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta acerca del alcance de esta última exigencia.

⁵⁷ Según dicho órgano jurisdiccional, resulta en efecto dudoso que un monopolio público como el que es objeto del procedimiento principal, relativo a las apuestas deportivas e instituido para prevenir la incitación al gasto excesivo en juego y para luchar contra la adicción a éste, pueda 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.

⁵⁸ A este respecto, como se desprende de la jurisprudencia recordada en el apartado 46 de la presente sentencia, 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.

- 59 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).
- 60 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).
- 61 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 loterías establecidas en otros Estados miembros y, por tanto, 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.
- 62 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, 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.

- 63 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.
- 64 No obstante, como se ha señalado en el apartado 55 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.
- 65 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).

- 66 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.
- 67 En el caso de autos, tras haber subrayado que las apuestas sobre competiciones hípi-cas y los juegos automáticos pueden ser explotados por operadores privados titulares de una autorización, el órgano jurisdiccional remitente observó asimismo que, con respecto a los juegos de casino y los juegos automáticos que, sin embargo, presentan un potencial adictivo mayor que las apuestas deportivas, las autoridades públicas desarrollan políticas de expansión de la oferta. Según dicho órgano jurisdiccional, en efecto, el número de casinos pasó de 66 a 81 entre los años 2000 y 2006, mientras que los requisitos para la explotación de juegos automáticos en establecimientos que no sean casinos, como salones de juego, restaurantes, cafés y alojamientos, se flexibilizaron considerablemente.
- 68 A este respecto, ha de admitirse que, basándose en tales comprobaciones, el órgano jurisdiccional remitente puede verse legítimamente inducido 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 del procedimiento principal, las autoridades competentes desarrollen 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 luchar 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 del artículo 49 CE.

- 69 En cuanto a la circunstancia de que los diversos juegos de azar de que se trata sean en unos casos competencia de los Länder y en otros competencia del Estado federal, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones que para él se derivan del Derecho de la Unión. El reparto de competencias que establece un Estado miembro en el ámbito interno, concretamente entre autoridades centrales, regionales y locales no puede dispensarle del cumplimiento de dichas obligaciones (véase en este sentido, en particular, la sentencia de 13 de septiembre de 2001, Comisión/España, C-417/99, Rec. p. I-6015, apartado 37).
- 70 De lo anterior se desprende que, si bien es cierto que el Derecho de la Unión no se opone a un reparto de competencias interno con arreglo al cual determinados juegos de azar sean competencia de los Länder y otros de la autoridad federal, no lo es menos que, en tal caso, las autoridades del Land en cuestión y las autoridades federales deben cumplir conjuntamente la obligación que incumbe a la República Federal de Alemania de no infringir el artículo 49 CE. Por consiguiente, en la medida en que lo exija el cumplimiento de dicha disposición, estas distintas autoridades están obligadas a coordinar, con tal fin, el ejercicio de sus respectivas competencias.
- 71 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la segunda cuestión planteada que el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que, cuando se ha instaurado un monopolio público regional en materia de apuestas deportivas y loterías con el objetivo de prevenir la incitación al gasto excesivo en juego y luchar contra el riesgo de adicción, y un órgano jurisdiccional nacional comprueba, al mismo tiempo:
- que otros tipos de juegos de azar pueden ser explotados por operadores privados que dispongan de una autorización, y

- que con respecto a otros tipos de juegos de azar no sujetos a ese monopolio y que presentan además un potencial adictivo superior al de los juegos sujetos a dicho monopolio, las autoridades competentes llevan a cabo 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 puede verse legítimamente inducido a considerar que tal monopolio no es adecuado para garantizar la consecución del objetivo con vistas al cual ha sido instaurado, contribuyendo a reducir las oportunidades de juego y a limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática. La circunstancia de que los juegos de azar que son objeto de dicho monopolio sean competencia de las autoridades regionales y esos otros tipos de juegos de azar sean competencia de las autoridades federales es irrelevante a este respecto.

Tercera cuestión

- ⁷² Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que deja a la discreción de la autoridad competente la concesión de una autorización para la organización de juegos de azar y la intermediación en ellos, aun cuando se cumplan los requisitos legales para su concesión.
- ⁷³ Esta cuestión se ha planteado únicamente con carácter subsidiario, para el supuesto de que la respuesta a la segunda cuestión pusiese de manifiesto que el monopolio que es objeto del procedimiento principal infringe el artículo 49 CE. No obstante, dado que es al órgano jurisdiccional remitente a quien corresponderá determinar, basándose en la respuesta del Tribunal de Justicia a esa segunda cuestión, si el citado monopolio puede o no estar justificado por los objetivos legítimos de interés general que motivaron su instauración, el Tribunal de Justicia debe responder a la tercera cuestión prejudicial.

- 74 El Land Schleswig-Holstein ha puesto en duda, sin embargo, la admisibilidad de esta última cuestión por falta de motivación suficiente al respecto en la resolución de remisión.
- 75 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).
- 76 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).
- 77 En el presente caso, procede señalar que, según se desprende del apartado 24 de la presente sentencia, la acción ejercitada por Carmen Media va dirigida, en particular en el supuesto de que el monopolio que es objeto del procedimiento principal se declare contrario al Derecho de la Unión, a que se condene a las partes demandadas en el procedimiento principal a expedirle una autorización para comercializar apuestas deportivas en el Land Schleswig-Holstein o, con carácter subsidiario, a tolerar dicha actividad hasta que se instaure un procedimiento de autorización que se ajuste al Derecho de la Unión.

- 78 Por otra parte, el marco jurídico nacional aplicable al litigio principal pone de manifiesto que los artículos 4, apartados 1 y 2, del GlüStV y 5, apartado 1, de la GlüStV AG imponen diversos requisitos a los que está supeditada la concesión de autorizaciones para la organización de juegos de azar y la intermediación en ellos, precisando no obstante el citado artículo 4, apartado 2, del GlüStV que no existe ningún derecho adquirido a la obtención de una autorización.
- 79 Tales indicaciones permiten comprender los motivos que impulsaron al órgano jurisdiccional remitente a plantear su tercera cuestión y apreciar la relevancia que puede tener la respuesta a ésta con vistas a la solución del litigio principal. Bastan, asimismo, para que el Tribunal de Justicia pueda responder útilmente a la cuestión planteada.
- 80 De ello se desprende que la tercera cuestión prejudicial es admisible.
- 81 En cuanto al fondo, procede observar que, si bien de las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que el Land Schleswig-Holstein instauró un monopolio público respecto de las loterías y las apuestas deportivas, cuyo titular es NordwestLotto Schleswig-Holstein GmbH & Co. KG, la posibilidad de conceder autorizaciones en dicho ámbito parece, al menos teóricamente, haberse reservado mediante los artículos 4, apartados 1 y 2, del GlüStV y 5, apartado 1, de la GlüStV AG.
- 82 El órgano jurisdiccional remitente pregunta, en lo sustancial, si un régimen de autorización como el establecido por estas disposiciones puede responder a las exigencias derivadas del artículo 49 CE aun cuando en él la concesión de una autorización para organizar juegos de azar o intermediar en ellos se deje a la entera discreción de la autoridad competente, incluso concurriendo los requisitos previstos por las citadas disposiciones para la concesión de la autorización.

- ⁸³ Como se desprende del apartado 46 de la presente sentencia, corresponde a cada Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos legítimos que persigue, es preciso prohibir total o parcialmente las actividades del ámbito de los juegos de azar o sólo limitarlas, previendo a tal efecto modalidades de control más o menos estrictas.
- ⁸⁴ Se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, si un Estado miembro persigue el objetivo de reducir las oportunidades de juego, puede, en principio, instaurar un régimen de autorización y establecer restricciones en cuanto al número de operadores autorizados (véase la sentencia *Placanica* y otros, antes citada, apartado 53).
- ⁸⁵ No obstante, el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros a efectos de restringir la oferta de juegos de azar no les dispensa de garantizar que las restricciones que imponen cumplan los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, particularmente en lo que respecta a su proporcionalidad (véase, en particular, la sentencia *Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International*, antes citada, apartado 59 y jurisprudencia citada).
- ⁸⁶ Pues bien, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, cuando en un Estado miembro se instaura un régimen de autorización que persigue objetivos legítimos reconocidos por la jurisprudencia, tal régimen de autorización no puede legitimar un comportamiento discrecional por parte de las autoridades nacionales, que pueda privar de eficacia a las disposiciones del Derecho de la Unión, en particular, a las que regulan una libertad fundamental como la que es objeto del procedimiento principal (véase, en particular, la sentencia de 3 de junio de 2010, *Sporting Exchange*, C-203/08, Rec. p. I-4695, apartado 49).

- 87 Así pues, para que un régimen de autorización administrativa previa esté justificado aun cuando introduzca una excepción a dicha libertad fundamental, debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de modo que establezcan los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales con el fin de que ésta no pueda utilizarse de manera arbitraria. Además, cualquier persona afectada por una medida restrictiva basada en dicha excepción debe poder disponer de un medio de impugnación jurisdiccional eficaz (véase la sentencia *Sporting Exchange*, antes citada, apartado 50 y jurisprudencia citada).
- 88 En sus observaciones escritas, el Land Schleswig-Holstein alegó, en particular, en relación con la autorización contemplada en el artículo 4 del GlüStV, que la facultad discrecional de que dispone la autoridad competente no es absoluta, sino que está limitada por el objetivo legislativo perseguido, el principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, lo que excluye toda arbitrariedad y permite un control jurisdiccional acorde con las exigencias del Estado de Derecho. Según el Land Schleswig-Holstein, el artículo 5, apartado 1, del GlüStV AG concreta, además, los límites del margen de discrecionalidad de dicha autoridad estableciendo diversos requisitos y precisando que, si éstos se cumplen, debe concederse la autorización. Por su parte, el Gobierno alemán sostiene que el ordenamiento jurídico alemán ofrece recursos apropiados contra las resoluciones administrativas discrecionales que resulten ser arbitrarias.
- 89 Es al órgano jurisdiccional nacional, único competente para interpretar el Derecho nacional, a quien incumbe, en su caso, verificar si la normativa que es objeto del procedimiento principal, en particular los artículos 4, apartados 1 y 2, del GlüStV y 5, apartado 1, de la GlüStV AG, se ajusta o no a las exigencias derivadas del Derecho de la Unión, tal como se han recordado en los apartados 85 a 87 de la presente sentencia.
- 90 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la tercera cuestión planteada que el artículo 49 debe interpretarse en el sentido de que, cuando en un Estado miembro se instaure un régimen de autorización administrativa previa en relación con la oferta de

determinados tipos de juegos de azar, dicho régimen, que constituye una excepción a la libre prestación de servicios garantizada por la citada disposición, únicamente puede ajustarse a las exigencias derivadas de ésta si se basa en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de modo que establezcan los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales con el fin de que ésta no pueda utilizarse de manera arbitraria. Además, cualquier persona afectada por una medida restrictiva basada en tal excepción debe poder disponer de un medio de impugnación jurisdiccional eficaz.

Cuarta cuestión

⁹¹ Mediante su cuarta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prohíbe la organización de juegos de azar en Internet y la intermediación en ellos, en particular cuando se pone de manifiesto que dichas actividades siguen estando autorizadas durante un período transitorio de un año para permitir que determinados operadores que hasta entonces operaban únicamente a través de Internet lleven a cabo una conversión de su actividad hacia las otras vías de comercialización autorizadas, respetando durante el citado período transitorio diversas reglas relativas a la protección de la juventud y los jugadores.

⁹² El Land Schleswig-Holstein alega que no se desprende claramente de la letra de la presente cuestión si ésta se refiere únicamente a la conformidad con el Derecho de la Unión de un período transitorio como el establecido por la normativa que es objeto del procedimiento principal o si se refiere igualmente a la prohibición de principio de la oferta de juegos de azar en Internet.

- 93 No obstante, tales dudas carecen de fundamento.
- 94 En efecto, se desprende primeramente de la propia formulación de la presente cuestión prejudicial que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta de forma general y principal acerca de la conformidad con el Derecho de la Unión de una prohibición de organizar juegos de azar en Internet y de intermediar en ellos, mientras que sólo se refiere a la existencia de las disposiciones transitorias mencionadas, tal como indica el empleo de la locución adverbial «en particular», a título de particularidad que igualmente ha de tenerse en cuenta en el procedimiento principal.
- 95 Seguidamente, como se deduce del apartado 37 de la presente sentencia, las dudas expresadas en la resolución de remisión se refieren, en términos generales, a la cuestión de si una prohibición como la contenida en el artículo 4, apartado 4, del GlüStV puede considerarse apropiada para perseguir los objetivos de lucha contra el riesgo de adicción al juego y de protección de los menores, que supuestamente fundamentan la adopción de la normativa objeto del procedimiento principal.
- 96 Por último, resulta evidente que únicamente en caso de que la prohibición de principio de recurrir a Internet para ofrecer juegos de azar se considere apta para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos cabría preguntarse si el establecimiento de un período transitorio como el que es objeto del procedimiento principal puede o no afectar a dicha aptitud.
- 97 Por lo que respecta, en primer lugar, a la prohibición de organizar juegos de azar en Internet y de intermediar en ellos, procede señalar que el órgano jurisdiccional remitente se limitó a poner en duda la conformidad de esta prohibición con el Derecho de la Unión en los términos, muy generales, que acaban de recordarse en el apartado 95 de la presente sentencia.

- 98 Al no haber aportado dicho órgano jurisdiccional mayores precisiones en cuanto a la naturaleza de las dudas que alberga en este contexto, limitándose a remitirse a posturas supuestamente adoptadas por la Comisión en un dictamen circunstanciado dirigido a la República Federal de Alemania a raíz de la notificación por ésta del proyecto de GlüStV, no explicándolas sin embargo en modo alguno, el Tribunal de Justicia limitará su examen a la cuestión de si una medida de prohibición de la oferta de juegos de azar en Internet como la contenida en el artículo 4, apartado 4, del GlüStV puede, en principio, considerarse apropiada para alcanzar los objetivos de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción a éste, así como de protección de la juventud.
- 99 A este respecto, procede señalar, con carácter preliminar, que el Tribunal de Justicia ha admitido con anterioridad que una medida de prohibición pura y simple de practicar una modalidad de juegos de azar en el territorio de un Estado miembro, concretamente las loterías, puede estar justificada por razones imperiosas de interés general (véase la sentencia Schindler, antes citada).
- 100 En el procedimiento principal, la prohibición controvertida afecta no ya a la comercialización de un tipo particular de juegos de azar, sino a un cauce para la oferta de juegos de azar, a saber, Internet.
- 101 El Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de subrayar las particularidades de la oferta de juegos de azar a través de Internet (véase la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 72).
- 102 Observó así, en particular, que, dada la falta de contacto directo entre el consumidor y el operador, los juegos de azar accesibles por Internet suponen, en lo que atañe a los eventuales fraudes cometidos por los operadores contra los consumidores, riesgos diferentes y de mayor importancia en comparación con los mercados tradicionales de

estos juegos (sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 70).

- 103 Hay que señalar que las características propias de la oferta de juegos de azar por Internet pueden, de igual manera, resultar una fuente de riesgos diferentes y de mayor importancia en materia de protección de los consumidores, y singularmente de la juventud y de las personas con especial propensión al juego o que pueden desarrollar tal propensión, en comparación con los mercados tradicionales de estos juegos. Además de la inexistencia de contacto directo entre el consumidor y el operador, a que antes se ha aludido, el acceso particularmente fácil y permanente a los juegos ofrecidos en Internet, junto con el volumen y la frecuencia potencialmente elevados de esta oferta de carácter internacional, en un entorno que se caracteriza además por el aislamiento del jugador, el anonimato y la falta de control social, constituyen otros tantos factores que pueden favorecer el desarrollo de la adicción al juego y del gasto excesivo asociado a éste y, por lo tanto, agravar las consecuencias sociales y morales negativas que se asocian a él, tal como han sido puestas de relieve por una reiterada jurisprudencia.
- 104 Por otra parte, procede observar que, habida cuenta de la facultad de apreciación de que disponen los Estados miembros en cuanto a la determinación del 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)].
- 105 Habida cuenta de todo lo anterior, debe admitirse que una medida consistente en la prohibición de cualquier oferta de juegos de azar a través de Internet puede, en principio, considerarse apropiada para perseguir los objetivos legítimos de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción a éste, así como

de protección de la juventud, aun cuando la oferta de tales juegos siga estando autorizada a través de cauces más tradicionales.

- 106 En segundo lugar, en cuanto al establecimiento de un período transitorio como el que es objeto del procedimiento principal, es preciso verificar en particular si no afecta a la coherencia de la legislación de que se trata conduciendo a un resultado contrario al objetivo perseguido.
- 107 A este respecto, ha de observarse ante todo, que la medida transitoria que es objeto del procedimiento principal se aplica únicamente a las loterías y no a los demás tipos de juegos de azar.
- 108 Seguidamente, se desprende de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente que dicha medida transitoria tiene únicamente por objeto permitir a determinados operadores económicos que hasta entonces ofrecían lícitamente loterías a través de Internet en el Land de que se trata llevar a cabo una conversión de su actividad tras la entrada en vigor de la prohibición que afecta a su actividad inicial, y que su duración está limitada a un año, plazo que no puede considerarse irrazonable a los efectos señalados.
- 109 Por último, interesa asimismo subrayar, primeramente, que de los artículos 25, apartado 6, del GlüStV y 9 de la GlüStV AG se desprende que durante el citado período transitorio los operadores interesados están obligados a cumplir una serie de requisitos relativos a la exclusión de los menores y de los jugadores no autorizados, a la limitación de las apuestas, a las modalidades y la frecuencia de la oferta de juegos y a la aplicación de medidas sociales; y, en segundo lugar, que el Land Schleswig-Holstein alegó ante el Tribunal de Justicia que debían poder beneficiarse de dicha medida transitoria todos los operadores de lotería que pudiesen resultar afectados, sin discriminación.
- 110 Por lo tanto, un período transitorio como éste, justificado en apariencia por consideraciones de seguridad jurídica (véase, por analogía, la sentencia de 17 de julio de 2008, ASM Brescia, C-347/06, Rec. p. I-5641, apartados 68 a 71), no parece poder afectar a

la coherencia de la medida de prohibición de la oferta de juegos de azar en Internet y a su aptitud para alcanzar los objetivos legítimos que persigue (véase por analogía, a propósito de una excepción temporal a una prohibición de explotación de farmacias por no farmacéuticos, la sentencia de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros, C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171, apartados 45 a 50).

- 111 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a la cuarta cuestión planteada que el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prohíbe la organización de juegos de azar en Internet y la intermediación en ellos, con el fin de prevenir la incitación al gasto excesivo en juego, luchar contra la adicción a éste y proteger a la juventud puede, en principio, considerarse apta para perseguir tales objetivos legítimos, aun cuando la oferta de dichos juegos siga estando autorizada a través de cauces más tradicionales. La circunstancia de que tal prohibición vaya acompañada de una medida transitoria como la que es objeto del procedimiento principal no priva a dicha prohibición de esa aptitud.

Costas

- 112 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 (Gran Sala) declara:

- 1) El artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que un operador que deseé ofrecer apuestas deportivas a través de Internet en un Estado miembro**

distinto de aquél en el que esté establecido no queda excluido del ámbito de aplicación de la citada disposición por el solo hecho de que dicho operador no disponga de autorización para ofrecer tales apuestas a quienes se encuentren en el territorio del Estado miembro en el que está establecido, sino únicamente a personas que se encuentren fuera de dicho territorio.

2) El artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que, cuando se ha instaurado un monopolio público regional en materia de apuestas deportivas y loterías con el objetivo de prevenir la incitación al gasto excesivo en juego y luchar contra el riesgo de adicción, y un órgano jurisdiccional nacional comprueba, al mismo tiempo:

- que otros tipos de juegos de azar pueden ser explotados por operadores privados que dispongan de una autorización, y

- que con respecto a otros tipos de juegos de azar no sujetos a ese monopolio y que presentan además un potencial adictivo superior al de los juegos sujetos a dicho monopolio, las autoridades competentes llevan a cabo 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 puede verse legítimamente inducido a considerar que tal monopolio no es adecuado para garantizar la consecución del objetivo con vistas al cual ha sido instaurado, contribuyendo a reducir las oportunidades de juego y a limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática.

La circunstancia de que los juegos de azar que son objeto de dicho monopolio sean competencia de las autoridades regionales y esos otros tipos de juegos de azar sean competencia de las autoridades federales es irrelevante a este respecto.

- 3) El artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que, cuando en un Estado miembro se instaura un régimen de autorización administrativa previa en relación con la oferta de determinados tipos de juegos de azar, dicho régimen, que constituye una excepción a la libre prestación de servicios garantizada por la citada disposición, únicamente puede ajustarse a las exigencias derivadas de ésta si se basa en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de modo que establezcan los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales con el fin de que ésta no pueda utilizarse de manera arbitraria. Además, cualquier persona afectada por una medida restrictiva basada en tal excepción debe poder disponer de un medio de impugnación jurisdiccional eficaz.**

- 4) El artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que prohíbe la organización de juegos de azar en Internet y la intermediación en ellos, con el fin de prevenir la incitación al gasto excesivo en juego, luchar contra la adicción a éste y proteger a la juventud puede, en principio, considerarse apta para perseguir tales objetivos legítimos, aun cuando la oferta de dichos juegos siga estando autorizada a través de cauces más tradicionales. La circunstancia de que tal prohibición vaya acompañada de una medida transitoria como la que es objeto del procedimiento principal no priva a dicha prohibición de esa aptitud.**

Firmas