SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 30 de junio de 2011 *

En el asunto C-212/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Conseil d'État (Francia), mediante resolución de 9 de mayo de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 21 de mayo de 2008, en el procedimiento entre

Zeturf Ltd

y

Premier ministre,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por el Sr. K. Schiemann (Ponente), Presidente de Sala, y las Sras. C. Toader y A. Prechal, Jueces;

* Lengua de procedimiento: francés.

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de diciembre de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Zeturf Ltd, por Mes O. Delgrange y M. Riedel, avocats;

— en nombre del Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain, por Mes P. de Montalembert, P. Pagès y C.-L. Saumon, avocats;

— en nombre del Gobierno francés, por las Sras. E. Belliard y N. Rouam y por los Sres. G. de Bergues y B. Messmer, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno belga, por las Sras. C. Pochet y L. Van den Broeck, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. P. Vlæmminck, advocaat;

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

— en nombre del Gobierno griego, por las Sras. E.-M. Mamouna, M. Tassopoulou y G. Papadaki, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno maltés, por la Sra. A. Buhagiar y por los Sres. S. Camilleri y J. Borg, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y P. Mateus Calado, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. C. Vrignon y el Sr. E. Traversa, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 CE y 50 CE.

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la sociedad maltesa Zeturf Ltd (en lo sucesivo, «Zeturf») y el Primer Ministro francés, relativo a la decisión presunta de este último de no derogar las medidas nacionales que atribuyen en Francia el monopolio de la gestión de las apuestas hípicas fuera de los hipódromos al Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (agrupación de interés económico Pari Mutuel Urbain [Apuestas Mutuas Urbanas] (en lo sucesivo, «PMU»).

Marco jurídico

Normativa de la Unión

3 A tenor de su segundo considerando, la Directiva 90/428/CEE del Consejo, de 26 de junio de 1990, relativa a los intercambios de équidos destinados a concurso y por la que se fijan las condiciones de participación en dichos concursos (DO L 224, p. 60), tiene como objetivo fijar a nivel comunitario una serie de normas que se refieran a los intercambios intracomunitarios de équidos destinados a concursos.

4 El quinto considerando de la citada Directiva tiene la siguiente redacción:

«Considerando que los intercambios de équidos destinados a concursos y la participación en dichos concursos se ven dificultados por las disparidades existentes en la normativa relativa a la afectación de un porcentaje de los beneficios y de las ganancias a la salvaguardia, a la promoción y a la mejora de la cría en los Estados miembros; [...].»

5 El artículo 1 de la Directiva dispone que la misma «establece las condiciones de intercambio de los équidos destinados a concurso y las condiciones de participación de dichos équidos en tales concursos».

6 A tenor del articulo 2, párrafo segundo, de la Directiva 90/428, «se entenderá por "concurso", toda competición hípica».

7 El artículo 3 de dicha Directiva prohíbe, en las normas que regulan los concursos, todo tipo de discriminación en perjuicio de los équidos registrados en un Estado miembro u originarios de un Estado miembro distinto de aquél en el que se organice el concurso.

8 El artículo 4 de la misma Directiva dispone lo siguiente:

«1. Las obligaciones contempladas en el artículo 3 se aplicarán en particular a:

[...]

c) las ganancias o beneficios que puedan resultar del concurso.

2. Sin embargo,

[...]

— Los Estados miembros estarán autorizados a reservar, para cada concurso o tipo de concurso, por mediación de los organismos oficialmente autorizados o reconocidos a tal efecto, determinado porcentaje de la cuantía total de las ganancias o beneficios que se mencionan en la letra c) del primer apartado, a la protección, la promoción y la mejora de la cría caballar.

[...]»

Normativa nacional

Organización de carreras de caballos

9 En su versión aplicable al litigio principal, el artículo 1 de la Ley de 2 de junio de 1891, que tiene por objeto regular la autorización y el funcionamiento de las carreras de caballos *(Bulletin des lois* 1891, nº 23707) (en lo sucesivo, «Ley de 1891»), dispone lo siguiente:

«No podrá abrirse al público ningún hipódromo sin autorización previa del Ministro de Agricultura.»

10 El artículo 2 de la Ley de 1891 establece:

«Se autorizarán únicamente aquellas carreras de caballos que tengan como fin exclusivo la mejora de la especie equina y estén organizadas por sociedades cuyos estatutos sociales hayan sido aprobados por el Ministro de Agricultura, previo dictamen del conseil supérieur des haras [Consejo Superior de Cría Caballar].»

11 En su versión aplicable al litigio principal, el artículo 1 del Decreto nº 97-456, de 5 de mayo de 1997, por el que se regulan las sociedades de carreras de caballos y las apuestas mutuas (JORF de 8 de mayo de 1997, p. 7012; en lo sucesivo, «Decreto de 1997»), tiene la siguiente redacción:

«Las sociedades de carreras de caballos se regirán por las disposiciones de la Ley de 1 de julio de 1901, relativa al contrato de asociación, en la medida en que tales disposiciones no resulten contrarias a la Ley [de 1891] y a los Reglamentos de desarrollo de la misma.

Las mencionadas sociedades tendrán por objeto la organización de carreras de caballos, así como aquellas actividades relacionadas directamente con tal objeto o en relación con las cuales dichas sociedades hayan sido habilitadas por la ley.

Los Estatutos de estas sociedades habrán de ser aprobados por el Ministro de Agricultura y deberán cumplir, entre otros, los requisitos previstos en el presente título. Los Estatutos de las sociedades de carreras [...] deberán adaptarse a los Estatutos tipo aprobados mediante Orden Ministerial.»

12 En el momento de los hechos del litigio principal, las sociedades de carreras de caballos estaban obligadas a someter al Ministro de Agricultura unos Estatutos que fueran conformes a los Estatutos tipo que figuran en el anexo de la Orden Ministerial de 26 de diciembre de 1997, relativa a los Estatutos tipo de las sociedades de carreras de caballos (JORF de 14 de febrero de 1998, p. 2344).

13 El artículo 3 del Decreto de 1997 dispone lo siguiente:

«La autorización para organizar carreras de caballos la acordará por un año el Ministro de Agricultura, previo informe del Prefecto. Antes de su término normal de expiración, podrá revocarse la autorización concedida a aquellas sociedades que hayan infringido las disposiciones legales o reglamentarias o incumplido las obligaciones derivadas de sus Estatutos.

Los Estatutos deberán prever la disolución de pleno derecho de toda sociedad de carreras que durante tres años consecutivos no haya obtenido autorización para organizar carreras de caballos.»

Organización de apuestas hípicas

14 Las apuestas hípicas están sujetas a una prohibición de carácter general derivada del artículo 4 de la Ley de 1891, en virtud del cual todo aquel que haya ofrecido recibir o haya recibido apuestas sobre carreras de caballos, en cualquier lugar y de cualquier forma, sea directamente o a través de un intermediario, será castigado con pena de prisión y de multa.

15 No obstante, el Estado autoriza a determinadas sociedades de carreras de caballos a organizar apuestas hípicas. Y así, el artículo 5, párrafo primero, de la Ley de 1891 establece:

«[...] En virtud de autorización especial del Ministro de Agricultura, revocable en todo momento, y con sujeción al pago de una tasa fija cuyo importe se destinará a obras de beneficencia de ámbito local y a la cría caballar, las sociedades que cumplan los requisitos formulados en el artículo 2 podrán organizar apuestas mutuas, pero sin que tal autorización pueda contravenir las restantes disposiciones del artículo 4.»

16 En relación con esta posibilidad de organizar apuestas hípicas conferida a las sociedades de carreras de caballos, el artículo 27 del Decreto de 1997 establece un monopolio en favor del PMU para la aceptación de apuestas fuera de los hipódromos en los términos siguientes:

«En las condiciones establecidas por el artículo 5 de la mencionada Ley [de 1891], las sociedades de carreras de caballos autorizadas a organizar apuestas mutuas fuera de los hipódromos encomendarán la gestión de dichas apuestas, por su cuenta, a una agrupación de interés económico constituida entre ellas en las condiciones previstas en el mencionado Decreto de 23 de septiembre de 1967. Los Estatutos de dicho organismo, que se denominará Pari mutuel urbain (PMU), serán sometidos a la aprobación del Ministro de Agricultura y del Ministro de Presupuesto.

Las sociedades matrices definidas en el artículo 2 también podrán encomendar la gestión, por su cuenta, de las apuestas mutuas en sus hipódromos.

Cuando la agrupación de interés económico pretenda autorizar a personas privadas a explotar centros de apuestas, tal autorización deberá concederse previo examen y dictamen favorable del Ministro del Interior.»

17 La Orden Ministerial de 13 de septiembre de 1985, por la que se aprueba el Reglamento de Apuestas Mutuas (JORF de 18 de septiembre de 1985, p. 10714), en su versión modificada por la Orden Ministerial de 29 de agosto de 2001 (JORF de 28 de septiembre de 2001, p. 15333) (en lo sucesivo, «Orden Ministerial de 1985»), introduce la posibilidad de realizar apuestas por Internet. El sitio Internet del PMU constituye uno de los cinco mayores sitios comerciales de Francia.

Organización del PMU y encuadramiento de sus actividades

18 El artículo 3 de los Estatutos del PMU dispone lo siguiente:

«El [PMU] tiene por objeto articular, en beneficio de cada una de las sociedades de carreras de caballos que sean miembros del mismo, un conjunto de medios técnicos, administrativos, jurídicos, financieros y de personal necesarios para el servicio permanente y continuado de apuestas mutuas, tanto fuera de los hipódromos como en los hipódromos de las sociedades matrices, en lo que atañe a la totalidad o a una parte de los eventos que aquellas sociedades de carreras organicen.

[El PMU] podrá asumir y desarrollar la gestión de cualesquiera participaciones en sociedades, agrupaciones o entidades jurídicas francesas o extranjeras que participen, en Francia o en el extranjero, directa o indirectamente, en la organización de apuestas mutuas, así como en todo servicio conexo a dicha actividad.

[El PMU] llevará a cabo toda actividad complementaria y directamente útil para la realización de su objeto principal.

Al igual que el objeto de cada una las sociedades que sean miembros del PMU, el objeto de éste carece de ánimo de lucro y tiene carácter civil.»

19 En lo que atañe a la composición del Consejo de Administración del PMU, el artículo 29 del Decreto de 1997 dispone lo siguiente:

«El [PMU] será administrado por un Consejo integrado por diez miembros, nombrados por la junta general:

El Presidente y Director General, propuesto por las sociedades que sean miembros del PMU y que podrá ser designado entre personas que no formen parte de la junta general, debiendo contar con la aprobación de los Ministros de Agricultura y del Presupuesto.

El Director General Delegado, propuesto por el Presidente y que debe contar con la aprobación de los Ministros de Agricultura y del Presupuesto.

Cuatro representantes de las sociedades que sean miembros del [PMU].

Cuatro representantes del Estado, dos de ellos propuestos por el Ministro de Agricultura y otros dos por el Ministro del Presupuesto.

El mandato del Presidente y Director General del [PMU] será de cuatro años renovables. El mandato del Director General Delegado finalizará al mismo tiempo que el mandato del Presidente y Director General que le haya propuesto.

En las deliberaciones del Consejo, cada miembro dispondrá de un voto; no obstante, en caso de empate el Presidente y Director General gozarán de voto de calidad. El interventor del Estado y el delegado del Gobierno asistirán a las reuniones del Consejo con voz pero sin voto.»

20 El artículo 40 del Decreto de 1997 regula la supervisión de las carreras de caballos y apuestas hípicas en los términos siguientes:

«La supervisión e inspección de las carreras de caballos y apuestas mutuas será ejercida conjuntamente por agentes de la Dirección de zonas rurales y bosques del Ministerio de Agricultura, funcionarios del servicio de policía del Ministerio del Interior encargado de las carreras de caballos y contables superiores del Tesoro o sus representantes.

Los agentes encargados de la supervisión e inspección de las carreras de caballos y apuestas mutuas podrán exigir la presentación de cualesquiera documentos y papeles relacionados con tales actividades. Tendrán acceso en todo momento –antes, durante y después de las carreras– a todos los locales, instalaciones y zonas en donde se lleve a cabo la aceptación y centralización de apuestas, tanto en los hipódromos como fuera de ellos. [...]»

21 En cuanto a los tipos y modalidades de apuestas que el PMU puede proponer, el artículo 39 del Decreto de 1997 dispone lo siguiente:

«El Reglamento de Apuestas Mutuas será aprobado por los Ministros de Agricultura y del Presupuesto, a propuesta del [PMU] y previo dictamen del Ministro del Interior. Se publicará en el *Journal officiel de la République française*.»

22 A tenor del artículo 1 de la Orden Ministerial de 1985:

«Son objeto de la presente Orden Ministerial las apuestas consistentes en el concurso de pronósticos sobre el resultado de una o varias carreras de caballos organizadas por sociedades que hayan sido habilitadas a tal efecto por el Ministro de Agricultura y que se celebren en hipódromos que hayan sido objeto de la correspondiente autorización de apertura, rigiéndose el desarrollo de las pruebas por los diversos códigos en materia de carreras.

Mediante orden del Ministro de Agricultura, se precisarán los tipos de apuestas autorizadas en lo que atañe a cada sociedad.»

23 El artículo 2, párrafo primero, de la Orden Ministerial de 1985 establece:

«El principio del sistema de apuestas mutuas implica que las cantidades que cruzan los apostantes en relación con un determinado tipo de apuesta serán redistribuidas entre los ganadores de ese mismo tipo de apuesta, previa deducción de los porcentajes fijados por la normativa vigente.»

24 El artículo 8, párrafo primero, de la Orden Ministerial de 1985 reitera el principio de prohibición general de las apuestas hípicas en los términos siguientes:

«Se prohíbe realizar o aceptar apuestas relacionadas con carreras de caballos organizadas en Francia sin utilizar los servicios de Pari Mutuel Français.»

25 En lo que atañe a las cantidades recaudadas en las apuestas organizadas por el PMU, el 74 % de dicho importe se redistribuye entre los apostantes ganadores; el 12 % es recaudado por el Estado; el 8 % aproximadamente redunda en beneficio del sector equino, y en torno al 5 % cubre los gastos que suponen para el PMU la recogida y la gestión de las apuestas.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

26 Zeturf es una sociedad que presta servicios de apuestas hípicas en Internet. Disfruta de una autorización expedida por el organismo maltés competente en materia de juegos de azar y propone, en particular, la celebración de apuestas sobre carreras hípicas francesas a partir de su sitio de Internet.

27 El 18 de julio de 2005, Zeturf solicitó al Ministro de Agricultura francés que derogara el artículo 27 del Decreto de 1997, en particular el primer párrafo de dicho artículo, que confiere al PMU el monopolio de la gestión de las apuestas hípicas fuera de los hipódromos.

28 Al no haber respondido el Ministro de Agricultura a la mencionada solicitud, ésta resultó denegada mediante decisión presunta en virtud de silencio administrativo, decisión que Zeturf impugnó ante el órgano jurisdiccional remitente. Esta sociedad solicitó también a dicho órgano jurisdiccional que ordenara al Primer Ministro y al Ministro de Agricultura, con apercibimiento de multa coercitiva de 150 euros por cada día de retraso en su cumplimiento a contar desde la notificación de la decisión que recaiga, que derogue el párrafo primero del citado artículo 27.

29 El recurso interpuesto por Zeturf ante el Conseil d'État se basa, entre otros motivos, en la violación de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE.

30 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 27, párrafo primero, del Decreto de 1997 constituye una restricción de la libre prestación de servicios en la medida en que establece limitaciones a la explotación en Francia de apuestas hípicas fuera de los hipódromos por nacionales de Estados miembros distintos de la República Francesa.

31 El órgano jurisdiccional remitente reconoce, no obstante, que tal restricción puede admitirse en virtud de las medidas excepcionales previstas por el Tratado CE o considerarse justificada por razones imperiosas de interés general, siempre que responda a las exigencias que impone el Derecho de la Unión en lo que atañe a la proporcionalidad de la misma.

32 Ante el órgano jurisdiccional remitente, Zeturf sostiene, en particular, que las autoridades nacionales competentes no han demostrado la existencia de una razón imperiosa de interés general que justifique la restricción de que se trata; que, aun suponiendo que pudiera acreditarse tal razón imperiosa, la restricción en cuestión no resulta proporcionada a los objetivos perseguidos, y que el PMU desarrolla una política comercial expansiva basada en la incitación al juego y al gasto que no resulta coherente con los fines de la normativa nacional aplicable.

33 Las autoridades nacionales competentes, por el contrario, alegan ante el órgano jurisdiccional remitente que la finalidad del monopolio conferido al PMU es la protección del orden social, habida cuenta de los efectos del juego sobre los individuos y la sociedad, así como la defensa del orden público, con vistas a combatir la utilización con fines delictivos o fraudulentos de los juegos en que interviene dinero, y que, además, tal monopolio contribuye al desarrollo rural mediante la financiación del sector equino. Esas mismas autoridades añaden que la política de crecimiento del PMU se justifica por el objetivo de luchar eficazmente contra la tentación del juego manteniendo una oferta legal atractiva para que los jugadores se orienten hacia actividades autorizadas y reguladas.

34 En estas circunstancias, el Conseil d'État decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Deben los artículos 49 [CE] y 50 [CE] interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que establece un régimen de exclusividad de las apuestas hípicas fuera de los hipódromos en favor de un operador único sin ánimo de lucro, normativa que, si bien parece apropiada para garantizar el objetivo de combatir la delincuencia y de proteger de esta forma el orden público de una manera más eficaz que otras medidas menos restrictivas, va acompañada, para

neutralizar el riesgo de que aparezcan circuitos de juego no autorizados y orientar a los jugadores hacia la oferta legal, de una política comercial dinámica del operador que tiene como consecuencia impedir que se alcance por completo el objetivo de reducir las oportunidades de juego?

2) Para determinar si una normativa nacional como la actualmente vigente en Francia, la cual establece un régimen de exclusividad de gestión de las apuestas mutuas fuera de los hipódromos en favor de un operador único sin ánimo de lucro, contraviene los artículos 49 [CE] y 50 [CE], ¿procede analizar la vulneración de la libre prestación de servicios desde el único punto de vista de las restricciones impuestas a la oferta de apuestas hípicas *on line* o procede tomar en consideración el conjunto del sector de las apuestas hípicas con independencia de la forma según la cual éstas se proponen y resultan accesibles a los jugadores?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

35 Tal como se ha expuesto en el apartado 30 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente constató que la normativa francesa en materia de apuestas hípicas controvertida en el litigio principal constituye un obstáculo para la libre prestación de servicios. Por consiguiente, las cuestiones planteadas versan exclusivamente sobre el carácter justificado o no de dicho obstáculo.

Sobre la primera cuestión prejudicial

36 Para responder a la primera cuestión prejudicial, procede examinar, en primer lugar, en qué condiciones permite el artículo 49 CE establecer un régimen de exclusividad en materia de organización de apuestas hípicas fuera de los hipódromos en favor de un operador único como el controvertido en el litigio principal, y, en segundo lugar,

en qué medida puede resultar coherente con los objetivos del citado régimen de exclusividad el hecho de que dicho operador –que disfruta del mencionado derecho exclusivo– desarrolle una política comercial dinámica.

Requisitos para poder establecer un régimen de exclusividad en materia de organización de apuestas hípicas

37 Con carácter liminar, conviene recordar que una restricción de la libre prestación de servicios, como la constatada por el órgano jurisdiccional remitente, puede admitirse en virtud de las medidas excepcionales expresamente previstas por los artículos 45 CE y 46 CE, aplicables en esta materia con arreglo al artículo 55 CE, o puede considerarse justificada por razones imperiosas de interés general, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 8 septiembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, apartado 55).

38 Más concretamente, a propósito de las justificaciones admisibles, el Tribunal de Justicia ha declarado 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 (sentencia de 8 de septiembre de 2010, Stoß y otros, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, Rec. p. I-8069, apartado 74 y jurisprudencia citada).

39 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado 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 (sentencia Stoß y otros, antes citada, apartado 76 y jurisprudencia citada).

40 Por consiguiente, los Estados miembros son libres, en principio, para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 59).

41 Por consiguiente, tal como reconoce la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro que aspira a garantizar un nivel de protección elevado puede legítimamente considerar que tan sólo la concesión de derechos exclusivos a un organismo único que esté sometido a una estrecha supervisión por parte de los poderes públicos permite controlar los riesgos del sector de los juegos de azar y alcanzar el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego de una manera suficientemente eficaz (véase, en este sentido, la sentencia Stoß y otros, antes citada, apartados 81 y 83).

42 Las autoridades públicas nacionales 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 (sentencia Stoß y otros, antes citada, apartado 82).

43 Es preciso añadir, sin embargo, que las restricciones que se impongan deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad, extremo éste cuya verificación incumbe a los tribunales nacionales (sentencias, antes citadas, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, apartados 59 y 60, así como Stoß y otros, apartados 77 y 78).

44 En el contexto del litigio principal y a la luz de las observaciones sometidas al Tribunal de Justicia, procede formular a este respecto algunas precisiones relacionadas, por un lado, con la comprobación de los objetivos que persigue la normativa nacional y, por otro, con la supervisión que los poderes públicos ejercen efectivamente sobre el PMU.

– Sobre los objetivos que persigue la normativa nacional

45 De la documentación transmitida al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente y de las observaciones presentadas ante dicho Tribunal por el Gobierno francés se desprende que la normativa nacional persigue tres objetivos, siendo los dos principales, por un lado, la lucha contra el fraude y el blanqueo de dinero en el sector de las apuestas hípicas y, por otro, la protección del orden social frente a los efectos de los juegos de azar sobre los individuos y la sociedad. El tercer objetivo, invocado por el PMU y el Gobierno francés con carácter meramente subsidiario, es el de contribuir al desarrollo rural mediante la financiación del sector equino.

46 Tal como se puso de relieve en el apartado 38 de la presente sentencia, los dos primeros objetivos figuran entre aquellos objetivos respecto de los cuales se ha reconocido que pueden justificar cortapisas a la libre prestación de servicios en materia de juegos de azar. No obstante, según se ha recordado en el apartado 41 de esta sentencia, el establecimiento de una medida tan restrictiva como un monopolio sólo puede justificarse con vistas a garantizar un nivel de protección particularmente elevado en lo que atañe a dichos objetivos.

47 Por consiguiente, incumbirá al órgano jurisdiccional remitente verificar si, en el momento de los hechos del litigio principal, las autoridades nacionales se proponían verdaderamente garantizar un nivel de protección particularmente elevado y si, a la vista de ese nivel de protección al que se aspiraba, podía considerarse que, efectivamente, era necesario establecer un monopolio.

48 En este contexto, cabe recordar que el mero hecho de que la autorización y supervisión de varios operadores privados pueda resultar para las autoridades nacionales más oneroso que la tutela ejercida sobre un operador único carece de pertinencia. En efecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que los inconvenientes administrativos no constituyen un motivo que pueda justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Derecho de la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de septiembre de 2006, Centro di Musicologia Walter Stauffer, C-386/04, Rec. p. I-8203, apartado 48, y de 27 de enero de 2009, Persche, C-318/07, Rec. p. I-359, apartado 55).

49 En lo que atañe al nivel de protección al que aspiran las autoridades nacionales en relación con los objetivos invocados, Zeturf alega, entre otros extremos, que con frecuencia se blanquean importantes cantidades de dinero mediante el tráfico de boletos del PMU premiados, lo que sólo es posible debido al hecho de que las apuestas en el PMU se realizan anónimamente, por lo que resulta imposible identificar al apostante. Zeturf añade que, por lo demás, esta técnica de blanqueo de dinero es notoria y ha sido cabalmente documentada en los informes sobre las actividades de la célula francesa de lucha contra el blanqueo de capitales, denominada «Tracfin», que depende del Ministro de Economía, Hacienda y Empleo y del Ministro de Presupuesto, Cuentas Públicas y Función Pública.

50 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente determinar en qué medida han sido acreditadas las alegaciones expuestas y si la eventual tolerancia frente a tales prácticas resulta compatible con la finalidad de obtener un nivel de protección elevado.

51 En cuanto al tercer objetivo de la normativa controvertida en el litigio principal, invocado por el Gobierno francés con carácter subsidiario, cabe constatar que el desarrollo rural, tal como dicho Gobierno lo define, puede asimilarse, en el marco del asunto principal, a la financiación de actividades sin ánimo de lucro o de interés general en el contexto que dio lugar a la sentencia de 24 de marzo de 1994, Schindler (C-275/92, Rec. p. I-1039).

52 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que, aun cuando no carece de importancia que los ingresos procedentes de los juegos de azar puedan contribuir significativamente a la financiación de tales actividades, dicha razón no puede constituir sino una consecuencia beneficiosa accesoria y no la justificación real de la política restrictiva aplicada (véanse, en este sentido, las sentencias Schindler, antes citada, apartado 60, y de 21 de octubre de 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289, apartado 36). En efecto, constituye jurisprudencia reiterada que las razones económicas no forman parte de las razones mencionadas en los artículos 45 CE y 46 CE ni constituyen razones imperiosas de interés general que puedan invocarse para justificar restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, Rec. p. I-13031, apartado 61 y jurisprudencia citada, así como la sentencia de 6 de octubre de 2009, Comisión/España, C-153/08, Rec. p. I-9735, apartado 43).

53 De lo anterior resulta *a fortiori* que el objetivo en cuestión no puede justificar la adopción de una medida tan restrictiva como un monopolio. Por consiguiente, el objetivo subsidiario, según el cual el establecimiento de un monopolio en materia de apuestas hípicas fuera de los hipódromos tiene como fin contribuir al desarrollo rural, no puede justificar las cortapisas a la libre prestación de servicios que establece la normativa nacional controvertida en el litigio principal.

54 Por otra parte, procede constatar que, contrariamente a lo que alega el Gobierno francés, el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 90/428 no autoriza, ni expresa ni implícitamente, a que el producto de las apuestas hípicas se destine a la protección, la promoción y la mejora de la cría caballar. La citada Directiva no tiene como objetivo regular los juegos de azar relacionados con las carreras hípicas, sino únicamente

eliminar toda discriminación en perjuicio de los caballos registrados en un Estado miembro u originarios de un Estado miembro distinto del Estado en el que tales caballos participan en concursos. Los concursos se definen en el artículo 2, párrafo segundo, de la misma Directiva, disposición a la que hacen referencia los artículos 3 y 4 de la misma. La posibilidad de reservar determinado porcentaje de la cuantía total de las ganancias o beneficios obtenidos con dichos concursos, que el mencionado artículo 4 reconoce a los Estados miembros, hace referencia explícitamente a las obligaciones contempladas en el citado artículo 3. Así pues, el artículo 4, apartado 2, de la misma Directiva contempla las ganancias o beneficios que producen los referidos caballos y no el producto de las apuestas hípicas organizadas con ocasión de tales concursos.

– Sobre la supervisión de las actividades del PMU

55 Tal como han puesto de relieve tanto el PMU como los Gobiernos francés y portugués, los elementos facilitados por el órgano jurisdiccional remitente y resumidos en los apartados 19 a 22 de la presente sentencia –especialmente en lo relativo a la composición del Consejo de Administración del PMU y a la supervisión e inspección por dos Ministerios de las carreras de caballos y de las apuestas mutuas, por un lado, y a los tipos y modalidades de apuestas ofrecidos por el PMU, por otro– parecen indicar, a reservas de la verificación de este extremo por el órgano jurisdiccional remitente, que el sistema de supervisión de las apuestas controvertido en el litigio principal es análogo a los sistemas que dieron lugar a las sentencias de 21 de septiembre de 1999, Läärä y otros (C-124/97, Rec. p. I-6067), y Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada.

56 Si así fuera efectivamente, parece existir una supervisión estatal muy intensa sobre la organización de las apuestas hípicas. En efecto, el Estado ejerce una supervisión directa sobre el funcionamiento del operador exclusivo, la organización de las competiciones sobre las que se cruzan las apuestas, los tipos de apuestas autorizadas y sus canales de distribución –incluido el porcentaje de los premios por apuestas acertadas en relación con las cantidades cruzadas–, así como el desarrollo y la vigilancia de las actividades reguladas. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente puede verse obligado, en principio, a comprobar si la normativa controvertida en el litigio principal es idónea para garantizar el objetivo de combatir las actividades delictivas

y fraudulentas vinculadas a los juegos de azar, así como el objetivo de protección del orden social, teniendo en cuenta los efectos de los juegos de azar sobre los individuos y la sociedad.

57 En este contexto, sin embargo, debe recordarse que una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (sentencia de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 55).

58 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el establecimiento de una medida tan restrictiva como un monopolio 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 (sentencia Stoß y otros, antes citada, apartado 83).

59 En efecto, cabe considerar que en el seno de todo operador, incluidos aquellos que tienen la condición de organismo público o caritativo, existe cierto conflicto de intereses entre la necesidad de incrementar sus ingresos y el objetivo de reducir las oportunidades de juego. A semejanza de lo que sucede con los operadores privados, cualquier operador público o sin ánimo de lucro puede verse tentado a maximizar sus ingresos y a desarrollar el mercado de los juegos de azar, en contradicción con el objetivo de reducir las oportunidades de juego.

60 Así sucede en particular cuando los ingresos obtenidos se destinan a objetivos cuyo interés general ha sido reconocido, ya que el operador se verá incitado a incrementar la recaudación obtenida con los juegos de azar a fin de alcanzar más eficazmente los mencionados objetivos. Por lo demás, el hecho de destinar la recaudación a tales objetivos puede conducir a una situación en la que resulte difícil renunciar a las cantidades obtenidas con los juegos de azar, ya que en tal caso la propensión natural será aumentar la oferta de juegos y atraer a nuevos jugadores.

61 Las anteriores consideraciones se aplican con mayor motivo en circunstancias en las que, como sucede en el litigio principal, el operador único ostenta derechos exclusivos simultáneamente sobre la organización de carreras hípicas y sobre las apuestas cruzadas en relación con éstas. En tal supuesto el mencionado operador se encontrará en una situación privilegiada para incrementar, en su caso, las actividades de apuestas multiplicando el número de eventos en relación con los cuales pueden cruzarse apuestas.

62 Incumbe, pues, al órgano jurisdiccional remitente verificar, a la luz, entre otros factores, de la evolución del mercado de los juegos de azar en Francia, si los controles a los que las actividades del PMU están en principio sujetas se aplican efectivamente de un modo coherente y sistemático con vistas a alcanzar los objetivos que impulsaron a establecer el sistema de exclusividad en favor del PMU (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2010, Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes International, C-258/08, Rec. p. I-4757, apartado 37).

63 Sobre este particular y en el presente contexto, cabe señalar que el aspecto que la segunda parte de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente pone más específicamente de relieve –a saber, la política comercial desarrollada por el PMU– resulta ciertamente pertinente para apreciar la manera en que se persiguen los mencionados objetivos.

La aplicación de una política comercial dinámica

64 La segunda parte de la primera cuestión prejudicial versa sobre en qué medida puede considerarse compatible con las exigencias del artículo 49 CE la aplicación de una política comercial dinámica por parte de un operador que disfruta de un derecho exclusivo en materia de organización de juegos de azar.

65 Tanto de la petición de decisión prejudicial como de las observaciones formuladas ante el Tribunal de Justicia se desprende que la política comercial dinámica a la que el órgano jurisdiccional remitente hace alusión se caracteriza por varios elementos. En particular, consta que el PMU recurre a una publicidad insistente y cada vez mayor de sus productos, incluso en Internet, y procede a aumentar el número de puntos de venta de las apuestas y productos que ofrece a los jugadores. Por otra parte, utiliza una estrategia comercial que aspira a captar un público cada vez mayor para los juegos que propone.

66 En este contexto, procede recordar de inmediato que, en la medida en que las autoridades de un Estado miembro inducen e incitan a los consumidores a participar en juegos de azar 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 cortapisas a la libre prestación de servicios (sentencia Gambelli y otros, apartado 69).

67 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que una política de expansión controlada de las actividades de juegos de azar 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. En efecto, tal política puede simultáneamente ser coherente tanto con el objetivo consistente en impedir la explotación de actividades de juegos de azar con fines delictivos y fraudulentos como con el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción a éste, dirigiendo a los consumidores hacia la oferta del titular del monopolio público, oferta que se supone que es ajena a cualesquiera connotaciones delictivas y que, a la vez, ha sido concebida para proteger de un modo más eficaz a los consumidores frente al gasto excesivo en juego y a la adicción a éste (sentencia Stoß y otros, antes citada, apartados 101 y 102).

68 Consta que, para alcanzar este objetivo de encauzar las actividades de juegos de azar en circuitos que puedan someterse a supervisión, los operadores autorizados han de constituir una alternativa fiable, pero al mismo tiempo atractiva, a las actividades no reguladas, 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 dis-

tribución (véanse las sentencias de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891, apartado 55, así como Stoß y otros, antes citada, apartado 101).

69 Corresponde concretamente al órgano jurisdiccional remitente apreciar, teniendo en cuenta las circunstancias del litigio del que conoce, si puede considerarse que la política comercial de PMU –tanto en lo que atañe a la amplitud de la publicidad realizada como a la creación de nuevos juegos– se inscribe en el marco de una política de expansión controlada en el sector de los juegos de azar, dirigida efectivamente a encauzar la propensión al juego en circuitos autorizados (sentencia Betting & Gaming y Ladbrokes International, antes citada, apartado 37).

70 En el marco de esta apreciación, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si las actividades delictivas y fraudulentas vinculadas a los juegos de azar, por un lado, y la adicción al juego, por otro, podían constituir un problema en Francia en el momento de los hechos del litigio principal, y si la expansión de las actividades autorizadas y reguladas podía resolver tal problema (sentencia Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes International, antes citada, apartado 29). Concretamente, el Tribunal de Justicia ha declarado 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 (sentencia Stoß y otros, antes citada, apartado 71). A este respecto, la Comisión alega que, contrariamente a lo sucedido en los asuntos que dieron lugar a las antes citadas sentencias Placanica y otros y Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin, las autoridades nacionales no han demostrado que exista realmente un mercado negro de apuestas hípicas.

71 En todo caso, la publicidad que eventualmente difunda el titular de un monopolio público debe ser moderada y limitarse 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 patenticen la perspectiva de importantes ganancias (sentencia Stoß y otros, apartado 103).

72 Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones en su conjunto, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que:

a) un Estado miembro que aspira a garantizar en el sector de los juegos de azar un nivel de protección de los consumidores particularmente elevado puede legítimamente considerar que tan sólo la concesión de derechos exclusivos a un organismo único que esté sometido a una estrecha supervisión por parte de los poderes públicos permite controlar los riesgos inherentes a dicho sector y alcanzar el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego de una manera suficientemente eficaz;

b) incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si:

— las autoridades nacionales se proponían verdaderamente, en el momento de los hechos del litigio principal, garantizar un nivel de protección particularmente elevado y si, a la vista de ese nivel de protección al que se aspiraba, podía considerarse que, efectivamente, era necesario establecer un monopolio, y si

— los controles estatales –a los que en principio están sometidas las actividades del organismo que disfruta de los derechos exclusivos– han sido aplicados efectivamente de un modo coherente y sistemático para alcanzar los objetivos encomendados a dicho organismo;

c) para ser coherente con los objetivos de lucha contra las prácticas delictivas y de reducción de las oportunidades de juego, toda normativa nacional que establezca un monopolio en materia de juegos de azar deberá:

— basarse en la constatación de que las actividades delictivas y fraudulentas vinculadas a los juegos de azar y la adicción al juego constituyen, en el territorio del Estado miembro afectado, un problema que puede resolverse mediante la expansión de las actividades autorizadas y reguladas, y

— permitir únicamente una publicidad moderada y que se limite a lo estrictamente necesario para orientar a los consumidores hacia las redes de juego autorizadas.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

73 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide sustancialmente que se dilucide de qué modo debe apreciarse la amplitud de la vulneración de la libre prestación de servicios por un sistema que establece un régimen de exclusividad en materia de organización de apuestas hípicas en beneficio de un operador único y, en particular, si cabe considerar que el mercado de apuestas hípicas *on line* es distinto del sector de apuestas hípicas en su conjunto.

74 Con carácter liminar, procede declarar que toda restricción de la oferta de juegos de azar por Internet perjudica a los operadores situados fuera del Estado miembro en el que los destinatarios disfrutan de los servicios, que se ven privados por ello de un medio de comercialización particularmente eficaz para acceder directamente a dicho mercado, en mayor medida que a los operadores establecidos en el mismo Estado

miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de diciembre de 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Rec. p. I-14887, apartado 74, y de 2 de diciembre de 2010, Ker-Optika, C-108/09, Rec. p. I-12213, apartado 54).

75 Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que Internet no constituye sino un mero cauce para la oferta de juegos de azar (sentencia de 8 de septiembre de 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Rec. p. I-8149, apartado 100).

76 Teniendo en cuenta que los objetivos de la normativa nacional controvertida en el litigio principal consisten fundamentalmente en garantizar la protección de los consumidores de juegos de azar y, más específicamente, la protección de dichos consumidores tanto frente a los fraudes cometidos por los operadores como frente a la incitación al gasto excesivo en juego y a la adicción a éste, una consideración que reviste ciertamente pertinencia es el grado de sustituibilidad entre los diversos canales de comercialización desde el punto de vista del consumidor. Por ejemplo, si llegara a demostrarse que los consumidores consideran que realizar una determinada apuesta hípica por Internet constituye un sustituto a la realización de esa misma apuesta a través de los canales tradicionales, tal factor abogaría por la apreciación global, con preferencia a la apreciación por separado de cada canal de distribución del sector de que se trata.

77 En principio, pues, el mercado de apuestas hípicas debe considerarse en su conjunto, sin que proceda tener en cuenta si las apuestas se proponen a través de canales tradicionales –utilizando emplazamientos físicos– o por medio de Internet, y toda restricción de la actividad de recogida de apuestas ha de examinarse con independencia del soporte a través del cual se cruzan las apuestas.

78 No obstante, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de subrayar algunas particularidades de la oferta de juegos de azar a través de Internet (véanse las antes citadas sentencias Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, apartado 72, así como Carmen Media Group, apartado 101).

79 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 (sentencias, antes citadas, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, apartado 70, así como Carmen Media Group, apartado 102).

80 Por otra parte, el Tribunal de Justicia declaró 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 (sentencia Carmen Media Group, antes citada, apartado 103).

81 Por consiguiente, lo procedente será tener en cuenta en su conjunto los canales sustituibles de comercialización, salvo cuando la utilización de Internet tenga como consecuencia agravar los riesgos inherentes a los juegos de azar en comparación con los riesgos que existen en el caso de los juegos comercializados a través de canales tradicionales.

82 Por lo tanto, ante una normativa nacional como la que dio lugar a la petición de decisión prejudicial, que se aplica de idéntica manera a la oferta de apuestas *on line* y a la realizada a través de canales tradicionales –y en relación con la cual el legislador

nacional no consideró necesario establecer una distinción entre los diferentes canales de comercialización–, procederá apreciar la vulneración de la libre prestación de servicios desde el punto de vista de las restricciones impuestas al sector de que se trata en su conjunto.

83 Procede, pues, responder a la segunda cuestión prejudicial en el sentido de que, para apreciar la vulneración de la libre prestación de servicios por un sistema que establece un régimen de exclusividad en materia de organización de apuestas hípicas, los tribunales nacionales deberán tener en cuenta en su conjunto los canales sustituibles de comercialización de dichas apuestas, salvo cuando la utilización de Internet tenga como consecuencia agravar los riesgos inherentes a los juegos de azar en comparación con los riesgos que existen en el caso de los juegos comercializados a través de canales tradicionales. Ante una normativa nacional que se aplica de idéntica manera a la oferta de apuestas *on line* y a la realizada a través de canales tradicionales, procederá apreciar la vulneración de la libre prestación de servicios desde el punto de vista de las restricciones impuestas al sector de que se trata en su conjunto.

Costas

84 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Octava) declara:

1) El artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que:

a) un Estado miembro que aspira a garantizar en el sector de los juegos de azar un nivel de protección de los consumidores particularmente elevado puede legítimamente considerar que tan sólo la concesión de derechos exclusivos a un organismo único que esté sometido a una estrecha supervisión por parte de los poderes públicos permite controlar los riesgos inherentes a dicho sector y alcanzar el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego de una manera suficientemente eficaz;

b) incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si:

— las autoridades nacionales se proponían verdaderamente, en el momento de los hechos del litigio principal, garantizar un nivel de protección particularmente elevado y si, a la vista de ese nivel de protección al que se aspiraba, podía considerarse que, efectivamente, era necesario establecer un monopolio, y si

— les controles estatales –a los que en principio están sometidas las actividades del organismo que disfruta de los derechos exclusivos– han sido aplicados efectivamente de un modo coherente y sistemático para alcanzar los objetivos encomendados a dicho organismo;

c) para ser coherente con los objetivos de lucha contra las prácticas delictivas y de reducción de las oportunidades de juego, toda normativa nacional que establezca un monopolio en materia de juegos de azar deberá:

— basarse en la constatación de que las actividades delictivas y fraudulentas vinculadas a los juegos de azar y la adicción al juego constituyen, en el territorio del Estado miembro afectado, un problema que puede resolverse mediante la expansión de las actividades autorizadas y reguladas, y

— permitir únicamente una publicidad moderada y que se limite a lo estrictamente necesario para orientar a los consumidores hacia las redes de juego autorizadas.

2) Para apreciar la vulneración de la libre prestación de servicios por un sistema que establece un régimen de exclusividad en materia de organización de apuestas hípicas, los tribunales nacionales deberán tener en cuenta en su conjunto los canales sustituibles de comercialización de dichas apuestas, salvo cuando la utilización de Internet tenga como consecuencia agravar los riesgos inherentes a los juegos de azar en comparación con los riesgos que existen en el caso de los juegos comercializados a través de canales tradicionales. Ante una normativa nacional que se aplica de idéntica manera a la oferta de apuestas *on line* y a la realizada a través de canales tradicionales, procederá apreciar la vulneración de la libre prestación de servicios desde el punto de vista de las restricciones impuestas al sector de que se trata en su conjunto.

Firmas