SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 3 de junio de 2010 *

En el asunto C-258/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Hoge Raad der Nederlanden (Países Bajos), mediante resolución de 13 de junio de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de junio de 2008, en el procedimiento entre

Ladbrokes Betting & Gaming Ltd,

Ladbrokes International Ltd,

y

Stichting de Nationale Sporttotalisator,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. P. Lindh y los Sres. A. Rosas, U. Lõhmus y A. Arabadjiev, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;
Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de noviembre de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Ladbrokes Betting & Gaming Ltd y Ladbrokes International Ltd, por los Sres. W. Hoyng, y M. Meulenbelt, advocaten, designados por los Sres. S. Kon y M. Evans, Solicitors;

— en nombre de la Stichting de Nationale Sporttotalisator, por los Sres. E. Pijnacker Hordijk, J. van Manen y M. van Wissen, advocaten;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. C. Wissels y por los Sres. M. de Grave e Y. de Vries, en calidad de agentes;

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

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Bering Liisberg y la Sra. V. Pasternak Jørgensen, en calidad de agentes;

— 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. A. Samoni-Rantou, O. Patsopoulou y M. Tassopoulou, en calidad de agentes;

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

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

— en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. A. Guimaraes-Purokoski, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. P. Wennerås y la Sra. K. Moe Winther, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. E. Traversa, A. Nijenhuis y S. Noë, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de diciembre de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 49 CE.

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Stichting de Nationale Sporttotalisator, fundación neerlandesa (en lo sucesivo, «De Lotto»), y las sociedades Ladbrokes Betting & Gaming Ltd y Ladbrokes International Ltd, con domicilio social en el Reino Unido (en lo sucesivo, «sociedades Ladbrokes»), en relación con el eventual comportamiento irregular de estas últimas en el mercado neerlandés de los juegos de azar.

Marco jurídico

3 El artículo 1 de la Ley sobre los juegos de azar (Wet op de kansspelen, en lo sucesivo, «Wok») dispone:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el título Va de la presente Ley, se prohíbe:

a. dar la ocasión de competir por premios, si la designación de los ganadores se hace únicamente al azar sobre el que los participantes no pueden por lo general ejercer una influencia predominante, a menos que para ello se conceda una autorización en los términos de la presente Ley;

b. promover la participación en una ocasión mencionada en la letra a), ofrecida sin autorización de conformidad con la presente ley, o en una ocasión similar, brindada fuera de los Países Bajos en Europa, o a tal fin, almacenar determinados documentos para la publicidad o la distribución; […]»

4 El artículo 16 de la Wok tiene la siguiente redacción:

«1. El Ministro de Justicia y el Ministro de Bienestar, Sanidad y Cultura podrán conceder a una persona jurídica con plena capacidad jurídica, para el período que determinen, una licencia para la organización de apuestas deportivas, a la vista de los intereses de instituciones que actúen en interés general, en particular en el ámbito del deporte y de la educación física, de la cultura, del bienestar social y de la salud.

2. Los ingresos de la organización de una apuesta […] se destinarán a los intereses que la persona jurídica pretende apoyar mediante la organización y la gestión de apuestas sobre los acontecimientos deportivos.

3. Al menos un 47,5 % de los ingresos globales de los juegos de azar organizados con arreglo al presente título y al título IVa, calculados sobre la base de un año natural, se destinarán a la distribución de premios. […]»

5 El artículo 21 de la Wok establece:

«1. Los ministros mencionados en el artículo 16 establecerán las normas relativas a la licencia para la organización de apuestas sobre acontecimientos deportivos.

2. Las normas tendrán por objeto, en particular:

a. el número de apuestas que pueden organizarse;

b. la forma de determinar los resultados y los mecanismos de los premios;

c. la gestión y la cobertura de los gastos ligados a la organización;

d. el destino de los ingresos de las apuestas organizadas;

e. el estatuto y el reglamento de la persona jurídica;

f. el control del cumplimiento de la normativa por las autoridades;

g. la presentación y la publicación de las actividades y de los resultados financieros que se derivan de éstas anualmente por la persona jurídica.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

6 La normativa neerlandesa relativa a los juegos de azar se basa en un sistema de autorizaciones exclusivas, según el cual, por una parte, se prohíbe organizar o promover juegos de azar, a menos que se esté en posesión de una autorización administrativa a tal efecto, y, por otra parte, las autoridades nacionales sólo conceden una única licencia para cada uno de los juegos de azar autorizados.

7 De los autos del litigio principal remitidos al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que no existe ninguna posibilidad de ofrecer de manera interactiva juegos de azar por Internet en los Países Bajos.

8 De Lotto es una fundación de Derecho privado sin ánimo de lucro que es titular de la licencia para la organización de apuestas deportivas, loterías y juegos de números. De Lotto tiene por objeto, según sus estatutos, la recogida de fondos mediante la organización de juegos de azar y el reparto de dichos fondos entre instituciones que actúen en el interés general, en particular en el ámbito del deporte, la educación física, el bienestar general, la salud pública y la cultura.

9 Las sociedades Ladbrokes se dedican a la organización de apuestas deportivas y son conocidas, en particular, por sus actividades en el ámbito de las apuestas efectuadas según el sistema de cotización («bookmaking»). En su sitio de Internet, ofrecen varios juegos de azar, principalmente vinculados al deporte. Además, ofrecen la posibilidad de participar en las apuestas que organizan marcando un número de teléfono gratuito. Las citadas sociedades no ejercen materialmente ninguna actividad en territorio neerlandés.

10 Al considerar que las sociedades Ladbrokes ofrecían a los residentes en los Países Bajos, a través de Internet, juegos de azar para los que no disponían de la licencia requerida por la Wok, De Lotto interpuso una demanda ante el juez de medidas provisionales del Rechtbank Arnhem (Tribunal de Primera Instancia de Arnhem) con objeto de que se obligara a estas sociedades a poner fin a dicha actividad.

11 Mediante resolución de 27 de enero de 2003, el juez de medidas provisionales del citado Tribunal estimó dicha demanda y ordenó a las sociedades Ladbrokes que bloquearan el acceso a su sitio de Internet a los residentes en los Países Bajos y que impidieran a éstos participar en las apuestas por teléfono. Dichas medidas fueron confirmadas por las sentencia del Gerechtshof te Arnhem (Tribunal de Apelación de Arnhem) y del Hoge Raad der Nederlanden (Tribunal Supremo), el 2 de septiembre de 2003 y el 18 de febrero de 2005, respectivamente.

12 Asimismo, el 21 de febrero de 2003, De Lotto demandó a las sociedades Ladbrokes, en un procedimiento sobre el fondo, ante el Rechtbank Arnhem. En su demanda, De Lotto pretendía obtener la confirmación de las medidas restrictivas impuestas por el juez de medidas provisionales a las citadas sociedades. Mediante resolución de 31 de agosto de 2005, dicho tribunal acogió la pretensión formulada por De Lotto, ordenando a las citadas sociedades, bajo pena de multa, que mantuviesen las medidas de bloqueo del acceso a los juegos de azar, a través de Internet y por teléfono, para los residentes en los Países Bajos. Dicha resolución fue confirmada mediante sentencia del Gerechtshof te Arnhem de 17 de octubre de 2006. Las sociedades Ladbrokes interpusieron recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente.

13 Por considerar que la interpretación del Derecho de la Unión era necesaria para permitirle resolver el litigio del que conocía, el Hoge Raad der Nederlanden decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) Una política nacional restrictiva en materia de juegos de azar dirigida a encauzar la inclinación al juego que contribuye efectivamente a alcanzar los objetivos perseguidos por la normativa nacional de que se trata, a saber, luchar contra la ludopatía y combatir el fraude, al mantener la actividad del juego, mediante una oferta regulada de los juegos de azar, en un nivel (mucho) más limitado que el que existiría sin un régimen nacional de regulación, ¿cumple el requisito formulado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en particular en la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Gambelli [y otros] (C-243/01, Rec. p. I-13031), de que limite las actividades de apuesta de modo coherente y sistemático, cuando se permite al titular o titulares de una autorización hacer más atractiva su oferta de juegos de azar mediante la introducción de nuevos juegos, llamar la atención de un público amplio sobre su oferta de juegos de azar mediante anuncios publicitarios y, de este modo, apartar a los jugadores (potenciales) de la oferta ilegal de juegos de azar (véase la sentencia del Tribunal de Justicia 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, *in fine)?*

2) a) Suponiendo que una normativa nacional relativa a la política en materia de juegos de azar sea compatible con el artículo 49 CE, a la hora de aplicarla en un caso concreto, ¿debe examinar el órgano jurisdiccional nacional si la medida a adoptar, a saber, la exigencia de impedir a los residentes en el Estado miembro de que se trate, mediante un programa informático disponible a tal fin, el acceso a un sitio web para participar en los juegos de azar ofrecidos en el mismo, cumple, en las circunstancias concretas del caso, en cuanto tal y por sí misma, el requisito de que se ajuste efectivamente a los objetivos aducidos para justificar la normativa nacional, y si la restricción a la libre prestación de servicios derivada de la normativa y de su aplicación no es desproporcionada a la vista de sus objetivos?

b) ¿Es relevante para la respuesta a la segunda cuestión, letra a), el hecho de que la medida a adoptar no sea exigida e impuesta en el marco de la aplicación de la normativa nacional por parte de las autoridades públicas, sino en el marco de un procedimiento civil en el que un organizador de juegos de azar que opera con la autorización exigida requiere la adopción de la medida sobre la base de un ilícito civil cometido en su perjuicio, consistente en que la contraparte vulnera la normativa nacional pertinente y, de este modo, se procura una ventaja desleal frente a la parte que opera con la autorización exigida?

3) ¿Debe interpretarse el artículo 49 CE en el sentido de que su aplicación tiene como consecuencia que la autoridad competente de un Estado miembro no puede prohibir, sobre la base del sistema cerrado de autorizaciones aplicable en el Estado miembro a las ofertas de servicios en materia de juegos de azar, que un proveedor de servicios a quien ya se ha concedido una autorización en otro Estado miembro para la prestación de tales servicios por Internet ofrezca dichos servicios igualmente por Internet en el Estado miembro mencionado en primer lugar?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

14 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si puede considerarse que una normativa nacional, como la aplicable en el litigio principal, que pretende luchar contra la ludopatía y combatir el fraude, y que contribuye efectivamente a la realización de estos objetivos, limita las actividades de apuestas de modo coherente y sistemático, a pesar de que se permite al titular o a los titulares de una autorización exclusiva hacer atractiva su oferta en el mercado introduciendo nuevos juegos de azar y recurriendo a la publicidad.

15 El artículo 49 CE exige suprimir cualquier restricción a la libre prestación de servicios, aunque se aplique indistintamente a los prestadores de servicios nacionales y a los de los demás Estados miembros, cuando pueda prohibir, obstaculizar o hacer menos interesantes las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos. La libre prestación de servicios beneficia tanto al prestador como al destinatario de servicios (sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, apartado 51 y jurisprudencia citada).

16 Una normativa de un Estado miembro que somete la organización y la promoción de los juegos de azar a un régimen de exclusividad en favor de un único operador y que prohíbe a cualquier otro operador, incluido un operador establecido en otro Estado miembro, que ofrezca, a través de Internet, en el territorio del primer Estado miembro, servicios comprendidos en el ámbito del citado régimen constituye una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE (sentencias Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 52, y de fecha de hoy, Sporting Exchange, C-203/08, Rec. p. I-4695, apartado 24).

17 No obstante, procede apreciar si tal restricción 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 (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 55).

18 El artículo 46 CE, apartado 1, admite las restricciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha admitido una serie de razones imperiosas de interés general, que pueden justificar también las citadas restricciones, tales como los objetivos de protección de los consumidores, lucha contra el fraude y prevención tanto de la incitación al gasto excesivo en juego como de la aparición de perturbaciones en el orden social en general (sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 56).

19 En este contexto, 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 implica la protección de los consumidores y del orden social (sentencias antes citadas Gambelli y otros, apartado 63, así como Placanica y otros, apartado 47).

20 Los Estados miembros son libres para determinar, según su propia escala de valores, los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido. Sin embargo, las restricciones que impongan deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, especialmente, en relación con su proporcionalidad (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas Placanica y otros, apartado 48, así como Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, apartado 59).

21 Más en concreto, las restricciones basadas en las razones indicadas en el apartado 18 de la presente sentencia deben ser adecuadas 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 (véase, en este sentido, la sentencia Gambelli y otros, antes citada, apartado 67).

22 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si las normativas de los Estados miembros responden efectivamente a objetivos que puedan justificarlas y si las restricciones que imponen no resultan desproporcionadas en relación con dichos objetivos (sentencias antes citadas Gambelli y otros, apartado 75, así como Placanica y otros, apartado 58).

23 En el presente caso, del tenor de la primera cuestión planteada por el tribunal remitente resulta que éste identifica claramente los objetivos perseguidos por la Wok, a saber, la protección de los consumidores mediante la lucha contra la ludopatía y el fraude, y que considera que la normativa nacional de que se trata en el litigio principal responde efectivamente a estos objetivos y no va más allá de lo necesario para alcanzarlos.

24 No obstante, el citado órgano jurisdiccional alberga dudas sobre el carácter coherente y sistemático de la normativa nacional, en la medida en que ésta persigue los objetivos indicados en el apartado anterior permitiendo a los operadores económicos que disfrutan en los Países Bajos de una autorización exclusiva para organizar juegos de azar, entre los que figura De Lotto, ofrecer nuevos juegos y utilizar mensajes publicitarios para hacer más atractiva su oferta en el mercado.

25 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, una política de expansión controlada en el sector de los juegos de azar puede ser plenamente coherente con el objetivo de atraer a los jugadores que realizan actividades de juego y apuestas clandestinas y, como tales, prohibidas hacia actividades autorizadas y reguladas. Para alcanzar este objetivo, los operadores autorizados han de constituir una alternativa fiable, pero al mismo tiempo atractiva, a una actividad prohibida, circunstancia que puede implicar la oferta de una amplia gama de juegos, una publicidad de una determinada magnitud y el recurso a nuevas técnicas de distribución (sentencia Placanica y otros, antes citada, apartado 55).

26 Si bien es cierto que los fundamentos de la sentencia Placanica y otros, antes citada, se refieren únicamente al objetivo de la prevención de la criminalidad en el ámbito de los juegos de azar, mientras que en el asunto principal la normativa neerlandesa pretende también luchar contra la ludopatía, no es menos cierto que estos dos objetivos deben considerarse globalmente, ya que están relacionados con la protección tanto de los consumidores como del orden social (véanse, en este sentido, las sentencias de 24 de marzo de 1994, Schindler, C-275/92, Rec. p. I-1039, apartado 58; de 21 de septiembre de 1999, Läärä, y otros, C-124/97, Rec. p. I-6067, apartado 33, y de 21 de octubre de 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289, apartado 31).

27 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, teniendo en cuenta las circunstancias del litigio del que conoce, si la normativa nacional de que se trata en el litigio principal, en tanto permite a los titulares de una autorización exclusiva ofrecer nuevos juegos y hacer publicidad, puede considerarse que 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 legales.

28 Si se pusiera de manifiesto que el Reino de los Países Bajos lleva a cabo una política de fuerte expansión de los juegos de azar, incitando y animando de manera excesiva a los consumidores a participar en éstos, con el fin principal de reunir fondos, y que, por esta razón, la financiación de actividades sociales mediante un gravamen sobre la recaudación procedente de los juegos de azar autorizados constituye no un beneficio accesorio, sino la justificación real de la política restrictiva establecida por dicho Estado miembro debería concluirse que tal política no limita de modo

coherente y sistemático las actividades de juegos de azar y no es, por tanto, adecuada para garantizar la realización del objetivo dirigido a luchar contra la ludopatía de los consumidores.

29 En el marco de esta apreciación, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si las actividades de juego ilegales pueden constituir un problema en los Países Bajos y si una expansión de las actividades autorizadas y reguladas puede resolver tal problema.

30 En efecto, dado que el objetivo de proteger a los consumidores frente a la ludopatía es, en principio, difícilmente compatible con una política de expansión de los juegos de azar, caracterizada por la creación de nuevos juegos y por la publicidad realizada de éstos, tal política sólo puede considerarse coherente si las actividades ilegales tienen una dimensión considerable y si las medidas adoptadas se dirigen a encauzar la propensión al juego de los consumidores en circuitos legales.

31 El hecho de que la demanda de juegos de azar en los Países Bajos ya haya tenido un sensible aumento, especialmente en lo que respecta a la oferta clandestina, debería tenerse en cuenta si, como indicó De Lotto en la vista, estuviese acreditado.

32 La normativa nacional de que se trata en el litigio principal está dirigida no sólo a combatir el fraude y la criminalidad en el ámbito de los juegos de azar, sino también a garantizar la protección de los consumidores. Por ello, debe encontrarse un justo equilibrio entre la exigencia de una expansión controlada de los juegos de azar autorizados con el fin de hacer su oferta atractiva para el público y la necesidad de reducir lo más posible la ludopatía a los mismos de los consumidores.

33 Para esta apreciación, podrían resultar útiles algunos elementos que figuran en los autos sometidos al Tribunal de Justicia.

34 Según los términos de la decisión de 2004 por la que se concedió la licencia exclusiva a De Lotto para organizar apuestas deportivas, dicha «fundación vela por que a las actividades de búsqueda de clientes y de publicidad se les dé un contenido prudente y equilibrado, y en particular por luchar contra una participación excesiva en los juegos de azar organizados al amparo de la presente decisión».

35 Asimismo, mediante escrito de 23 de junio de 2004, el Ministro de Justicia neerlandés solicitó a los titulares de licencias «que restringiesen significativamente la cantidad de mensajes publicitarios y que diesen una forma y un contenido a la política restrictiva en materia de publicidad, elaborando un código de conducta y de publicidad de los operadores de juegos de azar aplicable a todos ellos». Dicho código entró en vigor en los Países Bajos el 15 de febrero de 2006.

36 Estos datos acreditan la existencia de una voluntad de las autoridades nacionales de constreñir la expansión de los juegos de azar en los Países Bajos a límites reducidos.

37 No obstante, corresponde al tribunal remitente comprobar si la evolución del mercado de los juegos de azar en los Países Bajos permite verificar la existencia de un control efectivo por las autoridades de este Estado miembro de la expansión de los juegos de azar, a nivel tanto de la amplitud de la publicidad realizada por los beneficiarios de una autorización exclusiva como de la creación por éstos de nuevos juegos, y, por consiguiente, conciliar de manera apropiada la realización simultánea de los objetivos perseguidos por la normativa nacional.

38 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión que una normativa nacional, como la aplicable en el litigio principal, que pretende luchar contra la ludopatía y combatir el fraude, y que contribuye efectivamente a la realización de estos objetivos, limita las actividades de apuestas de modo coherente y sistemático, a pesar de que el titular o los titulares de una autorización exclusiva están habilitados para hacer su oferta atractiva en el mercado introduciendo nuevos juegos de azar y recurriendo a la publicidad. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si las actividades de juego ilegales pueden constituir un problema en el Estado miembro de que se trate, que la expansión de las actividades autorizadas y reguladas pudiera resolver, y si dicha expansión no es de una magnitud que le haga inconciliable con el objetivo de luchar contra la citada ludopatía.

Sobre la segunda cuestión

39 Mediante su segunda cuestión, el tribunal remitente pregunta en esencia si, para la aplicación de una normativa de un Estado miembro relativa a los juegos de azar compatible con el artículo 49 CE, el juez nacional está obligado a comprobar, en cada caso concreto, si la medida de ejecución dirigida a garantizar el cumplimiento de dicha normativa es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido por ésta y es conforme con el principio de proporcionalidad. Asimismo, el citado órgano jurisdiccional pregunta si debe darse una respuesta diferente a esta cuestión cuando la medida que debe adoptarse es reclamada no por las autoridades públicas, sino por un particular en un procedimiento civil.

40 Como se ha recordado en el apartado 22 de la presente sentencia, corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si las normativas de los Estados miembros que restringen una libertad fundamental consagrada por el Tratado son adecuadas para garantizar la realización de objetivos de interés general que puedan justificarlas y si las restricciones que imponen no resultan desproporcionadas en relación con dichos objetivos.

41 La formulación de la segunda cuestión se basa en la premisa de que la normativa neerlandesa en materia de juegos de azar es compatible con el artículo 49 CE.

42 En el asunto principal, la restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE tiene su origen directamente en las disposiciones de la Wok, ya que ésta somete la organización y la promoción de los juegos de azar a un régimen de exclusividad en favor de un único operador y prohíbe a cualquier otro operador, incluido un operador establecido en otro Estado miembro, ofrecer, a través de Internet, en el territorio del Estado miembro de que se trate, servicios que entran en el ámbito del citado régimen.

43 Una medida de ejecución de la normativa nacional de que se trata en el litigio principal, como la orden dirigida por el juez de medidas provisionales a las sociedades Ladbrokes con el fin de bloquear el acceso a su sitio de Internet a los residentes en los Países Bajos e impedir a éstos participar en las apuestas por teléfono, es un elemento indispensable para la protección que dicho Estado miembro pretende garantizar en su territorio en materia de juegos de azar y no puede, por tanto, considerarse una restricción adicional en relación con la que resulta directamente de las disposiciones de la Wok.

44 En efecto, la citada medida de ejecución se limita a garantizar la eficacia de la normativa neerlandesa en materia de juegos de azar. Sin tal medida, la prohibición establecida por la Wok no tendría ninguna eficacia, puesto que los operadores económicos no autorizados por las autoridades nacionales podrían ofrecer juegos de azar en el mercado neerlandés.

45 Dado que la medida de ejecución establecida por el órgano jurisdiccional nacional no conlleva, por si misma, restricciones adicionales en el mercado, el examen de su conformidad con el Derecho de la Unión está estrechamente ligado al que ha realizado el órgano jurisdiccional nacional respecto a la compatibilidad de la Wok con el artículo 49 CE.

46 En estas condiciones, contrariamente a lo que sostienen las sociedades Ladbrokes, ya no es necesario examinar si la medida de ejecución está realmente justificada por una razón imperiosa de interés general, si es adecuada para alcanzar los objetivos de limitar la ludopatía y luchar contra el fraude y si no va más allá de lo necesario para alcanzar dichos objetivos.

47 Por otro lado, la circunstancia de que la citada medida de ejecución se haya adoptado a raíz de una intervención de las autoridades públicas destinada a garantizar el cumplimiento de la normativa nacional o a raíz de una solicitud de un particular en un procedimiento civil con el fin de proteger los derechos de que disfruta en virtud de la citada normativa carece de incidencia sobre la solución del litigio del que conoce el tribunal remitente.

48 En efecto, el objeto de este litigio se refiere a la aplicación del artículo 49 CE, cuyas disposiciones confieren a los particulares derechos que éstos pueden invocar ante los tribunales y que los órganos jurisdiccionales nacionales deben tutelar (véanse las sentencias de 3 de diciembre de 1974, van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299, apartado 27, y de 11 de enero de 2007, ITC, C-208/05, Rec. p. I-181, apartado 67).

49 Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales, con independencia de la vía procesal a través de la cual conocen del asunto, adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el ejercicio, en un Estado miembro y en situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, del derecho a la libre prestación de servicios por los operadores económicos.

50 En virtud de las observaciones anteriores procede responder a la segunda cuestión que para la aplicación de una normativa de un Estado miembro relativa a los juegos de azar compatible con el artículo 49 CE, el juez nacional no está obligado a comprobar, en cada caso concreto, si la medida de ejecución dirigida a garantizar el cumplimiento de dicha normativa es adecuada para garantizar la realización del objetivo

perseguido por ésta y si es conforme con el principio de proporcionalidad, siempre que dicha medida sea necesaria para garantizar el efecto útil de la citada normativa y no implique ninguna restricción adicional en relación con la que resulta de la propia normativa. La circunstancia de que la medida de ejecución se haya adoptado a raíz de una intervención de las autoridades públicas destinada a garantizar el cumplimiento de la normativa nacional o a raíz de una solicitud de un particular en un procedimiento civil con el fin de proteger los derechos de que disfruta en virtud de la citada normativa carece de incidencia sobre la solución del litigio del que conoce el órgano jurisdiccional remitente.

Sobre la tercera cuestión

51 Mediante su tercera cuestión, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que es contrario a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que somete la organización y la promoción de los juegos de azar a un régimen de exclusividad en favor de un único operador y que prohíbe a cualquier otro operador, incluido un operador establecido en otro Estado miembro, ofrecer, a través de Internet, en el territorio del primer Estado miembro, servicios incluidos en el ámbito del citado régimen.

52 Dicha cuestión se inscribe en el mismo marco jurídico que la primera cuestión planteada en el asunto que dio lugar a la sentencia Sporting Exchange, antes citada, y es idéntica a aquélla.

53 Las sociedades Ladbrokes alegan que son titulares de una autorización expedida por las autoridades del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte que les permite ofrecer apuestas deportivas y otros juegos de azar a través de Internet o por teléfono y están sometidas, en dicho Estado miembro, a una legislación muy estricta para prevenir el fraude y la ludopatía. Asimismo, alegan que, cuando un Estado miembro impone restricciones a la organización de juegos de azar, debe tener en cuenta que el interés público que justifica la restricción de que se trata ya está protegido por las normas establecidas por el Estado miembro en el que el prestador de servicios dispone de una autorización para la explotación de tales juegos. Los controles y las garantías no deben tener lugar en dos ocasiones.

54 A este respecto, procede observar que el sector de los juegos de azar ofrecidos por Internet no ha sido objeto de armonización en el seno de la Unión Europea. Por lo tanto, un Estado miembro puede considerar que el solo hecho de que un operador como las sociedades Ladbrokes propongan legalmente por Internet servicios incluidos en este sector en otro Estado miembro, en el que se encuentre establecido y en el que, en principio, debe cumplir requisitos legales y superar los controles ejercidos por las autoridades competentes de este último Estado, no es una garantía suficiente para la protección de los consumidores nacionales contra los riesgos de fraude y criminalidad, habida cuenta de las dificultades a las que, en este contexto, pueden verse confrontadas las autoridades del Estado miembro de establecimiento a la hora de evaluar la honradez y cualidades profesionales de los operadores (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 69).

55 Por otro lado, 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 envergadura en comparación con los mercados tradicionales de estos juegos (sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 70).

56 No puede considerarse que el hecho de que un operador que ofrece juegos de azar a través de Internet no lleve a cabo una política activa de ventas en el Estado miembro de que se trata, especialmente debido a que no utiliza la publicidad en dicho Estado, contradiga las consideraciones realizadas en los dos apartados anteriores. Éstas se basan únicamente en los efectos de la mera accesibilidad de los juegos de azar a través de Internet y no en las consecuencias eventualmente divergentes de la oferta activa o pasiva de las prestaciones de dicho operador.

57 De lo anterior se desprende que la restricción controvertida en el litigio principal puede, dadas las particularidades propias de la oferta de juegos de azar por Internet, considerarse justificada por el objetivo de lucha contra el fraude y la criminalidad (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartado 72).

58 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión que el artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que somete la organización y la promoción de los juegos de azar a un régimen de exclusividad en favor de un único operador y que prohíbe a cualquier otro operador, incluido un operador establecido en otro Estado miembro, ofrecer, a través de Internet, en el territorio del primer Estado miembro, servicios incluidos en el ámbito del citado régimen.

Costas

59 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 Segunda) declara:

1) **Una normativa nacional, como la aplicable en el litigio principal, que pretende luchar contra la ludopatía y combatir el fraude, y que contribuye efectivamente a la realización de estos objetivos, limita las actividades de apuestas de modo coherente y sistemático, a pesar de que el titular o los titulares de una autorización exclusiva están habilitados para hacer su oferta atractiva en el mercado introduciendo nuevos juegos de azar y recurriendo a la publicidad. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si las actividades de juego ilegales pueden constituir un problema en el Estado miembro de que se trate, que la expansión de las actividades autorizadas y reguladas pudiera resolver, y si dicha expansión no es de tal magnitud que le haga inconciliable con el objetivo de luchar contra la citada ludopatía.**

2) **Para la aplicación de una normativa de un Estado miembro relativa a los juegos de azar compatible con el artículo 49 CE, el juez nacional no está obligado a comprobar, en cada caso concreto, si la medida de ejecución dirigida a garantizar el cumplimiento de esta normativa es adecuada para garantizar la realización del objetivo perseguido por ésta y es conforme con el principio de proporcionalidad, siempre que dicha medida sea necesaria para garantizar el efecto útil de la citada normativa y no implique ninguna restricción adicional en relación con la que resulta de la propia normativa. La circunstancia de que la medida de ejecución se haya adoptado a raíz de una intervención de las autoridades públicas destinada a garantizar el cumplimiento de la normativa nacional o a raíz de una solicitud de un particular en un procedimiento civil con el fin de proteger los derechos de que disfruta en virtud de la citada normativa carece de incidencia sobre la solución del litigio del que conoce el órgano jurisdiccional remitente.**

3) El artículo 49 CE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que somete la organización y la promoción de los juegos de azar a un régimen de exclusividad en favor de un único operador y que prohíbe a cualquier otro operador, incluido un operador establecido en otro Estado miembro, ofrecer, a través de Internet, en el territorio del primer Estado miembro, servicios incluidos en el ámbito del citado régimen.

Firmas