

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 8 de septiembre de 2009

«Petición de decisión prejudicial – Artículo 49 CE – Restricciones a la libre prestación de servicios – Explotación de juegos de azar por Internet»

En el asunto C-42/07, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto (Portugal), mediante resolución de 26 de enero de 2007, recibida en el Tribunal de Justicia el 2 de febrero de 2007, en el procedimiento entre Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Bwin International Ltd, anteriormente Baw International Ltd, contra Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas y K. Lenaerts, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Tizzano y J.N. Cunha Rodrigues, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. K. Schiemann (Ponente), J. Klučka y A. Arabadjiev, la Sra. C. Toader y el Sr. J.-J. Kasel, Jueces; Abogado General: Sr. Y. Bot; Secretarios: Sra. K. Sztranc-Sławiczek y Sr. B. Fülöp, administradores; habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de abril de 2008; consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International Ltd, por el Sr. E. Serra Jorge, abogado, y por los Sres. C.-D. Ehlermann y A. Gutermuth, Rechtsanwälte;
- en nombre del Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, por el Sr. V. Rodrigues Feliciano, procurador-adjunto;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes y por las Sras. L. Duarte y A. Matos Barros, 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. Vlaeminck, advocaat;

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

- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. M. Lumma, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno griego, por las Sras. N. Dafniou, 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 italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;

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

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

- en nombre del Gobierno esloveno, por la Sra. T. Mihelič, en calidad de agente;

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

- en nombre del Gobierno noruego, por los Sres. P. Wennerås y J.A. Dalbakk, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. E. Traversa y la Sra. M. Afonso, en calidad de agentes; oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de octubre de 2008; dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 43 CE, 49 CE y 56 CE.

2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre, por un lado, la Liga Portuguesa de Futebol Profissional (en lo sucesivo, «Liga») y Bwin International Ltd (en lo sucesivo, «Bwin»), anteriormente Baw International Ltd, y, por otro lado, el Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (en lo sucesivo, «Santa Casa»), en relación con las multas que la dirección de dicho departamento impuso a las primeras por infracción de la normativa portuguesa aplicable a la oferta de determinados juegos de azar por Internet.

Marco jurídico

Normativa portuguesa relativa a los juegos de azar

3 En Portugal, el principio general que rige en materia de juegos de azar es el de prohibición, si bien el Estado se reserva la posibilidad de autorizar, con arreglo al régimen que considere más adecuado, la explotación directa de uno o de varios juegos por un organismo del Estado o directamente dependiente de él o de conceder esta explotación a entidades privadas, con ánimo de lucro o sin él, a través de licitaciones convocadas con arreglo al Código de procedimiento administrativo.

4 Los juegos de azar en forma de loterías, loto y apuestas deportivas se conocen en Portugal con la denominación de juegos sociales («jogos sociais») y su explotación se confía sistemáticamente a la Santa Casa.

5 Cada uno de los juegos de azar organizados por la Santa Casa se crea de forma independiente mediante Decreto-ley y un reglamento del Gobierno regula toda la organización y explotación de los diferentes juegos ofrecidos por aquélla, incluidos el importe de las apuestas, la distribución de premios, la periodicidad de los sorteos, el porcentaje concreto para cada premio, los modos de recaudación de las apuestas, la forma de selección de los distribuidores autorizados y las modalidades y los plazos para el pago de los premios.

6 El primero de estos juegos fue la lotería nacional (Lotaria Nacional), creada por edicto real de 18 de noviembre de 1783, por el que se atribuye a la Santa Casa su concesión, que no ha dejado de renovarse desde entonces. En la actualidad, esta lotería consiste en un sorteo mensual de números.

7 Como consecuencia de una serie de desarrollos normativos, la Santa Casa adquirió el derecho de organizar otros tipos de juegos de azar basados en la extracción de números o en competiciones deportivas. Se crearon de este modo dos juegos de apuestas deportivas sobre partidos de fútbol denominados «Totobola» y «Totogolo», que permitían a los jugadores apostar sobre el resultado (victoria, empate o derrota) y el número de goles marcados por los equipos, respectivamente. Hay también dos tipos de loto: el Totoloto, que consiste en la selección de 6 números entre 49, y el EuroMillions, que se juega a nivel europeo. Los jugadores que participan en el Totobola o en el Totoloto tienen también la posibilidad de participar en un juego denominado «Joker», que consiste en la extracción aleatoria de un número. Hay un último juego de rasca y gana, el de la Lotaria Instantânea, que se denomina comúnmente «raspadinha».

La oferta de juegos sociales por Internet

8 En 2003, el marco jurídico relativo a las loterías, los juegos tipo loto y las apuestas deportivas fue adaptado para dar respuesta a los desarrollos técnicos que permitían ofrecer juegos mediante soporte electrónico, en particular por Internet. Estas medidas se establecen en el Decreto-ley nº 282/2003, de 8 de noviembre de 2003 (Diário da República I, serie A, nº 259, de 8 de noviembre de 2003). Tienen fundamentalmente por objeto, por una parte, autorizar a la Santa Casa a distribuir sus productos en soporte electrónico y, por otra parte, extender el derecho exclusivo de explotación de la Santa Casa a los juegos ofrecidos mediante soporte electrónico, en particular por Internet, prohibiendo, por tanto, la utilización de estos medios a los demás operadores.

9 El artículo 2 del Decreto-ley nº 282/2003 atribuye en exclusiva a la Santa Casa, a través de su departamento de juegos, la explotación en soporte electrónico de los juegos de que se trata, así como de cualesquiera otros cuya explotación le sea conferida, y precisa que este régimen de exclusividad abarca todo el territorio nacional, con inclusión, entre otros ámbitos, de Internet.

10 El artículo 11, apartado 1, del Decreto-ley nº 282/2003 tipifica como infracción administrativa:

«a) la promoción, organización o explotación por vía electrónica de los juegos [cuya explotación ha sido atribuida a la Santa Casa] en infracción del régimen de exclusividad previsto en el artículo 2 [de dicho Decreto-ley], así como la emisión, distribución o venta de billetes virtuales y la publicidad de los respectivos sorteos, tanto si tienen lugar en el territorio nacional como en el extranjero;

b) la promoción, organización o explotación por vía electrónica de las loterías o de otros sorteos análogos a los de la Lotaría Nacional o de la Lotaría Instantánea en infracción del régimen de exclusividad previsto en el artículo 2 [de dicho Decreto-ley], así como la emisión, distribución o venta de billetes virtuales y la publicidad de los respectivos sorteos, tanto si tienen lugar en el territorio nacional como en el extranjero;

[...]»

11 El artículo 12, apartado 1, del Decreto-ley nº 282/2003 establece las cuantías máximas y mínimas de las multas con las que se sancionan las infracciones administrativas contempladas, en particular, en el artículo 11, apartado 1, letras a) y b), de este Decreto-ley. En relación con las personas jurídicas, se dispone que la multa no podrá ser inferior a 2.000 euros ni superior al triple de la suma total que se estime que se ha recaudado mediante la organización del juego, siempre que este triple sea superior a 2.000 euros y no exceda el límite de 44.890 euros.

Organización y actividades de la Santa Casa

12 Las actividades de la Santa Casa estaban reguladas, en la época en que acaecieron los hechos del litigio principal, por el Decreto-ley nº 322/91, de 26 de agosto de 1991, que aprueba los estatutos de la Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (Diário da República I, serie A, nº 195, de 26 de agosto de 1991), en su versión modificada por el Decreto-ley nº 469/99, de 6 de noviembre de 1999 (Diário da República I, serie A, nº 259, de 6 de noviembre de 1999) (en lo sucesivo, «Decreto-ley nº 322/91»).

13 La exposición de motivos del Decreto-ley nº 322/91 subraya la importancia de la Santa Casa en sus múltiples aspectos –histórico, social, patrimonial y económico–, para concluir que el Gobierno ha de prestarle «una atención especial y permanente para preservarla de

disfunciones interpretativas o prácticas [...] previendo, no obstante, la concesión de la mayor autonomía para la gestión y explotación de juegos sociales».

14 A tenor del artículo 1, apartado 1, de sus estatutos, la Santa Casa es una «persona jurídica de utilidad pública administrativa». Los órganos de administración de la Santa Casa están constituidos, conforme al artículo 12, apartado 1, de sus estatutos, por un director y un consejo de administración. De conformidad con el artículo 13 de los mismos estatutos, el director es nombrado mediante decreto del Primer Ministro, mientras que los demás miembros del consejo de administración de la Santa Casa son designados por órdenes ministeriales de los miembros del Gobierno bajo cuya tutela se encuentra dicha institución.

15 Con arreglo al artículo 20, apartado 1, de sus estatutos, se han confiado a la Santa Casa misiones concretas en los ámbitos de protección de la familia, la maternidad y la infancia, de ayuda a los menores desprotegidos y en peligro, de ayuda a los ancianos, de situaciones sociales de graves carencias, así como de prestaciones de asistencia sanitaria primaria y especializada.

16 La recaudación procedente de los diferentes juegos de azar se reparte entre la Santa Casa y otras instituciones de utilidad pública o implicadas en ámbitos de acción social. Entre estas otras instituciones de utilidad pública se encuentran asociaciones de bomberos voluntarios, instituciones privadas de solidaridad social y establecimientos de prevención y rehabilitación de personas con discapacidad, así como el Fondo de fomento cultural.

17 La explotación de los juegos de azar es competencia del departamento de juegos de la Santa Casa. Este departamento se rige por un reglamento aprobado, al igual que los estatutos de la Santa Casa, por el Decreto-ley nº 322/91 y dispone de sus propios órganos de administración y control.

18 Con arreglo al artículo 5 del reglamento del departamento de juegos, el órgano de administración de este departamento está compuesto por el director de la Santa Casa, quien debe asumir la presidencia, y dos consejeros delegados, nombrados por orden ministerial conjunta del Ministro de Trabajo y Solidaridad y del Ministro de Sanidad. De conformidad con los artículos 8, 12 y 16 del reglamento del departamento de juegos, los miembros de los jurados de los concursos, de la mesa de los sorteos y del tribunal de reclamaciones son, en su mayoría, representantes de la administración pública, concretamente de la Inspección general de finanzas y del Gobierno civil de Lisboa. Así, el presidente del tribunal de reclamaciones, quien dispone de voto de calidad, pertenece a la judicatura y es designado por orden del Ministro de Justicia. Dos de los tres miembros de dicho tribunal son nombrados por orden del

Inspector general de finanzas y del Gobernador civil de Lisboa, respectivamente, mientras que la designación del tercero corresponde al director de la Santa Casa.

19 El departamento de juegos tiene atribuidas potestades de autoridad administrativa para iniciar, instruir e impulsar procedimientos de infracción por explotación ilícita de juegos de azar atribuidos en exclusiva a la Santa Casa. El Decreto-ley nº 282/2003 confiere, en particular, a la dirección de dicho departamento la potestad administrativa necesaria para imponer las multas previstas en su artículo 12, apartado 1.

Litigio principal y cuestión prejudicial

20 Bwin es una empresa de juegos en línea con domicilio en Gibraltar. Propone juegos de azar en su sitio de Internet.

21 Bwin no cuenta con ningún establecimiento en Portugal. Sus servidores para la oferta en línea se encuentran en Gibraltar y Austria. Todas las apuestas son realizadas directamente por el consumidor en el sitio de Internet de Bwin o mediante cualquier otro medio de comunicación directa. Las apuestas dinerarias se satisfacen mediante tarjeta bancaria o por otros medios de pago electrónico. El importe de las eventuales ganancias se computa en la cuenta de apuestas abierta por Bwin a nombre del jugador, quien puede utilizar este dinero para seguir jugando o solicitar que se le transfiera a su cuenta bancaria.

22 Bwin propone una amplia gama de juegos de azar en línea, en la que se incluyen apuestas deportivas, juegos de casino como la ruleta y el póquer y juegos basados en la extracción aleatoria de números, análogos al Totoloto de la Santa Casa.

23 Las apuestas deportivas propuestas se refieren a los resultados tanto de partidos de fútbol como de otras competiciones deportivas. Entre las diferentes posibilidades de juego se incluyen apuestas sobre los resultados (victoria, empate o derrota) de los partidos de fútbol de la liga portuguesa, que son equivalentes a los juegos Totobola y Totogolo, cuya explotación está atribuida a la Santa Casa. Bwin propone además apuestas deportivas en línea en tiempo real, con cuotas variables que fluctúan a medida que se desarrolla el acontecimiento deportivo sobre el que se apuesta. Las informaciones sobre, en particular, el resultado del partido, el tiempo transcurrido o las tarjetas amarillas o rojas mostradas se publican en tiempo real en el sitio de Internet de Bwin, lo que permite a los jugadores efectuar apuestas interactivamente a lo largo del desarrollo del acontecimiento deportivo.

24 Según se expone en la resolución de remisión, la Liga es una persona jurídica de Derecho privado con estructura asociativa y sin ánimo de lucro que integra todos los clubes que participan en las competiciones de fútbol profesional de Portugal. Organiza, en particular, la competición de fútbol correspondiente a la primera división nacional, cuya explotación comercial le corresponde.

25 La Liga y Bwin han precisado en las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia que, en virtud del contrato de patrocinio que celebraron el 18 de agosto de 2005 para cuatro temporadas deportivas a partir de la temporada 2005/2006, Bwin asumió la condición de principal patrocinador institucional de la primera división de fútbol en Portugal. Conforme a este contrato, la primera división, anteriormente denominada «Super Liga», pasó a denominarse, en un primer momento, «Liga betandwin.com» y, posteriormente, «Bwin Liga». Además, los logotipos de Bwin se exhibían en la equipación utilizada por los jugadores y en los estadios de los clubes de primera división. Por otro lado, se incluyeron en el sitio de Internet de la Liga referencias y un enlace al sitio de Internet de Bwin, que permitía a los consumidores establecidos en Portugal y en otros Estados utilizar los servicios de juegos de azar propuestos de este modo.

26 La dirección del departamento de juegos de la Santa Casa, en ejercicio de las competencias conferidas en el Decreto-ley nº 282/2003, impuso a la Liga y a Bwin multas de 75.000 euros y de 74.500 euros, respectivamente, por las infracciones administrativas contempladas en el artículo 11, apartado 1, letras a) y b), del mismo Decreto-ley. Estos importes expresan la acumulación jurídica de dos multas impuestas a la Liga y a Bwin, por un lado, por haber promocionado, organizado y explotado por Internet juegos sociales concedidos a la Santa Casa o juegos análogos a éstos y, por otro lado, por haber publicitado la realización de estos juegos.

27 La Liga y Bwin recurrieron ante el órgano jurisdiccional remitente para obtener la anulación de estas decisiones, invocando, en particular, las normas y la jurisprudencia comunitarias en esta materia.

28 En estas circunstancias, el Tribunal de Pequena Instância Criminal do Porto decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«[¿Constituye el] [...] régimen de exclusividad, de que disfruta la Santa Casa, [...] un obstáculo a la libre prestación de servicios que vulnera los principios de libre prestación de servicios, de libertad de establecimiento y de libertad de pagos, consagrados en los artículos 49 [CE], 43 [CE] y 56 [CE], respectivamente, en la medida en que se aplica a [Bwin], es decir, a un

prestador de servicios que está domiciliado en otro Estado miembro, donde presta legalmente servicios análogos, y que no cuenta con ningún establecimiento físico en Portugal[?]

[¿Se oponen] [...] el Derecho comunitario y, en especial, los principios mencionados [...] a un régimen nacional, como el controvertido en el asunto principal, que, por un lado, consagra un régimen de exclusividad, en favor de una única entidad, para la explotación de loterías y apuestas mutuas y, por otro lado, extiende ese régimen a “todo el territorio nacional, con inclusión [...] de Internet”[?]

Sobre la solicitud de que se ordene la reapertura de la fase oral

29 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de octubre de 2008, Bwin solicitó al Tribunal de Justicia que ordenara la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 del Reglamento de Procedimiento.

30 Con arreglo a dicha disposición, se oyó al Abogado General a este respecto.

31 El Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (véase, en particular, la sentencia de 26 de junio de 2008, Burda, C-284/06, Rec. p. I-4571, apartado 37 y jurisprudencia citada).

32 Sin embargo, ni el Estatuto del Tribunal de Justicia ni su Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes formulen observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General.

33 En su solicitud, Bwin se limita esencialmente a comentar las conclusiones del Abogado General censurando el que, en relación con determinados elementos fácticos, se haya basado en las observaciones presentadas por la Santa Casa y el Gobierno portugués sin hacer referencia a los argumentos invocados por dicha empresa y por la Liga para su refutación y sin tan siquiera mencionar que eran objeto de controversia.

34 El Tribunal de Justicia considera que, en el presente caso, dispone de todos los elementos necesarios para responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente y que no procede examinar el asunto a la luz de una alegación que no ha sido debatida ante este Tribunal.

35 Por consiguiente, no procede acordar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

36 En las observaciones que ha presentado ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano niega la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial por estimar que con la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se solicita que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la compatibilidad de una disposición de Derecho nacional con el Derecho comunitario.

37 A este respecto, procede recordar que el sistema de cooperación instaurado por el artículo 234 CE se basa en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia. En el marco de un procedimiento entablado con arreglo a dicho artículo, la interpretación de las normas nacionales es tarea de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y no del Tribunal de Justicia, sin que corresponda a éste pronunciarse sobre la compatibilidad de normas de Derecho interno con el Derecho comunitario. Sin embargo, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todos los elementos de interpretación relacionados con el Derecho comunitario que puedan permitirle apreciar la compatibilidad de las normas de Derecho interno con la normativa comunitaria (sentencia de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros, C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891, apartado 36).

38 Debe señalarse que, con su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente no solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la compatibilidad con el Derecho comunitario de la normativa específica en materia de juegos de azar en Portugal, sino sólo sobre algunos elementos de ésta que se describen en términos genéricos y, en concreto, sobre la prohibición por la que, con excepción de la Santa Casa, se impide a los prestadores de servicios, incluidos los establecidos en otros Estados miembros, proponer por Internet en territorio portugués juegos de azar concedidos a la Santa Casa o juegos análogos a éstos. Esta solicitud es admisible.

39 Además, los Gobiernos italiano, neerlandés y noruego, así como la Comisión de las Comunidades Europeas, cuestionan la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial por entender que no incluye las suficientes indicaciones sobre el contenido y los objetivos de la normativa portuguesa aplicable al litigio principal.

40 Por lo que se refiere a la información que ha de proporcionarse al Tribunal de Justicia en el marco de una resolución de remisión, es preciso recordar que tal información no sólo sirve para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles al órgano jurisdiccional remitente, sino que también ha de ofrecer a los Gobiernos de los Estados miembros y a las demás partes interesadas la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia. De una jurisprudencia reiterada se desprende que a estos efectos, por una parte, es necesario que el juez nacional defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. Por otra parte, en la resolución de remisión deben figurar las razones precisas que han conducido al juez nacional a plantearse la interpretación del Derecho comunitario y a estimar necesario someter cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. En este contexto, es indispensable que el juez nacional dé un mínimo de explicaciones sobre las razones de la elección de las disposiciones comunitarias cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre estas disposiciones y la legislación nacional aplicable al litigio principal (véase la sentencia Placanica y otros, antes citada, apartado 34 y jurisprudencia citada).

41 A este respecto, es cierto que la precisión, cuando no la utilidad, tanto de las observaciones presentadas por los Gobiernos de los Estados miembros y por las demás partes interesadas como de la respuesta del Tribunal de Justicia puede depender de que las indicaciones sobre el contenido y los objetivos de la normativa aplicable en el litigio principal sean lo suficientemente detalladas. Sin embargo, habida cuenta de la separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, no puede exigirse que, antes de dirigirse a este último, el órgano jurisdiccional remitente haya efectuado todas las constataciones fácticas y las apreciaciones jurídicas que le incumben en el marco de su misión jurisdiccional. Basta con que el objeto del litigio principal y sus principales implicaciones para el ordenamiento jurídico comunitario se desprendan de la petición de decisión prejudicial para que se permita a los Estados miembros presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia y participar eficazmente en el procedimiento entablado ante éste.

42 En el asunto principal, la resolución de remisión cumple estos requisitos. El órgano jurisdiccional remitente ha definido el marco fáctico y normativo en el que se inserta la cuestión que se plantea al Tribunal de Justicia. En la medida en que no constan en dicha resolución los objetivos de la normativa portuguesa en materia de juegos de azar, el Tribunal de Justicia debe responder a la cuestión planteada teniendo en cuenta, en particular, los objetivos que han invocado ante él las partes del litigio principal y el Gobierno portugués. Por tanto, el Tribunal de Justicia considera que, en estas circunstancias, dispone de todos los elementos necesarios para responder a esta cuestión.

43 Por consiguiente, procede declarar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre la cuestión prejudicial

44 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de los artículos 43 CE, 49 CE y 56 CE.

Sobre la aplicabilidad de los artículos 43 CE y 56 CE

45 Dado que la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere no sólo al artículo 49 CE, sino también a los artículos 43 CE y 56 CE, debe señalarse en primer lugar que, a la luz de la información que consta en autos, estos dos últimos artículos no resultan aplicables en el litigio principal.

46 En lo que atañe a la aplicabilidad del artículo 43 CE, consta que Bwin ejerce sus actividades en Portugal exclusivamente por Internet, sin contar con intermediarios situados en territorio portugués y, por tanto, sin que se haya creado ningún establecimiento principal o secundario en Portugal. Asimismo, no se desprende de los autos que Bwin haya tenido intención de establecerse en Portugal. Por consiguiente, nada indica que puedan aplicarse en el litigio principal las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento.

47 En cuanto a la aplicabilidad del artículo 56 CE, procede señalar que los eventuales efectos restrictivos de la normativa nacional controvertida en el litigio principal sobre la libre circulación de capitales y la libertad de pagos no son sino la consecuencia necesaria de las eventuales restricciones impuestas a la libre prestación de servicios. Cuando una medida nacional atañe simultáneamente a diversas libertades fundamentales, el Tribunal de Justicia la examina, en principio, a la luz de una sola de estas libertades, si se demuestra que, en las

circunstancias del caso de que se trate, las demás son por completo secundarias con respecto a la primera y pueden subordinarse a ella (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Rec. p. I-9521, apartado 34 y jurisprudencia citada).

48 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente teniendo únicamente en cuenta el artículo 49 CE.

Sobre el alcance de la cuestión prejudicial

49 El litigio principal se refiere a la comercialización en Portugal de determinados juegos de azar que se practican mediante soporte electrónico, en concreto, por Internet. Bwin, operador privado establecido en otro Estado miembro, propone juegos de azar en Portugal exclusivamente por Internet, al tiempo que las infracciones administrativas, contempladas por el artículo 11, apartado 1, letras a) y b), del Decreto-ley nº 282/2003, que se imputan a la Liga y a Bwin en el litigio principal se refieren únicamente a actividades relacionadas con la organización de juegos por vía electrónica.

50 Por lo tanto, debe interpretarse la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que con ella se pregunta, en esencia, si el artículo 49 CE se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que impide a operadores como Bwin, establecidos en otros Estados miembros donde ofrecen legalmente servicios análogos, proponer juegos de azar por Internet en el territorio de dicho Estado miembro.

Sobre la existencia de restricciones a la libre prestación de servicios

51 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 (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 12, y de 3 de octubre de 2000, Corsten, C-58/98, Rec. p. I-7919, apartado 33). Además, la libre prestación de servicios beneficia tanto al prestador como al destinatario de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone, 286/82 y 26/83, Rec. p. 377, apartado 16).

52 Consta que una normativa de un Estado miembro que prohíbe a los prestadores que, como Bwin, están establecidos en otros Estados miembros proponer servicios por Internet en el territorio de dicho Estado constituye una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, Rec. p. I-13031, apartado 54).

53 Además, dicha normativa supone una restricción a la libertad de los residentes en el Estado miembro de que se trate de acceder por Internet a servicios ofrecidos en otros Estados miembros.

54 Por lo tanto, procede declarar, como por otro lado admite expresamente el Gobierno portugués, que la normativa controvertida en el litigio principal da lugar a una restricción a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE.

Sobre la justificación de la restricción a la libre prestación de servicios

55 Debe examinarse en qué medida la restricción controvertida en el litigio principal 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.

56 El artículo 46 CE, apartado 1, admite restricciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública. Por otro lado, la jurisprudencia ha admitido una serie de razones imperiosas de interés general, 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 (véase la sentencia Placanica y otros, antes citada, apartado 46 y jurisprudencia citada).

57 En este contexto, procede observar, como han señalado la mayoría de los Estados miembros que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, que la normativa en materia de juegos de azar se cuenta entre los ámbitos en que se dan considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros. A falta de armonización comunitaria en la materia, corresponde a cada Estado miembro apreciar en estos ámbitos, conforme a su propia escala de valores, las exigencias que supone la protección de los intereses afectados (véanse, en particular, las sentencias de 14 de diciembre de 1979, Henn y Darby, 34/79, Rec. p. 3795, apartado 15; de 24 de marzo de 1994, Schindler, C-275/92,

Rec. p. I-1039, apartado 32; de 20 de noviembre de 2001, Jany y otras, C-268/99, Rec. p. I-8615, apartados 56 y 60, y Placanica y otros, antes citada, apartado 47).

58 El mero hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente del adoptado por otro Estado miembro no puede tener incidencia en la apreciación de la necesidad y de la proporcionalidad de las disposiciones adoptadas en la materia. Éstas deben apreciarse solamente en relación con los objetivos que persiguen las autoridades competentes del Estado miembro interesado y con el nivel de protección que éstas pretenden garantizar (sentencias de 21 de septiembre de 1999, Läärrä y otros, C-124/97, Rec. p. I-6067, apartado 36, y de 21 de octubre de 1999, Zenatti, C-67/98, Rec. p. I-7289, apartado 34).

59 Los Estados miembros son, por lo tanto, libres para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido. Sin embargo, las restricciones que impongan deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su proporcionalidad (sentencia Placanica y otros, antes citada, apartado 48).

60 Por consiguiente, es necesario examinar en el presente caso, en particular, si la restricción de la oferta de juegos de azar por Internet impuesta por la normativa nacional controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar la realización del objetivo o de los objetivos invocados por el Estado miembro de que se trate y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlos. En todo caso, tales restricciones deben aplicarse de modo no discriminatorio (véase, en este sentido, la sentencia Placanica y otros, antes citada, apartado 49).

61 Debe recordarse, en este contexto, 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-0000, apartado 55).

62 En opinión del Gobierno portugués y de la Santa Casa, el objetivo principal que persigue la normativa nacional consiste en la lucha contra la criminalidad y, más concretamente, en la protección de los consumidores de juegos de azar contra los fraudes cometidos por los operadores.

63 Debe señalarse a este respecto que la lucha contra la criminalidad puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique la imposición de restricciones en cuanto a los

operadores autorizados para proponer servicios en el sector de los juegos de azar. Habida cuenta de la importancia que puede alcanzar su recaudación y de las ganancias que pueden ofrecer a los jugadores, estos juegos suponen un elevado riesgo de comisión de delitos y fraudes.

64 Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha reconocido que la autorización limitada de los juegos en un marco exclusivo presenta la ventaja de canalizar su explotación en un circuito controlado y de prevenir los riesgos de tal explotación con fines fraudulentos y criminales (véanse las sentencias, antes citadas, Läärä y otros, apartado 37, y Zenatti, apartado 35).

65 El Gobierno portugués afirma que la concesión de derechos exclusivos para la organización de juegos de azar en favor de la Santa Casa garantiza el funcionamiento de un sistema controlado y seguro. Por una parte, la larga existencia de la Santa Casa, que se extiende durante más de cinco siglos, demuestra la fiabilidad de este organismo. Por otra parte, el mismo Gobierno sostiene que la Santa Casa despliega su actividad estrictamente bajo su dependencia. La regulación jurídica de los juegos de azar, los estatutos de la Santa Casa y la implicación del Gobierno en la designación de los miembros de los órganos administrativos de ésta permiten al Estado ejercer una potestad de tutela efectiva sobre la Santa Casa. Este régimen legal y estatutario proporciona al Estado suficientes garantías de que se respetan las normas adoptadas para preservar la limpieza de los juegos de azar organizados por la Santa Casa.

66 A este respecto, del marco jurídico nacional, reproducido en los apartados 12 a 19 de la presente sentencia, se desprende que la organización y el funcionamiento de la Santa Casa se rigen por consideraciones y exigencias orientadas a la consecución de objetivos de interés público. Se han atribuido al departamento de juegos de la Santa Casa potestades de autoridad administrativa para iniciar, instruir e impulsar procedimientos de infracción por explotación ilícita de juegos de azar atribuidos con carácter exclusivo a la Santa Casa.

67 Ha de admitirse a este respecto que la concesión de derechos exclusivos para la explotación de juegos de azar por Internet a un operador único que, como la Santa Casa, está sometido a un estrecho control de los poderes públicos puede, en circunstancias como las del litigio principal, canalizar la explotación de estos juegos en un circuito controlado y considerarse apta para proteger a los consumidores contra los fraudes cometidos por los operadores.

68 En lo que atañe al examen de la necesidad del régimen controvertido en el asunto principal, el Gobierno portugués señala que las autoridades de un Estado miembro no tienen las mismas posibilidades de control sobre los operadores domiciliados fuera del territorio nacional que utilicen Internet para proponer sus servicios que sobre operadores como la Santa Casa.

69 A este respecto, procede observar que el sector de los juegos de azar ofrecidos por Internet no ha sido objeto de armonización comunitaria. Por lo tanto, un Estado miembro puede considerar que el solo hecho de que un operador como Bwin proponga 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 constituye 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.

70 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 importancia en comparación con los mercados tradicionales de estos juegos.

71 Además, no se puede excluir la posibilidad de que un operador que patrocina ciertas competiciones deportivas sobre las que acepta apuestas, así como ciertos equipos participantes en estas competiciones, goce de una situación que le permita influir directa o indirectamente en el resultado de éstas con el fin de aumentar sus beneficios.

72 De estas consideraciones 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.

73 Por lo tanto, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 49 CE no se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que impide a operadores como Bwin, establecidos en otros Estados miembros donde ofrecen legalmente servicios análogos, proponer juegos de azar por Internet en el territorio de dicho Estado miembro.

Costas

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

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

El artículo 49 CE no se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que impide a operadores como Bwin International Ltd, establecidos en otros Estados miembros donde ofrecen legalmente servicios análogos, proponer juegos de azar por Internet en el territorio de dicho Estado miembro.