

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 2 de marzo de 2023 (*)

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios — Artículo 56 TFUE — Restricciones a la libre prestación de servicios — Juegos de azar — Normativa de un Estado miembro que establece una prohibición general de que los establecimientos de juegos de azar hagan publicidad — Excepción de pleno Derecho de esta prohibición para los establecimientos que dispongan de una licencia de explotación expedida por las autoridades de ese Estado miembro — Imposibilidad de excepción para los establecimientos situados en otro Estado miembro»

En el asunto C-695/21,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunal de Primera Instancia neerlandófono de Bruselas, Bélgica), mediante resolución de 8 de noviembre de 2021, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de noviembre de 2021, en el procedimiento entre

Recreatieprojecten Zeeland BV,

Casino Admiral Zeeland BV,

Supergame BV

y

Belgische Staat,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. F. Biltgen (Ponente), en funciones de Presidente de Sala, y los Sres. N. Wahl y J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de noviembre de 2022;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de *Recreatieprojecten Zeeland BV*, *Casino Admiral Zeeland BV* y *Supergame BV*, por los Sres. T. Bauwens y J. Bocken, advocaten;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs, C. Pochet y L. van den Broeck, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. J. De fauw, G. Ryelandt, M. Ryś, R. Verbeke y P. Vlaemminck, advocaten;
- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. O. Serdula, M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno portugués, por las Sras. P. Barros da Costa, C. Chambel Alves, P. de Sousa Inês y S. Veiga, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. H. Leppo, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno noruego, por la Sra. K. Hallsjø Aarvik, los Sres. F. Bergsjø y S. Hammersvik y la Sra. K. Moe Winther, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. L. Armati y los Sres. P.-J. Loewenthal y M. Mataija, 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 del artículo 56 TFUE.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre *Recreatieprojecten Zeeland BV*, *Casino Admiral Zeeland BV* y *Supergame BV*, tres operadores de establecimientos de juegos de azar ubicados en los Países Bajos, y el *Belgische Staat* (Estado belga) en relación con las multas que les impuso la *Kansspelcommissie* (Comisión de Juegos de Azar, Bélgica) por haber hecho publicidad de sus establecimientos en territorio belga.

Marco jurídico belga

3 El artículo 4, apartados 1 y 2, de la *Wet op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers* (Ley sobre Juegos de Azar, Apuestas, Establecimientos de Juegos de Azar y Protección de los Jugadores), de 7 de mayo de 1999 (*Belgisch Staatsblad*, de 30 de diciembre de 1999, p. 50040; en lo sucesivo, «Ley sobre Juegos de Azar»), en su redacción resultante de la *Wet tot wijziging van de wetgeving inzake kansspelen* (Ley por la que se modifica la Legislación sobre Juegos de Azar), de 10 de enero de 2010 (*Belgisch Staatsblad*, de 1 de febrero de 2010, p. 4309), dispone:

«§ 1. Se prohíbe explotar [...] un establecimiento de juegos de azar, cualquiera que sea su forma, en cualquier lugar y de cualquier modo, directo o indirecto, sin licencia previamente concedida por la Comisión de Juegos de Azar con arreglo a la presente Ley y sin perjuicio de las excepciones legalmente establecidas.

§ 2. Se prohíbe [...] realizar publicidad de un [...] establecimiento de juegos de azar [...] cuando el interesado sepa que se trata de la explotación de un [...] establecimiento de juegos de azar que no ha sido autorizado con arreglo a la presente Ley.»

4 La exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar a la Ley por la que se modifica la Legislación sobre Juegos de Azar, de 10 de enero de 2010, contenía el siguiente pasaje:

«Los objetivos de la política belga en materia de juegos de azar se centran en la protección del jugador, la transparencia financiera y el control de los flujos de dinero, el control del juego y la identificación y el control de los organizadores.

La regulación de los juegos de azar se basa en la “idea de canalización”. Para satisfacer la necesidad manifiesta del juego de las personas, la oferta ilegal se combate mediante la autorización de una oferta de juegos legal “limitada”.

[...] Al limitar la oferta legal, se responde a uno de los pilares de esta política, a saber, la protección del jugador contra la ludopatía.»

5 El artículo 15/3, apartado 1, de la Ley sobre Juegos de Azar, en su versión resultante de la *Wet tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, en tot invoeging van artikel 37/1 in de wet van 19 april 2002 tot rationalisering van de werking en het beheer van de Nationale Loterij* (Ley de modificación de la Ley de 7 de mayo 1999, sobre Juegos de Azar, Apuestas, Establecimientos de Juegos de Azar y Protección de los Jugadores, y que inserta el artículo 37/1 en la Ley de 19 de abril de 2002, relativa a la Racionalización del Funcionamiento y de la Gestión de la Lotería Nacional), de 7 de mayo de 2019 (*Belgisch Staatsblad*, de 15 de mayo de 2019, p. 46589), establece:

«Sin perjuicio de las medidas previstas en el artículo 15/2, la Comisión [de Juegos de Azar], en caso de infracción [del artículo] 4 [...], impondrá a los autores una multa administrativa.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

6 *Recreatieprojecten Zeeland, Casino Admiral Zeeland y Supergame* hicieron publicidad, entre el 3 de diciembre de 2018 y el 25 de junio de 2019 la primera, y entre el 20 de marzo y el 2 de abril de 2019 las otras, en Bélgica de sus establecimientos respectivos situados en los Países Bajos, cerca de la frontera belga, mediante comunicación sobre soportes físicos.

7 El 11 de diciembre de 2020, la Comisión de Juegos de Azar, de conformidad con el artículo 15/3 de la Ley sobre Juegos de Azar, en su versión resultante de la Ley de 7 de mayo de 2019, impuso una multa administrativa a cada una de las demandantes en el litigio principal por infracción del artículo 4, apartado 2, de dicha Ley, que prohíbe la publicidad de los establecimientos de juegos de azar que no dispongan de una licencia concedida por la citada Comisión.

8 Las demandantes en el litigio principal interpusieron un recurso contra estas multas ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando que esta prohibición de publicidad es contraria a la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 56 TFUE.

9 El órgano jurisdiccional remitente señala, por una parte, que la Comisión de Juegos de Azar no puede conceder una licencia de explotación a establecimientos situados fuera del territorio belga. Por otra parte, el Derecho belga no prevé la posibilidad de que los operadores de establecimientos como las demandantes en el litigio principal estén autorizados a hacer publicidad en Bélgica de sus establecimientos de juegos de azar situados en otro Estado miembro. Por lo demás, en Bélgica existe una prohibición general de hacer publicidad de establecimientos de juegos de azar. No obstante, los establecimientos de juegos de azar ubicados en Bélgica y que disponen de una licencia de explotación disfrutan de pleno Derecho de una excepción a dicha prohibición. De estos establecimientos sí puede hacerse publicidad en Bélgica. En cambio, los establecimientos de juegos de azar radicados en otro Estado miembro están sujetos, en cualquier caso, a la prohibición de la publicidad en Bélgica.

10 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta si una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal tiene carácter discriminatorio, en la medida en que, aunque esa legislación persiga un objetivo legítimo como la prevención de un comportamiento de juego excesivo y la ludopatía, se concede una excepción a la prohibición general de publicidad en Bélgica a un número limitado y controlado de establecimientos de juego — exclusivamente nacionales— que se refiere a sus actividades, mientras que, sin distinción, todos los establecimientos similares ubicados en otro Estado miembro no pueden obtener tal excepción.

11 En estas circunstancias, el *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunal de Primera Instancia neerlandófono de Bruselas, Bélgica) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 56 TFUE, [párrafo primero], en el sentido de que se opone a que la legislación nacional de un Estado miembro conceda a los operadores de un número limitado y controlado de establecimientos de juegos de azar autorizados en su territorio una excepción a la prohibición de publicidad aplicable con carácter general a dichos establecimientos, sin prever al mismo tiempo la posibilidad de que los operadores de establecimientos de juegos de azar ubicados en otros Estados miembros se acojan a la misma excepción de la prohibición de publicidad en su territorio?»

Sobre la cuestión prejudicial

12 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 TFUE, párrafo primero, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la legislación de un Estado miembro que concede a los operadores de un número limitado y controlado de establecimientos de juegos de azar situados en el territorio de ese Estado miembro una excepción de pleno Derecho a la prohibición de publicidad generalmente aplicable a tales establecimientos, sin prever la posibilidad de que los operadores de establecimientos de juegos de azar situados en otro Estado miembro obtengan una excepción a esos mismos efectos.

13 Con el fin de responder a esta cuestión prejudicial, procede recordar que el artículo 56 TFUE 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. Además, la libre prestación de servicios beneficia tanto al prestador como al destinatario de servicios (sentencias de 8 de septiembre de 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, apartado 51, y de 3 de diciembre de 2020, *BONVER WIN*, C-311/19, EU:C:2020:981, apartado 18).

14 Asimismo, la normativa en materia de juegos de azar se cuenta entre los ámbitos en los que se dan considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros. A falta de armonización en la materia en la Unión Europea, 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 (sentencia de 8 de septiembre de 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, apartado 57 y jurisprudencia citada).

15 Además, es indudable que corresponde a las autoridades nacionales, en el marco de su facultad de apreciación y de una legislación compatible con el Tratado FUE, decidir las modalidades de organización y control de las actividades de explotación y práctica de los juegos de suerte o azar (sentencia de 28 de febrero de 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 21 y jurisprudencia citada).

16 Por último, el Tribunal de Justicia ha precisado que, en materia de juegos de azar, es necesario, en principio, examinar separadamente cada una de las restricciones impuestas por la normativa nacional con el fin de determinar si son adecuadas para garantizar la realización del objetivo o de los objetivos invocados por el Estado miembro de que se trate y si no van más allá de lo necesario para alcanzarlos (sentencia de 28 de febrero de 2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 22 y jurisprudencia citada).

17 En el caso de autos, consta que la normativa nacional controvertida en el litigio principal prohíbe, sin posibilidad de excepción, que los establecimientos de juegos de azar que no dispongan de una licencia de explotación expedida por la Comisión de Juegos de Azar hagan publicidad en Bélgica. Pues bien, dado que esta Comisión solo puede conceder tal licencia a los establecimientos de juegos de azar situados en Bélgica, dicha normativa nacional tiene por efecto prohibir la publicidad en ese Estado miembro de todos los establecimientos de juegos de azar situados en los demás Estados miembros.

18 A este respecto, en el ámbito de la publicidad de juegos de azar, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una normativa nacional que tiene por efecto prohibir la promoción en un Estado miembro de juegos de azar organizados lícitamente en otros Estados miembros constituye una restricción a la libre prestación de servicios (sentencia de 12 de julio de 2012, *HIT y HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, apartado 17 y jurisprudencia citada).

- 19 Así pues, en el caso de autos, la normativa nacional controvertida en el litigio principal constituye una restricción de este tipo.
- 20 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la libre prestación de servicios implica la eliminación de cualquier discriminación en perjuicio del prestador de servicios por razón de su nacionalidad o por el hecho de que esté establecido en un Estado miembro diferente de aquel en el que debe ejecutarse la prestación (sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 35).
- 21 En el caso de autos, la legislación nacional controvertida en el litigio principal restringe la posibilidad de que un establecimiento de juegos de azar haga publicidad en Bélgica únicamente a los establecimientos situados en territorio belga y que, a tal efecto, disfruten de una licencia de explotación que implique una autorización de pleno Derecho de hacer publicidad.
- 22 A este respecto, según jurisprudencia reiterada, un régimen de concesiones y de autorizaciones para la organización de juegos de azar debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de modo que establezcan los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades nacionales con el fin de que esta no pueda utilizarse de manera arbitraria (sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 23 Si bien en el caso de autos no se discute que la concesión de una licencia para la explotación de un establecimiento de juegos de azar en territorio belga se realiza sobre la base de criterios objetivos y conocidos de antemano, no es menos cierto que, según las indicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente — que corresponde verificar a este último—, la restricción controvertida en el litigio principal, a saber, la imposibilidad total, para un establecimiento de juegos de azar situado en otro Estado miembro, de obtener una autorización para hacer publicidad en Bélgica, se deriva esencialmente del hecho de que ese establecimiento se sitúa en otro Estado miembro fuera del territorio belga. De ello se deduce que una restricción de esta naturaleza tiene carácter discriminatorio.
- 24 Pues bien, aunque una restricción que tenga carácter discriminatorio puede estar eventualmente justificada por razones de orden público, seguridad y salud públicas, previstas en el artículo 52 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 39 y jurisprudencia citada), no puede justificarse por razones imperiosas de interés general, como los objetivos de protección de los consumidores, prevención del fraude y de la incitación a gastos de juego excesivos y prevención de la aparición de perturbaciones del orden social en general (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de octubre de 2009, Comisión/España, C-153/08, EU:C:2009:618, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 25 En el caso de autos, de la petición de decisión prejudicial se desprende que los objetivos de la política belga en materia de juegos de azar se centran en la protección del jugador, la transparencia financiera y el control de los flujos de dinero, el control del juego y la identificación y el control de los organizadores. Por otra parte, de las observaciones escritas y orales del Gobierno belga se desprende que esta política también está justificada por objetivos basados en la protección de los consumidores y en la lucha contra el fraude y las actividades de juegos de azar ilegales.
- 26 A este respecto, antes de nada, los objetivos así expuestos, en la medida en que obedecen a razones imperiosas de interés general, no pueden invocarse, como se ha recordado en el apartado 24 de la presente sentencia, para justificar una restricción a la libre prestación de servicios de carácter discriminatorio.
- 27 A continuación, suponiendo que la justificación basada en la protección de los consumidores tenga por objeto, en realidad, luchar contra la ludopatía y que esta lucha esté comprendida en el concepto de «protección de la salud pública», en el sentido del artículo 52 TFUE, procede señalar que, para que pueda autorizarse una restricción de carácter discriminatorio como la controvertida en el litigio principal, debe acreditarse que constituye un requisito indispensable para alcanzar el objetivo perseguido (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 28 Pues bien, es evidente que tal restricción, que equivale a reservar únicamente a los establecimientos de juegos de azar situados en el territorio del Estado miembro de que se trata y que dispongan de una licencia de explotación a este respecto la posibilidad de hacer publicidad en ese Estado miembro, excede de lo que puede considerarse proporcionado, dado que existen medidas menos restrictivas que permiten alcanzar los objetivos invocados por el Gobierno belga (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, apartado 43), tales como la autorización para hacer publicidad concedida a los establecimientos situados en otro Estado miembro si las disposiciones legales adoptadas y controladas en ese otro Estado miembro presentan garantías en esencia equivalentes a las de las disposiciones legales correspondientes en vigor en el Estado miembro de que se trata (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 2012, HIT y HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, apartado 36).

29 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 56 TFUE, párrafo primero, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la legislación de un Estado miembro que concede a los operadores de un número limitado y controlado de establecimientos de juegos de azar situados en el territorio de ese Estado miembro una excepción de pleno Derecho a la prohibición de publicidad generalmente aplicable a tales establecimientos, sin prever la posibilidad de que los operadores de establecimientos de juegos de azar situados en otro Estado miembro obtengan una excepción a esos mismos efectos.

Costas

30 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este 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 Séptima) declara:

El artículo 56 TFUE, párrafo primero, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación de un Estado miembro que concede a los operadores de un número limitado y controlado de establecimientos de juegos de azar situados en el territorio de ese Estado miembro una excepción de pleno Derecho a la prohibición de publicidad generalmente aplicable a tales establecimientos, sin prever la posibilidad de que los operadores de establecimientos de juegos de azar situados en otro Estado miembro obtengan una excepción a esos mismos efectos.

Firmas

* Lengua de procedimiento: neerlandés.