



Prensa e Información

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**COMUNICADO DE PRENSA nº 65/11**

Luxemburgo, 30 de junio de 2011

Sentencia en el asunto C-212/08  
Zeturf Ltd / Premier ministre

---

**El monopolio de las apuestas hípcas fuera de los hipódromos puede estar justificado si persigue de modo coherente y sistemático el objetivo de luchar contra los riesgos inherentes a los juegos de azar**

*Los obstáculos a la libre prestación de servicios que tal monopolio entraña deben apreciarse en relación con el conjunto de los canales de comercialización de las mencionadas apuestas*

La normativa francesa confiere al Groupement d'intérêt économique Pari Mutuel Urbain (agrupación de interés económico Pari Mutuel Urbain [Apuestas Mutuas Urbanas]) (PMU) el monopolio de la gestión de las apuestas hípcas fuera de los hipódromos.

En julio de 2005, Zeturf Ltd, una sociedad maltesa que presta servicios de apuestas hípcas en Internet, solicitó a las autoridades francesas que derogaran la citada normativa. Zeturf disfruta de una autorización expedida por el organismo maltés competente en materia de juegos de azar y propone, en particular, la celebración de apuestas sobre carreras hípcas francesas a partir de su sitio de Internet.

El Conseil d'Etat (Francia), que conoce del litigio, pregunta al Tribunal de Justicia si están justificados estos obstáculos a la libre prestación de servicios que establece la normativa francesa en materia de apuestas hípcas. Se trata también de determinar si la justificación de los obstáculos a la libre prestación de servicios debe apreciarse desde el único punto de vista de las restricciones impuestas a la oferta de apuestas hípcas *on line* o si procede tomar en consideración el conjunto del sector de las apuestas hípcas con independencia de la forma según la cual éstas se proponen y resultan accesibles a los jugadores.

Mediante la sentencia dictada en el día de hoy, el Tribunal de Justicia recuerda que los Estados miembros son libres, en principio, para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido. Tal como reconoce la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro que aspira a garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores en el sector de los juegos de azar puede legítimamente considerar que tan sólo la concesión de derechos exclusivos a un organismo único que esté sometido a una estrecha supervisión por parte de los poderes públicos permite controlar los riesgos de dicho sector y alcanzar el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego de una manera suficientemente eficaz.

A este respecto, el Tribunal de Justicia introduce dos precisiones en lo que atañe a la verificación de los objetivos que persigue la normativa nacional y a la supervisión ejercida efectivamente por los poderes públicos sobre el PMU.

En lo que atañe a **los objetivos perseguidos**, el Tribunal de Justicia expone que, según la información que le ha sido facilitada, la normativa francesa persigue principalmente dos objetivos: por un lado, la lucha contra el fraude y el blanqueo de dinero en el sector de las apuestas hípcas y, por otro, la protección del orden social frente a los efectos de los juegos de azar sobre los individuos y la sociedad. Esos objetivos pueden justificar, en principio, obstáculos a la libre prestación de servicios en materia de juegos de azar. No obstante, el establecimiento de una medida tan restrictiva como un monopolio sólo puede justificarse con vistas a garantizar un nivel de protección particularmente elevado en lo que atañe a dichos objetivos. Por consiguiente,

incumbe al órgano jurisdiccional nacional verificar si, en el momento de los hechos, las autoridades nacionales se proponían verdaderamente garantizar tal nivel de protección particularmente elevado y si, a la vista de ese nivel de protección al que se aspiraba, resultaba necesario establecer un monopolio.

En lo que respecta a la **supervisión de las actividades del PMU**, el Tribunal de Justicia observa que parece existir una supervisión estatal muy intensa sobre la organización de las apuestas hípcas en Francia. En efecto, el Estado francés ejerce una supervisión directa sobre el funcionamiento del operador exclusivo, la organización de las competiciones sobre las que se cruzan las apuestas, los tipos de apuestas autorizadas y sus canales de distribución —incluido el porcentaje de los premios por apuestas acertadas en relación con las cantidades cruzadas—, así como el desarrollo y la vigilancia de dichas actividades reguladas.

No obstante, el Tribunal de Justicia recuerda que una **normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución de los objetivos invocados** —lucha contra las actividades delictivas y fraudulentas y protección del orden social— **si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática**. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional nacional debe verificar, a la luz, entre otros factores, de la evolución del mercado de los juegos de azar en Francia, si los controles a los que las actividades del PMU están sujetas se aplican efectivamente de un modo coherente y sistemático con vistas a alcanzar los objetivos que llevaron a establecer el sistema de exclusividad en favor del PMU.

En cuanto a la cuestión de determinar si puede considerarse que el mercado de apuestas hípcas *on line* es distinto de dicho sector en su conjunto, el Tribunal de Justicia recuerda que Internet no constituye sino un mero cauce para la oferta de juegos de azar. En principio, pues, el mercado de apuestas hípcas debe considerarse en su conjunto, sin que proceda tener en cuenta si las apuestas se proponen a través de canales tradicionales —utilizando emplazamientos físicos— o por medio de Internet. De este modo, incumbe al órgano jurisdiccional nacional examinar toda eventual restricción de la actividad de recogida de apuestas con independencia del soporte a través del cual se cruzan las apuestas.

A este respecto, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de subrayar algunas particularidades de la oferta de juegos de azar a través de Internet. Observó así, en particular, que, dada la falta de contacto directo entre el consumidor y el operador, los juegos de azar accesibles por Internet suponen, en lo que atañe a los eventuales fraudes cometidos por los operadores contra los consumidores, riesgos diferentes y de mayor importancia en comparación con los mercados tradicionales de estos juegos. Por otra parte, el acceso particularmente fácil y permanente a los juegos ofrecidos en Internet, junto con el volumen y la frecuencia potencialmente elevados de esta oferta de carácter internacional, en un entorno que se caracteriza además por el aislamiento del jugador, el anonimato y la falta de control social, constituyen otros tantos factores que pueden favorecer el desarrollo de la adicción al juego y del gasto excesivo asociado a éste y, por lo tanto, agravar las consecuencias sociales y morales negativas que se asocian a él.

Por todo ello, el Tribunal de Justicia declara que, para apreciar la vulneración de la libre prestación de servicios por un sistema que establece un régimen de exclusividad en materia de organización de apuestas hípcas, los tribunales nacionales deben tener en cuenta en su conjunto los canales de comercialización de dichas apuestas, salvo cuando la utilización de Internet tenga como consecuencia agravar los riesgos inherentes a los juegos de azar en comparación con los riesgos que existen en el caso de los juegos comercializados a través de canales tradicionales.

Por consiguiente, ante una normativa nacional como la vigente en el momento de los hechos, que se aplica de idéntica manera a la oferta de apuestas *on line* y a la realizada a través de canales tradicionales —y en relación con la cual el legislador nacional no consideró necesario efectuar una distinción entre los diferentes canales de comercialización—, **procede apreciar la vulneración de la libre prestación de servicios desde el punto de vista de las restricciones impuestas al sector de las apuestas hípcas en su conjunto**.

---

**NOTA:** La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento*

*Contactos con la prensa: Agnès López Gay ☎ (+352) 4303 3667*