

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)  
de 13 de marzo de 2007\*

En el asunto C-432/05,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Högsta domstolen (Suecia), mediante resolución de 24 de noviembre de 2005, recibida en el Tribunal de Justicia el 5 de diciembre de 2005, en el procedimiento entre

**Unibet (London) Ltd,**

**Unibet (International) Ltd**

y

**Justitiekanslern,**

\* Lengua de procedimiento: sueco.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts (Ponente), R. Schintgen, P. Kūris y E. Juhász, Presidentes de Sala, y los Sres. J. Makarczyk, G. Arestis, U. Löhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh y L. Bay Larsen, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;  
Secretario: Sr. J. Swedenborg, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de octubre de 2006;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Unibet (London) Ltd y Unibet (International) Ltd, por los Sres. H. Bergman y O. Wiklund, advokater;

— en nombre del Gobierno sueco, por la Sra. K. Wistrand, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. A. Hubert, asistida por los Sres. S. Verhulst y P. Vlaemminck, advocaten;
  
- en nombre del Gobierno checo, por el Sr. T. Boček, en calidad de agente;
  
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y A. Dittrich, en calidad de agentes;
  
- en nombre del Gobierno griego, por la Sra. A. Samoni-Rantou y el Sr. K. Boskovits, en calidad de agentes;
  
- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. F. Sclafani, avvocato dello Stato;
  
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. H.G. Sevenster y C. ten Dam, en calidad de agentes;
  
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. H. Dossi, en calidad de agente;

- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Fernandes y J. de Oliveira, en calidad de agentes;
  
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. E. Bygglin, en calidad de agente;
  
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. C. White y posteriormente por la Sra. Z. Bryanston-Cross, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. T. Ward, Barrister;
  
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. E. Traversa y K. Simonsson, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de noviembre de 2006;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario.

- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre Unibet (London) Ltd y Unibet (International) Ltd (en lo sucesivo, conjuntamente, «Unibet»), por una parte, y el Justitiekanslern (Canciller de Justicia), por otra, relativo a la aplicación de la Ley de Loterías y Juegos de Azar sueca (lotterilagen, SFS 1994, n° 1000; en lo sucesivo, «Ley de Loterías»).

### **Marco jurídico nacional**

#### *Normas procesales*

- 3 Según la resolución de remisión, el control de la conformidad de las disposiciones nacionales, ya sean legales o reglamentarias, con las normas de rango superior está regulado por el artículo 14 del capítulo 11 de la Constitución sueca (regeringsformen). Con arreglo a dicho artículo, si un órgano jurisdiccional considera que una disposición nacional no es conforme con una norma constitucional u otra norma de rango superior, debe dejarse inaplicada dicha disposición. No obstante, si tal disposición emana del Parlamento o del Gobierno suecos, sólo podrá dejarse inaplicada cuando la incompatibilidad sea manifiesta. Ahora bien, esta última condición no ha de concurrir cuando la cuestión de incompatibilidad se refiera a una norma de Derecho comunitario.
- 4 Según el órgano jurisdiccional remitente, en Derecho sueco no está prevista una acción autónoma que tenga por objeto principal que se declare que un acto

adoptado por el Parlamento o por el Gobierno no es conforme con una norma de rango superior, de modo que dicho control sólo puede efectuarse de manera incidental en el marco de procedimientos iniciados ante la jurisdicción ordinaria o la administrativa.

- 5 En virtud del artículo 1 del capítulo 13 del Código Procesal sueco (rättegångsbalken; en lo sucesivo, «Código Procesal»), que regula los procedimientos en la jurisdicción ordinaria, existe la posibilidad de ejercitar una acción indemnizatoria para obtener el pago de daños y perjuicios. Esta acción puede dar lugar a una resolución ejecutoria que condene al demandado a pagar daños y perjuicios al demandante.
  
- 6 Según el artículo 2, párrafo primero, del mismo capítulo del Código Procesal, es posible ejercitar una acción para que se declare la existencia de una relación jurídica entre el demandado y el demandante, cuando de esta relación resulte un perjuicio para el demandante. Según el segundo párrafo del mismo artículo, sólo se admitirá a trámite una demanda si se refiere a la existencia de dicha relación. Esta acción sólo puede dar lugar a una resolución que declare, en su caso, la existencia de una relación jurídica entre las partes, como la obligación de pagar daños y perjuicios al demandante.
  
- 7 En este contexto, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto puede verse obligado a comprobar, con carácter incidental, la conformidad con una norma de rango superior de una disposición legal aplicable, que, en su caso, deberá dejar inaplicada.

- 8 La concesión de medidas cautelares en los procesos civiles está regulada en el capítulo 15 del Código Procesal. El artículo 3 de este capítulo prevé la posibilidad de acordar medidas cautelares en favor del demandante con el fin de salvaguardar los derechos de éste. En virtud de esta disposición, si el demandante demuestra que sus pretensiones frente a un tercero están fundadas, que dichas pretensiones son objeto o pueden ser objeto de un procedimiento judicial y que los derechos a que se refieren tales pretensiones pueden resultar afectados por la acción o la omisión del tercero, el órgano jurisdiccional competente puede imponer al tercero medidas de prohibición u órdenes conminatorias, acompañadas, en su caso, de sanciones pecuniarias.
- 9 El artículo 7 del mismo capítulo 15 exige que el demandante en favor del cual se han acordado medidas cautelares, en especial con arreglo al artículo 3 de dicho capítulo, formule ante el órgano jurisdiccional competente una demanda sobre el fondo en el plazo de un mes desde la concesión de dichas medidas, de modo que, según el órgano jurisdiccional remitente, éstas sólo otorgan una tutela cautelar de los derechos que hace valer el demandante, garantizando que sean respetados hasta que se dicte la resolución sobre el fondo.

### *Ley de Loterías*

- 10 En virtud de la Ley de Loterías, las actividades de loterías públicas y, en general, todos los juegos en que los premios dependan de la suerte, como las apuestas, la loto, las máquinas tragaperras y la ruleta, están sujetas a autorización administrativa expedida por las autoridades locales o nacionales competentes.
- 11 La denegación de una solicitud de autorización para organizar actividades de este tipo puede ser impugnada ante los órganos jurisdiccionales administrativos de

primera instancia o, si la denegación procede del Gobierno, ante el Regeringsrätten (órgano jurisdiccional administrativo de última instancia). En este contexto, los órganos jurisdiccionales pueden verse llamados a comprobar, con carácter incidental, la conformidad con el Derecho comunitario de una disposición legal aplicable, que, en su caso, deberán dejar inaplicada.

- 12 El artículo 38 de la Ley de Loterías prohíbe promocionar, con carácter comercial o de cualquier otro modo con ánimo de lucro, la participación en una lotería no autorizada organizada en Suecia o en una lotería organizada fuera de Suecia.
  
- 13 En virtud del artículo 52 de dicha Ley, esta prohibición puede acarrear órdenes conminatorias cuyo incumplimiento está sancionado con multas administrativas. Las actuaciones administrativas adoptadas de este modo por las autoridades competentes pueden ser objeto de recurso ante los órganos jurisdiccionales administrativos, los cuales pueden ordenar que se suspenda su ejecución y pueden verse llamados a comprobar, con carácter incidental, la conformidad con el Derecho comunitario de una disposición legal aplicable, que, en su caso, deberán dejar inaplicada.
  
- 14 Se puede solicitar al Gobierno o a la autoridad designada a tal efecto una dispensa de la prohibición de promoción establecida en el artículo 38 de la Ley de Loterías. En virtud de Ley del Recurso Contencioso contra Determinadas Decisiones Administrativas (lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, SFS 1988, n° 205), contra la denegación de una solicitud de este tipo puede interponerse recurso ante el Regeringsrätten, que puede verse llamado a comprobar, con carácter incidental, la conformidad con el Derecho comunitario de una disposición legal aplicable, que, en su caso, deberá dejar inaplicada.

- 15 En virtud del artículo 54 de la Ley de Loterías, la promoción de la participación en una lotería organizada en el extranjero puede ser sancionada con una multa de naturaleza penal o con una pena de seis meses de privación de libertad cuando la promoción se dirija específicamente a personas residentes en Suecia.
- 16 En el marco del proceso penal que se inicie en esta materia por las autoridades competentes, el tingsrätt (tribunal de primera instancia de la jurisdicción ordinaria) puede verse llamado a comprobar, con carácter incidental, la conformidad con el Derecho comunitario de una disposición legal aplicable, que, en su caso, deberá dejar inaplicada.

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 17 De los documentos obrantes en autos se desprende que en el mes de noviembre de 2003 Unibet adquirió espacios publicitarios en varios medios de comunicación suecos para promocionar sus servicios de apuestas por Internet. Fundándose en la Ley de Loterías, el Estado sueco adoptó varias medidas, como órdenes conminatorias y la incoación de procesos penales contra los medios de comunicación que habían accedido a vender espacios publicitarios a Unibet.
- 18 Aunque no fue objeto de medidas administrativas ni de procesos penales, Unibet formuló demanda el 1 de diciembre de 2003 contra el Estado sueco ante el tingsrätt, solicitando, en primer lugar, que se declarase su derecho, conferido por el

artículo 49 CE, de promocionar sus servicios de juegos y apuestas en Suecia a pesar de la prohibición establecida en el artículo 38 de la Ley de Loterías (en lo sucesivo, «acción declarativa»); en segundo lugar, que se reparara el perjuicio sufrido como consecuencia de la prohibición de promoción (en lo sucesivo, «acción indemnizatoria»), y, en tercer lugar, que se le declarasen inaplicables dicha prohibición y las medidas y sanciones que lleva aparejadas (en lo sucesivo, «primera petición de medidas cautelares»).

19 Mediante resolución del tingsrätt de 2 de julio de 2004 se acordó la inadmisión de la acción declarativa. Éste consideró que las razones con las que se defendía esta acción no se basaban en la existencia de una relación jurídica concreta entre Unibet y el Estado sueco, y que con esta pretensión se buscaba el control en abstracto de una norma, cuando una acción de este tipo es inadmisibile con arreglo al Derecho sueco. El tingsrätt no se pronunció sobre la acción indemnizatoria ni sobre la primera petición de medidas cautelares.

20 A raíz del recurso de apelación interpuesto por Unibet, el hovrätt (Tribunal de Apelación), mediante sentencia de 8 de octubre de 2004, tampoco admitió la acción declarativa y la primera petición de medidas cautelares. Este órgano jurisdiccional consideró que la acción declarativa correspondía a una categoría de acciones que es inadmisibile en Derecho sueco y que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de tutela judicial no exige que se establezca la posibilidad de ejercer un control en abstracto de una norma cuando este tipo de acción no esté prevista en Derecho nacional. También estimó que la cuestión de la conformidad de la prohibición de promoción establecida en el artículo 38 de la Ley de Loterías con el Derecho comunitario sería apreciada cuando el tingsrätt examinara la acción indemnizatoria.

21 El hovrätt también consideró que si Unibet ejercía los derechos que invocaba y promocionaba sus servicios en Suecia, la conformidad de dicha prohibición con el

Derecho comunitario podía ser examinada por el órgano jurisdiccional que conociese del recurso interpuesto contra las medidas administrativas o de un posible proceso penal.

- 22 Por tanto, el hovrätt estimó que no cabía admitir la acción declarativa de Unibet en virtud del Derecho comunitario y que la primera petición de medidas cautelares había quedado sin objeto.
- 23 En el marco de un primer recurso de casación interpuesto ante el Högsta domstolen (Tribunal Supremo) contra la sentencia del hovrätt de 8 de octubre de 2004, Unibet solicitó que se declarase la admisibilidad de su acción declarativa y de su primera petición de medidas cautelares en virtud tanto del Derecho sueco como del Derecho comunitario.
- 24 Poco después de dictarse la sentencia del hovrätt de 8 de octubre de 2004 por la que se desestimaban su acción declarativa y su primera petición de medidas cautelares, Unibet formuló ante el tingsrätt una nueva petición de medidas cautelares para que se le autorizase, con carácter inmediato y a pesar de la prohibición de promoción establecida en el artículo 38 de la Ley de Loterías, a promocionar sus servicios hasta que concluyera el procedimiento sobre el fondo en relación con su acción indemnizatoria, y para que se atenuase el perjuicio causado por dicha prohibición (en lo sucesivo, «segunda petición de medidas cautelares»). Unibet alega que esta petición está en relación directa con la vulneración de los derechos que le confiere el Derecho comunitario y con su acción indemnizatoria ya que tiene por finalidad que se ponga fin al perjuicio que se deriva de dicha vulneración.

- 25 Mediante resolución de 12 de noviembre de 2004, el tingsrätt desestimó la segunda petición de medidas cautelares por considerar que, tras examinar el asunto, no se había demostrado que el artículo 38 de la Ley de Loterías fuera incompatible con el Derecho comunitario y que Unibet tampoco había acreditado la existencia de una duda razonable sobre la conformidad de la prohibición establecida en dicha disposición con el Derecho comunitario. El recurso de apelación interpuesto por Unibet contra esta sentencia también fue desestimado mediante sentencia del hovrätt de 26 de enero de 2005.
- 26 En el marco de un segundo recurso de casación interpuesto ante el Högsta domstolen, Unibet solicitó la anulación de esta sentencia del hovrätt y la concesión de medidas cautelares de conformidad con lo solicitado en primera instancia.
- 27 Por lo que respecta al primer recurso de casación, el órgano jurisdiccional remitente destaca que, según el Derecho sueco, no cabe ejercitar una acción autónoma para que se declare, con carácter principal, que una disposición nacional no es conforme con una norma de rango superior. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta por las exigencias comunitarias del principio de tutela judicial, al tiempo que señala que Unibet podría obtener el examen de la conformidad de la Ley de Loterías con el Derecho comunitario en el marco de las eventuales actuaciones que se iniciaran contra ella por infringir las disposiciones de esta Ley, de una acción de indemnización o, también, de un recurso contra las decisiones administrativas por las que se denegara, en su caso, una solicitud de autorización o de dispensa presentada con arreglo a dicha Ley.
- 28 Según el órgano jurisdiccional remitente, la primera petición de medidas cautelares presentada ante los órganos jurisdiccionales que conocían del fondo del asunto en el

marco de este recurso de casación suscita cuestiones similares, ya que en Derecho sueco no cabe admitir una pretensión de esta naturaleza si la pretensión principal es, a su vez, inadmisibile.

29 En lo que atañe al segundo recurso de casación, relativo a la segunda petición de medidas cautelares, el órgano jurisdiccional remitente estima que se suscitan cuestiones de Derecho comunitario porque Unibet sostiene que dicha pretensión está en relación con los derechos que le confiere el ordenamiento comunitario. Estas cuestiones se refieren, fundamentalmente, a los criterios que se deben aplicar para acordar tales medidas en el contexto del asunto principal.

30 Al considerar que, en estas circunstancias, la resolución del litigio principal requiere la interpretación del Derecho comunitario, el Högsta domstolen decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La exigencia derivada del Derecho comunitario por la que las normas procesales nacionales deben garantizar una tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los particulares, ¿debe interpretarse en el sentido de que una acción con el objeto de que se declare que determinadas disposiciones materiales nacionales son contrarias al artículo 49 CE debe ser declarada admisible en el caso de que sólo pueda examinarse la conformidad de dichas disposiciones materiales con el citado artículo con carácter incidental, por ejemplo, en el marco de una acción indemnizatoria, de una acción relativa a la infracción de la disposición material nacional o de un recurso contencioso-administrativo?

2) ¿Exige el principio de tutela judicial efectiva reconocido por el Derecho comunitario que el ordenamiento jurídico nacional garantice una tutela judicial

cautelar mediante la cual queden sin aplicación las normas nacionales que impidan el ejercicio de un derecho supuestamente conferido por el ordenamiento jurídico comunitario a un particular para que éste pueda ejercer ese derecho hasta que quede resuelta definitivamente la cuestión de la existencia de dicho derecho por un órgano jurisdiccional nacional?

- 3) Si se responde de modo afirmativo a la segunda cuestión:

En caso de que existan dudas sobre la conformidad de ciertas disposiciones nacionales con el Derecho comunitario, ¿exige éste que los órganos jurisdiccionales nacionales, a la hora de examinar el fondo de una solicitud de medidas cautelares para la tutela de derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario, apliquen la normativa nacional que regula los requisitos para la adopción de tales medidas o exige que dichos tribunales apliquen criterios comunitarios?

- 4) Si se responde a la tercera cuestión que deben aplicarse criterios de Derecho comunitario, ¿cuáles son éstos?»

### **Sobre las cuestiones prejudiciales**

#### *Consideraciones previas*

- <sup>31</sup> Ha de rechazarse la argumentación del Gobierno belga según la cual no cabe admitir la presente petición de decisión prejudicial por no existir un verdadero litigio ante el órgano jurisdiccional remitente.

- 32 En efecto, como ha señalado la Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, existe un litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente ya que Unibet ha solicitado ante los órganos jurisdiccionales suecos que se declare que el artículo 38 de la Ley de Loterías no es conforme con el artículo 49 CE, con el fin de obtener una autorización para promocionar sus servicios en Suecia y de ser indemnizada por el perjuicio que alega haber sufrido como consecuencia de la prohibición establecida en dicho artículo 38.
- 33 En este contexto, la cuestión de la admisibilidad de la acción de Unibet ante los órganos jurisdiccionales suecos, que es objeto de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, carece de pertinencia para apreciar la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial.
- 34 Ha de declararse, por consiguiente, la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial.
- 35 En consecuencia, procede responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente teniendo en cuenta las indicaciones que éste ha facilitado sobre el marco jurídico sueco, tal y como ha sido expuesto en los apartados 3 a 16 de la presente sentencia.

### *Primera cuestión*

- 36 Con su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide, en esencia, si el principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario debe interpretarse en el

sentido de que exige que en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro exista una acción autónoma que tenga por objeto, con carácter principal, el examen de la compatibilidad de disposiciones nacionales con el artículo 49 CE, cuando existen otros cauces procesales que permiten apreciar esta cuestión con carácter incidental.

37 De entrada ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, el principio de tutela judicial efectiva es un principio general del Derecho comunitario, que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, que ha sido consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (sentencias de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartados 18 y 19; de 15 octubre de 1987, Heyens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado 14; de 27 de noviembre de 2001, Comisión/Austria, C-424/99, Rec. p. I-9285, apartado 45; de 25 de julio de 2002, Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, C-50/00 P, Rec. p. I-6677, apartado 39, y de 19 de junio de 2003, Eribrand, C-467/01, Rec. p. I-6471, apartado 61) y que también ha sido reafirmado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 en Niza (DO 2000, C 364, p. 1).

38 Incumbe a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, en virtud del principio de cooperación establecido por el artículo 10 CE, proporcionar la tutela judicial de los derechos que el Derecho comunitario confiere a los justiciables (en este sentido, véanse las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe, 33/76, Rec. p. 1989, apartado 5, y Comet, 45/76, Rec. p. 2043, apartado 12; de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, Rec. p. 629, apartados 21 y 22; de 19 de junio de 1990, Factortame y otros, C-213/89, Rec. p. I-2433, apartado 19, y de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck, C-312/93, Rec. p. I-4599, apartado 12).

39 Procede recordar asimismo que, ante la inexistencia de una normativa comunitaria en esta materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado

miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y configurar la regulación procesal de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el Derecho comunitario confiere a los justiciables (véanse, en particular, las sentencias, antes citadas, Rewe, apartado 5; Comet, apartado 13, y Peterbroeck, apartado 12, así como las sentencias de 20 de septiembre de 2001, Courage y Crehan, C-453/99, Rec. p. I-6297, apartado 29, y de 11 de septiembre de 2003, Safalero, C-13/01, Rec. p. I-8679, apartado 49).

- 40 En efecto, si bien el Tratado CE introdujo una serie de acciones directas que los particulares pueden, en su caso, ejercitar ante el juez comunitario, no se propuso crear, para la preservación del Derecho comunitario, vías jurisdiccionales nacionales distintas de las establecidas en el Derecho nacional (sentencia de 7 de julio de 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805, apartado 44).
- 41 Sólo cabe llegar a una solución diferente cuando el sistema establecido por el ordenamiento jurídico nacional de que se trate no permita ninguna vía jurisdiccional, siquiera de carácter incidental, que garantice el respeto de los derechos que el Derecho comunitario confiere a los justiciables (en este sentido, véanse la sentencia de 16 de diciembre de 1976, Rewe, antes citada, apartado 5, y las sentencias, antes citadas, Comet, apartado 16, y Factortame y otros, apartados 19 a 23).
- 42 Aunque, en principio, incumbe al Derecho nacional determinar la legitimación de un justiciable para ejercitar una acción judicial, el Derecho comunitario exige, no obstante, que la normativa nacional no atente contra el derecho a una tutela judicial efectiva (véanse, en particular, las sentencias de 11 de julio de 1991, Verholen y otros, C-87/90 a C-89/90, Rec. p. I-3757, apartado 24, y Safalero, antes citada, apartado 50). Así, corresponde a los Estados miembros prever un sistema de vías de recurso y de procedimientos que permita garantizar el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva (sentencia Unión de Pequeños Agricultores/Consejo, antes citada, apartado 41).

- 43 En este contexto, la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables no debe ser menos favorable que la referente a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad) (véanse, en particular, la sentencia de 16 de diciembre de 1976, Rewe, antes citada, apartado 5, y las sentencias, antes citadas, Comet, apartados 13 a 16; Peterbroek, apartado 12; Courage y Crehan, apartado 29; Eribrand, apartado 62, y Safalero, apartado 49).
- 44 Además, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales interpretar, en la medida de lo posible, la regulación procesal aplicable a la acción ejercitada ante ellos, como la exigencia de una relación jurídica concreta entre el demandante y el Estado, de modo que la aplicación de dicha regulación contribuya a cumplir el objetivo, recordado en el apartado 37 de la presente sentencia, de garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables.
- 45 La respuesta a la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente debe guiarse por las consideraciones anteriores.
- 46 Según el órgano jurisdiccional remitente, en Derecho sueco no está prevista la posibilidad de ejercitar una acción autónoma que tenga por objeto, con carácter principal, impugnar la conformidad de las disposiciones nacionales con normas de rango superior.

- 47 A este respecto debe recordarse que, como se deduce de la jurisprudencia mencionada en el apartado 40 de la presente sentencia y de lo afirmado por todos los Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia y por la Comisión de las Comunidades Europeas, el principio de tutela judicial efectiva no exige, de por sí, que exista una acción autónoma que tenga por objeto, con carácter principal, impugnar la conformidad de las disposiciones nacionales con normas comunitarias, siempre que se garantice el respeto de los principios de equivalencia y de efectividad en el marco del sistema de vías jurisdiccionales internas.
- 48 Debe señalarse, en primer lugar, que, según la resolución de remisión, en el Derecho sueco no está prevista la posibilidad de ejercitar una acción autónoma de dichas características, con independencia de que la norma de rango superior cuya observancia se pretende garantizar sea nacional o comunitaria.
- 49 No obstante, respecto de ambas categorías de normas, el Derecho sueco permite a los justiciables obtener el examen, con carácter incidental, de esta cuestión de conformidad en el marco de procedimientos iniciados ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción administrativa.
- 50 También se desprende de la resolución de remisión que el órgano jurisdiccional que deba resolver dicha cuestión está obligado a dejar inaplicada la disposición impugnada si considera que no es conforme con una norma de rango superior, con independencia de que sea una norma nacional o comunitaria.
- 51 En el marco de este examen, sólo quedará inaplicada una disposición que emane del Parlamento o del Gobierno suecos y que no sea conforme con una norma de rango

superior cuando la incompatibilidad sea manifiesta. En cambio, como se ha señalado en el apartado 3 de la presente sentencia, esta condición no ha de concurrir cuando la norma de rango superior sea una norma de Derecho comunitario.

52 Por consiguiente, como han defendido todos los Gobiernos que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia y la Comisión, no cabe sino considerar que la regulación procesal de las acciones previstas en el Derecho sueco para garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico comunitario confiere a los justiciables no es menos favorable que la de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que les confieren las disposiciones internas.

53 Debe comprobarse, en segundo lugar, si los cauces procesales de naturaleza incidental previstos en el Derecho sueco para impugnar la conformidad de una disposición nacional con el Derecho comunitario no hacen imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario.

54 A este respecto, cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho comunitario debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento y el desarrollo y las peculiaridades de éste ante las diversas instancias nacionales (sentencia Peterbroeck, antes citada, apartado 14).

- 55 De la resolución de remisión se desprende que el Derecho sueco no excluye la posibilidad de que un justiciable, como Unibet, impugne la conformidad con el Derecho comunitario de una normativa nacional como la Ley de Loterías; al contrario, existen diferentes cauces de naturaleza incidental a tal efecto.
- 56 Así, por una parte, el órgano jurisdiccional remitente indica que Unibet puede obtener el examen de la conformidad de la Ley de Loterías con el Derecho comunitario en el marco de una acción indemnizatoria ejercitada ante la jurisdicción ordinaria.
- 57 De la resolución de remisión se desprende asimismo que Unibet ha ejercitado una acción de esta índole y que ésta ha sido declarada admisible.
- 58 Por consiguiente, dado que el examen de la conformidad de la Ley de Loterías con el Derecho comunitario tendrá lugar en el marco de la apreciación de la acción indemnizatoria, esta acción constituye un cauce procesal que permite a Unibet garantizar la tutela efectiva de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico comunitario.
- 59 A este respecto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente garantizar que, en el marco de la acción indemnizatoria, el examen de la conformidad de dicha Ley con el Derecho comunitario opere con independencia de la apreciación de fondo sobre los requisitos relativos al daño y a la relación de causalidad.

- 60 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente añade que si Unibet solicitara al Gobierno sueco una dispensa a la prohibición de promocionar sus servicios en Suecia, la eventual denegación de tal solicitud podría ser objeto de un recurso contencioso-administrativo ante el Regeringsrätten, en cuyo marco Unibet podría alegar la incompatibilidad de las disposiciones de la Ley de Loterías con el Derecho comunitario. El órgano jurisdiccional competente estaría obligado, en su caso, a dejar inaplicadas las disposiciones de esta Ley que no considerase conformes con el Derecho comunitario.
- 61 A este respecto es preciso destacar que un recurso contencioso-administrativo que permitiese a Unibet obtener una resolución judicial que declarase la incompatibilidad de dichas disposiciones con el Derecho comunitario constituye un cauce procesal que le garantiza una tutela judicial efectiva de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico comunitario (en este sentido, véanse las sentencias Heylens y otros, antes citada, apartado 14, y de 7 de mayo de 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, apartado 22).
- 62 Por lo demás, el órgano jurisdiccional remitente precisa que si Unibet infringiera las disposiciones de la Ley de Loterías y fuera objeto de medidas administrativas o de un proceso penal por parte de las autoridades nacionales competentes, podría impugnar la conformidad de dichas disposiciones con el Derecho comunitario en el marco de un procedimiento iniciado ante la jurisdicción administrativa o ante la jurisdicción ordinaria. El órgano jurisdiccional competente estaría obligado, en su caso, a dejar inaplicadas las disposiciones de esta Ley que no considerase conformes con el Derecho comunitario.
- 63 Por tanto, además de los cauces procesales examinados en los apartados 56 y 60 de la presente sentencia, Unibet podría alegar en el marco de un recurso contencioso-

administrativo o de un proceso penal la incompatibilidad con el Derecho comunitario de las medidas adoptadas o solicitadas en su contra por no haber obtenido de las autoridades nacionales competentes autorización para promocionar sus servicios en Suecia.

64 En cualquier caso, de los apartados 56 a 61 de la presente sentencia se infiere que debe considerarse que Unibet dispone de cauces procesales que le garantizan la tutela judicial efectiva de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico comunitario. Si, por el contrario, como se ha señalado en el apartado 62 de la presente sentencia, tuviera que exponerse a ser objeto de procedimientos administrativos o penales, y a las sanciones que de ellos se puedan derivar, por ser éste el único cauce procesal para impugnar la conformidad de las disposiciones nacionales controvertidas con el Derecho comunitario, no quedaría suficientemente garantizada dicha tutela judicial efectiva.

65 Por consiguiente, debe responderse a la primera cuestión que el principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario debe interpretarse en el sentido de que no exige que en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro exista una acción autónoma que tenga por objeto, con carácter principal, el examen de la compatibilidad de disposiciones nacionales con el artículo 49 CE, cuando otros cauces procesales efectivos, que no sean menos favorables que los relativos a las acciones nacionales similares, permitan apreciar con carácter incidental dicha compatibilidad, extremo éste que ha de verificar el órgano jurisdiccional nacional.

### *Segunda cuestión*

66 Con su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita fundamentalmente que se determine si el principio de tutela judicial efectiva de los derechos

conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario exige que, con arreglo al Derecho de un Estado miembro, se puedan acordar medidas cautelares para suspender la aplicación de disposiciones nacionales hasta que el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la conformidad de éstas con el Derecho comunitario.

<sup>67</sup> Con carácter previo, ha de recordarse que el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho comunitario debe estar facultado para conceder medidas cautelares que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho comunitario (sentencias *Factortame* y otros, antes citada, apartado 21, y de 11 de enero de 2001, *Siples*, C-226/99, Rec. p. I-277, apartado 19).

<sup>68</sup> En el marco jurídico nacional, según se expuso en la resolución de remisión, las peticiones de tales medidas sólo pueden servir para garantizar la tutela cautelar de los derechos que el demandante hace valer en una demanda sobre el fondo, como se indicó en el apartado 9 de la presente sentencia.

<sup>69</sup> En el asunto principal, consta que Unibet formuló dos peticiones de medidas cautelares, la primera en el marco de una acción declarativa y la segunda en el marco de una acción indemnizatoria.

- 70 Por lo que se refiere a la primera de las dos peticiones de medidas cautelares, de la resolución de remisión se desprende que la acción declarativa fue declarada inadmisibile con arreglo al Derecho nacional, tanto en primera instancia como en apelación. Al tiempo que reafirmaba esta interpretación del Derecho nacional, el órgano jurisdiccional remitente albergaba dudas sobre la exigencias del Derecho comunitario a este respecto, lo que le llevó a plantear la primera cuestión prejudicial (véanse los apartados 36 a 65 de la presente sentencia).
- 71 Según la respuesta dada a la primera cuestión, el principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario no exige que en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro exista una acción autónoma que tenga por objeto, con carácter principal, el examen de la compatibilidad de disposiciones nacionales con el Derecho comunitario, cuando otros cauces procesales efectivos permitan apreciar con carácter incidental dicha compatibilidad, extremo éste que ha de verificar el órgano jurisdiccional nacional.
- 72 Cuando con arreglo al Derecho nacional, aplicado de conformidad con las exigencias impuestas por el Derecho comunitario, no resulte segura la admisibilidad de una acción que se ejercite para garantizar el respeto de los derechos conferidos a los justiciables por el Derecho comunitario, el principio de tutela judicial efectiva exige, no obstante, que el órgano jurisdiccional nacional ya pueda acordar en ese momento las medidas cautelares necesarias para garantizar el respeto de tales derechos.
- 73 Ahora bien, el principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el Derecho comunitario no exige que, con arreglo al Derecho de un Estado miembro, el órgano jurisdiccional competente pueda acordar medidas

cautelares en el marco de una acción que es inadmisibile según el Derecho de dicho Estado miembro, siempre que el Derecho comunitario, de conformidad con el apartado 71, no se oponga a tal inadmisibilidad.

74 Por lo que se refiere a la petición de medidas cautelares formulada en el marco de la acción indemnizatoria, de la resolución de remisión y de los demás documentos obrantes en autos se desprende que se ha declarado la admisibilidad de dicha acción.

75 Como ha señalado la Abogado General en el punto 74 de sus conclusiones, y como se ha recordado en el apartado 67 de la presente sentencia, el juez nacional que conoce de un litigio regido por el Derecho comunitario debe estar facultado para conceder medidas provisionales que garanticen la plena eficacia de la resolución judicial que debe recaer acerca de la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho comunitario.

76 Por consiguiente, dado que el órgano jurisdiccional competente examinará, en el marco de la acción indemnizatoria, la conformidad de la Ley de Loterías con el Derecho comunitario, debe poder acordar las medidas cautelares solicitadas, cuando la concesión de éstas sea necesaria para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que resuelva sobre la existencia de los derechos invocados sobre la base del Derecho comunitario, extremo éste que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional nacional.

77 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la segunda cuestión que el principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el

ordenamiento jurídico comunitario exige que, con arreglo al Derecho de un Estado miembro, se puedan acordar medidas cautelares hasta que el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la conformidad de las disposiciones nacionales de que se trate con el Derecho comunitario, cuando la concesión de dichas medidas sea necesaria para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que resuelva sobre la existencia de tales derechos.

### *Tercera cuestión*

78 Con su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide, en sustancia, que se dilucide si, en virtud del principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario, y en caso de duda sobre la conformidad de disposiciones nacionales con éste, la concesión de medidas cautelares para suspender la aplicación de dichas disposiciones hasta que el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la conformidad de éstas con el Derecho comunitario se rige por los criterios establecidos por el Derecho nacional aplicable ante el órgano jurisdiccional competente o por criterios comunitarios.

79 A este respecto, es cierto que, según jurisprudencia reiterada, la suspensión de la ejecución de una disposición nacional basada en una normativa comunitaria en un litigio pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, a la vez que depende de las normas procesales nacionales, debe sujetarse en todos los Estados miembros a requisitos de concesión uniformes y análogos a los aplicables en los procedimientos sobre medidas provisionales seguidos ante los Tribunales comunitarios (sentencias de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest,

C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415, apartados 26 y 27; de 9 de noviembre de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otros (I), C-465/93, Rec. p. I-3761, apartado 39, y de 6 de diciembre de 2005, ABNA y otros, C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, Rec. p. I-10423, apartado 104). Ahora bien, el asunto principal es diferente, ya que la petición de medidas cautelares de Unibet no tiene por objeto la suspensión de los efectos de una disposición nacional adoptada con arreglo a una normativa comunitaria cuya legalidad se impugna, sino los efectos de una normativa nacional respecto de la cual se impugna su conformidad con el Derecho comunitario.

80 Por consiguiente, ante la inexistencia de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro regular los requisitos para la concesión de las medidas cautelares destinadas a garantizar la salvaguardia de los derechos conferidos a los justiciables por el Derecho comunitario.

81 En consecuencia, la concesión de medidas cautelares para suspender la aplicación de disposiciones nacionales hasta que el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la conformidad de éstas con el Derecho comunitario se rige por los criterios establecidos por el Derecho nacional aplicable ante dicho órgano jurisdiccional.

82 Ahora bien, dichos criterios no deben ser menos favorables que los referentes a recursos semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni hacer imposible en la práctica o excesivamente difícil la tutela judicial cautelar de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario (principio de efectividad).

- 83 Por consiguiente, procede responder a la tercera cuestión que el principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario debe interpretarse en el sentido de que, en caso de duda sobre la conformidad de disposiciones nacionales con el Derecho comunitario, la concesión de medidas cautelares para suspender la aplicación de dichas disposiciones hasta que el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la conformidad de éstas con el Derecho comunitario se rige por los criterios establecidos por el Derecho nacional aplicable ante el órgano jurisdiccional competente, siempre que dichos criterios no sean menos favorables que los referentes a recursos semejantes de naturaleza interna ni hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil la tutela judicial cautelar de tales derechos.

#### *Cuarta cuestión*

- 84 Habida cuenta de la respuesta dada a la tercera cuestión, no procede responder a la cuarta.

#### **Costas**

- 85 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:

- 1) **El principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario debe interpretarse en el sentido de que no exige que en el ordenamiento jurídico de un Estado miembro exista una acción autónoma que tenga por objeto, con carácter principal, el examen de la compatibilidad de disposiciones nacionales con el artículo 49 CE, cuando otros cauces procesales efectivos, que no sean menos favorables que los relativos a las acciones nacionales similares, permitan apreciar con carácter incidental dicha compatibilidad, extremo éste que ha de verificar el órgano jurisdiccional nacional.**
  
- 2) **El principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario exige que, con arreglo al Derecho de un Estado miembro, se puedan acordar medidas cautelares hasta que el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la conformidad de las disposiciones nacionales de que se trate con el Derecho comunitario, cuando la concesión de dichas medidas sea necesaria para garantizar la plena eficacia de la resolución judicial que resuelva sobre la existencia de tales derechos.**
  
- 3) **El principio de tutela judicial efectiva de los derechos conferidos a los justiciables por el ordenamiento jurídico comunitario debe interpretarse en el sentido de que, en caso de duda sobre la conformidad de disposiciones nacionales con el Derecho comunitario, la concesión de medidas cautelares para suspender la aplicación de dichas disposiciones hasta que el órgano jurisdiccional competente se pronuncie sobre la conformidad de éstas con el Derecho comunitario se rige por los criterios establecidos por el Derecho nacional aplicable ante el órgano jurisdiccional competente, siempre que dichos criterios no sean menos favorables que los referentes a recursos semejantes de naturaleza interna ni hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil la tutela judicial cautelar de tales derechos.**

Firmas