

DERECHO EUROPEO

El TJUE avala las restricciones nacionales al juego online y la restitución de pérdidas derivadas de contratos ilícitos (STJUE C-440/23).

[TJUE, Sala Quinta de 16 de abril de 2026, STJUE. Asunto C-440/23 \[FB y European Lotto and Betting Ltd., y Deutsche Lotto-und Sportwetten Ltd.\]. Ponente: D. Gratsias.](#)

Antecedentes – Procedimiento prejudicial – Doctrina sobre la interpretación del artículo 56 TFUE en las operaciones en juegos de azar en línea (sinopsis de Fernando Zunzunegui y Akemi Munemura).

Antecedentes: “[...] Las demandadas [...] son dos **sociedades establecidas en Malta que ofrecen servicios de juegos de azar en línea**, en concreto juegos de máquinas tragaperras y apuestas sobre los resultados de sorteos de loterías, en virtud de una licencia expedida por la Maltese Gaming Authority [...]. [...] [D]esarrollan su actividad [...] orientadas al mercado alemán a través de su sitio de Internet. De la petición de decisión prejudicial y de los autos [...] se desprende que la normativa alemana establecía, hasta el 1 de julio de 2021, una **prohibición general de los juegos de azar en línea, con excepción, desde 2012, de las apuestas deportivas e hípicas**, así como de la distribución directa y de la intermediación en loterías, cuya organización estaba [...] reservada a personas jurídicas de Derecho público o a personas jurídicas de Derecho privado en las que personas jurídicas de Derecho público tienen, directa o indirectamente, una participación determinante. [...] [P]ese a esa prohibición general, «en Alemania, las máquinas tragaperras son omnipresentes, tanto en salas de juego como en restaurantes y en numerosos casinos». Por lo que respecta a las apuestas en línea sobre los resultados de los sorteos de loterías [...] de la petición de decisión prejudicial se desprende que, **según la normativa alemana aplicable al litigio principal [...] las loterías secundarias se consideran meras apuestas en Internet comprendidas**, por tanto, en la prohibición general de los juegos de azar en línea. En este contexto, una persona con residencia habitual en Alemania [...] hizo uso de los servicios ofrecidos por las demandadas [...] durante el período comprendido entre el 5 de junio de 2019 y el 12 de julio de 2021. De la respuesta de la [...] **Sala Primera del Tribunal Civil, Malta [...]** a la solicitud de aclaraciones que le dirigió el Tribunal de Justicia el 15 de abril de 2024 con arreglo al artículo 101, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, se desprende que, con arreglo a las condiciones generales que rigen el contrato celebrado entre el jugador original y las demandadas en el litigio principal, **la relación contractual de que se trata debería haberse regido por el Derecho maltés**. No obstante, **el órgano jurisdiccional remitente considera** que, en virtud del artículo 6, apartado 2, del Reglamento Roma I, **a esta relación contractual le es aplicable el Derecho alemán**. [...] [E]l contrato que vincula a dicho jugador con las demandadas [...] debería considerarse nulo, en virtud del artículo 812 del Código Civil alemán. Sobre la base de este artículo [...] **dicho jugador interpuso** ante el [...] Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Erfurt, Alemania [...] **una acción contra las demandadas [...]** con el fin de recuperar las pérdidas que había sufrido por apuestas realizadas [...]. [...] [E]l mismo jugador, mediante un contrato celebrado el 21 de noviembre de 2021, cedió sus derechos derivados [...] a la parte demandante [...], quien, a su vez, ejercitó [...] una **acción contra las demandadas [...] para recuperar las cantidades [...] a apuestas perdidas por el jugador original**. Según las declaraciones de las demandadas [...] en la vista ante el Tribunal de Justicia, la demanda interpuesta ante el [...] Tribunal Regional de lo Civil y Penal de Erfurt ha sido [...] retirada. La parte demandante [...] alega que, **al disponer únicamente de una licencia maltesa, [...] prestaron ilegalmente los servicios [...] al jugador original**. [...] [E]sta ilegalidad dio lugar a la nulidad del contrato celebrado entre estas últimas y el jugador. Las demandadas [...] consideran, [...] que, debido a una **vulneración de su libertad para prestar servicios**, garantizada por el artículo 56 TFUE, **les fue imposible obtener una autorización** para prestar en Alemania servicios de máquinas tragaperras y loterías secundarias. [...] [C]onsideran que es la prohibición impuesta de este modo la que es ilegal y no la prestación de los

servicios [...]. Consideran [...] que el jugador original actuó «de manera abusiva y de mala fe». La parte demandante [...] rebate esa argumentación e invoca [...] el hecho de que, según la jurisprudencia de los tribunales superiores regionales alemanes, **tales alegaciones nunca han sido admitidas en asuntos que tienen por objeto solicitudes de reembolso de cantidades perdidas por apuestas** [...]. El órgano jurisdiccional remitente duda que la interpretación del Derecho de la Unión por parte de los órganos jurisdiccionales alemanes pueda acreditar una restricción justificada a la libre prestación de servicios de operadores como las demandadas en el litigio principal. [...] [E]l órgano jurisdiccional remitente indica que, a finales de 2019, los estados federados acordaron modificar el GlüStV de 2012, con el fin de permitir la obtención de una licencia para los juegos de azar en línea y, en particular, «para la distribución directa y la intermediación en loterías, la organización, la intermediación y la distribución directa de apuestas deportivas y apuestas hípcas, así como para la organización y distribución directa de juegos de casino en línea, juegos de máquinas tragaperras virtuales y póker en línea». El proyecto de esta modificación del marco normativo fue notificado a la Comisión Europea. [...] [A] la vista de la evolución de ese marco normativo, los jefes de cancillería del estado y del senado de los estados federados **adoptaron una circular relativa a la organización de juegos de azar para un período transitorio hasta el 1 de julio de 2021**. Según la petición de decisión prejudicial, esta circular precisa que, «hasta el 30 de junio de 2021, la represión de las ofertas de juegos no autorizados se centrar[ía] en los prestadores de servicios para los que es previsible que también quieran eludir una probable normativa futura». [L]as autoridades superiores de supervisión de juegos de azar de los estados federados anunciaron la adopción de directrices comunes según las cuales, habida cuenta de la modificación de la normativa a partir del 1 de julio de 2021, «las ofertas de juegos de máquinas tragaperras virtuales y de póker en línea que [no podían] optar a una licencia —la distribución directa y la organización— [formarían] generalmente parte de las circunstancias que no se [tendrían] en cuenta en la aplicación de la normativa que regula los juegos de azar», siempre que cumpliesen determinados requisitos establecidos en dichas Directrices. [...] [L]as demandadas [...] alegan que **es imposible admitir la justificación de la prohibición general anterior de los juegos de casino en línea a la vista de los objetivos perseguidos por el GlüStV de 2012**, en la medida en que los propios estados federados, al proyectar la modificación del marco normativo expuesta en los apartados anteriores y notificar el proyecto del GlüStV modificado a la Comisión, «indicaron claramente que los objetivos [...] podían alcanzarse en el marco de una intervención más favorable en forma de régimen de autorización previa», y ello antes incluso de que la modificación de la normativa de que se trata fuera efectiva a 1 de julio de 2021, habida cuenta de las medidas adoptadas durante el período transitorio mencionado en el apartado 31 de la presente sentencia. Por lo que respecta, por otra parte, a las loterías secundarias, el órgano jurisdiccional remitente señala que, desde 2017, **todos los órganos jurisdiccionales alemanes «han dejado abierta la cuestión de si el monopolio estatal [sobre las loterías] estaba justificado»**. [...] [E]s difícil entender por qué, en el caso de un servicio que es idéntico para el consumidor, debe establecerse una distinción entre una apuesta con un proveedor estatal sobre el resultado de una lotería organizada por el Estado y una apuesta con un organizador privado regulado en otro Estado miembro sobre el resultado de esa misma lotería estatal. En esas circunstancias, la [...] **Sala de Competencia General del Tribunal de lo Civil [...] decidió suspender el procedimiento y plantear [...] cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia** [...]. [...]” [Énfasis añadido]

Doctrina sobre la interpretación del artículo 56 TFUE en las operaciones en juegos de azar en línea: “[...] **Sobre las cuestiones prejudiciales primera, segunda y cuarta**[.]. [...] [E]l órgano jurisdiccional remitente pregunta [...] **si el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prohíbe la organización en línea de juegos de casino**, en particular de juegos de máquinas tragaperras, así como de juegos de apuestas, como las loterías secundarias, cuando su objetivo consiste en orientar el instinto natural del juego de la población hacia cauces ordenados y controlados, así como en luchar contra el desarrollo y la propagación de juegos de azar no autorizados en los mercados paralelos, y ello, en primer lugar, **cuando existe entre los jugadores una demanda considerable de máquinas tragaperras en línea**; en segundo lugar, **cuando el Estado miembro de que se trata autoriza [...] juegos similares, incluidas loterías, en establecimientos físicos**; en tercer lugar, **cuando dicho Estado miembro permite la oferta de apuestas deportivas e hípcas en línea** por operadores autorizados, así como la intermediación de operadores privados para la venta de productos de loterías estatales y otras loterías bajo licencia, y, en cuarto lugar, **cuando la normativa del Estado miembro en el que el operador que desea ofrecer [...] servicios de loterías secundarias es titular de una licencia persigue los mismos objetivos** que la normativa del Estado miembro que impone una

prohibición general [...]. Según [...] jurisprudencia, las actividades consistentes en permitir a los usuarios participar, a cambio de una remuneración, en un juego en el que se puede ganar dinero, constituyen **prestaciones de servicios en el sentido del artículo 56 TFUE**. [...] [E]stán comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho artículo **cuando el prestador está establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se ofrece el servicio, en particular a través de Internet** [...]. Se ha declarado [...] que todo Estado miembro a cuyo territorio vaya dirigida una oferta de los referidos servicios procedente, vía Internet [...] **conserva la facultad de obligar a este a observar las restricciones que imponga su normativa en la materia, siempre que dichas restricciones se ajusten a las exigencias derivadas del Derecho de la Unión**, en particular en cuanto a su carácter no discriminatorio y a su proporcionalidad [...]. [...] [A] propósito de las justificaciones admisibles para las medidas internas restrictivas de la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia ha señalado [...] que **los objetivos perseguidos por las normativas nacionales en materia de juegos y apuestas [...] están relacionados [...] con la protección de los destinatarios de los servicios [...] y de los consumidores [...] y con la protección del orden social**. [...]. [...] [C]orresponde a cada Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos legítimos que persigue, es preciso prohibir total o parcialmente las actividades de esta naturaleza o solo es necesario limitarlas [...]. Por consiguiente, **corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales examinar si una restricción establecida por un Estado miembro es adecuada para garantizar la realización del objetivo** [...] conforme al nivel de protección [...], y si no va más allá de lo necesario para alcanzarlos [...]. [...] [L]os órganos jurisdiccionales nacionales deben tener en cuenta 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 y que, a falta de armonización a escala de la Unión Europea 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** [...]. A tal fin, los órganos jurisdiccionales nacionales [...] están llamados a aplicar la normativa en la materia de otro Estado miembro, hacer uso de cualquier instrumento procesal de que dispongan y, en su caso, del procedimiento establecido por el artículo 267 TFUE. [...] [S]egún la jurisprudencia, habida cuenta de la facultad de apreciación de que disponen los Estados miembros en cuanto a la determinación del nivel de protección de los consumidores y del orden social en el sector de los juegos de azar, no se requiere, desde el punto de vista del criterio de proporcionalidad, que la medida restrictiva adoptada por las autoridades de un Estado miembro corresponda a una concepción compartida por todos los Estados miembros en lo tocante a las modalidades de protección del interés legítimo de que se trate [...]. [...] [U]na normativa nacional solo es adecuada para garantizar la consecución de los objetivos invocados si responde efectivamente al propósito de **lograrlos de forma coherente y sistemática** [...]. En el caso de autos, [...] en primer lugar, [...] el objetivo consistente en orientar el instinto natural del juego de la población hacia cauces ordenados y controlados y en luchar contra el desarrollo y la propagación de juegos de azar no autorizados en los mercados paralelos tiene por objeto **proteger [...] a los destinatarios de los servicios de que se trata, [...] los consumidores, y, [...] el orden social en el sector de los juegos de azar**. Por consiguiente, **puede justificar cortapisas a la libre prestación de servicios**. [...] [E]l órgano jurisdiccional remitente no ha aportado ningún elemento que pueda demostrar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal contiene normas discriminatorias respecto de los operadores establecidos en otros Estados miembros. [...] [E]s preciso examinar [...] si una normativa que presenta las características señaladas por el órgano jurisdiccional remitente es **adecuada para garantizar la consecución del objetivo** [...] de protección perseguido por el Estado miembro de que se trata [...], y, por otra parte, si no va más allá de lo necesario para alcanzarlo. [...] [S]egún la jurisprudencia, ante cuestiones destinadas a permitir que el órgano jurisdiccional nacional aprecie la conformidad de disposiciones nacionales con el Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia puede proporcionar los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que permitan [...] resolver el problema jurídico de que conoce. [...]. Por lo que respecta [...] al hecho de que la normativa controvertida [...] autorice la oferta de juegos similares, incluidas loterías, en establecimientos físicos, de reiterada jurisprudencia se desprende que las características propias de la oferta de juegos de azar por Internet pueden resultar una fuente de riesgos diferentes y de mayor importancia en materia de protección de los consumidores, y [...] de la juventud y de las personas con especial propensión al juego o que pueden desarrollar tal propensión, en comparación con los mercados tradicionales [...]. Además de la inexistencia de contacto directo entre el consumidor y el operador, **el acceso [...] fácil y permanente a los juegos ofrecidos en Internet, junto con el volumen y la frecuencia [...] elevados de esta oferta de carácter internacional** [...] constituyen otros [...] factores que pueden favorecer el desarrollo de la adicción al juego y del gasto

excesivo asociado a este [...]. Así pues, habida cuenta de la facultad de apreciación de que disponen los Estados miembros en cuanto a la determinación del nivel de protección [...], una medida consistente en la prohibición de cualquier oferta de juegos de azar a través de Internet puede [...] considerarse apropiada para perseguir objetivos legítimos [...], aun cuando la oferta de tales juegos siga estando autorizada a través de cauces más tradicionales [...]. En segundo término, la circunstancia mencionada por el órgano jurisdiccional remitente de que, a pesar de esta prohibición en Alemania, existe entre los jugadores una demanda considerable de máquinas tragaperras en línea no desvirtúa esta conclusión. En efecto, la existencia de una demanda considerable de tales servicios en línea no significa en modo alguno que no exista un número igualmente considerable de jugadores que, debido a la normativa restrictiva controvertida en el litigio principal, se alejan de los servicios ofrecidos en línea para hacer uso de los ofrecidos en establecimientos físicos. [...] [T]al circunstancia **no permite demostrar que la normativa controvertida en el litigio principal no es adecuada para garantizar la consecución del objetivo** [...]. [...] [E]n tercer término, a la circunstancia de que determinados tipos de juegos de azar en línea, [...] las apuestas deportivas e hípcas, [...] la intermediación en la venta de productos de loterías estatales y de otras loterías autorizadas, no están comprendidos en la prohibición controvertida en el litigio principal, **el Tribunal de Justicia ha declarado que los diversos tipos de juegos de azar pueden presentar diferencias importantes**, [...] en cuanto a sus formas concretas de organización, al volumen de apuestas y ganancias que los caracterizan, al número de potenciales jugadores que pueden utilizarlos, a su presentación, a su frecuencia, a su brevedad o a su carácter repetitivo y a las reacciones que suscitan en los jugadores [...]. Así pues, el hecho de que distintos tipos de juegos [...] estén sujetos, por ejemplo, unos a una prohibición, otros a un monopolio público o incluso a un régimen de autorizaciones concedidas a operadores privados no puede, por sí solo, conducir a privar de su justificación, a la luz de los objetivos legítimos que persiguen, a las medidas que parecen, prima facie, ser las más restrictivas y más eficaces. [...]. En el presente asunto, **las apuestas deportivas difieren sustancialmente de otros juegos de azar en línea**, como los juegos de casino, en la medida en que, por una parte, por su objeto, se dirigen a un círculo de jugadores más restringido y, por otra parte, su frecuencia depende de la de los acontecimientos deportivos a los que se refieren. [...]. En cambio, los juegos de casino en Internet pueden atraer a todo tipo de público y, en particular, a un público particularmente joven, debido [...] a su presentación gráfica y a las reglas generalmente sencillas [...]. [...] Por lo demás, desde el punto de vista de las garantías ofrecidas a los jugadores en caso de ganancia, el Gobierno belga y [...] el Gobierno alemán afirmaron en la vista que las loterías secundarias no pueden compararse con las loterías «primarias», en la medida en que el riesgo de impago en caso de ganancias importantes es casi inexistente [...], ya que las cantidades correspondientes a los posibles premios están en principio disponibles antes del sorteo. En este contexto, [...] el órgano jurisdiccional remitente también tiene dudas que se derivan de que el Estado miembro de que se trata **parece no haber demostrado que, antes de la adopción de la normativa controvertida [...], disponía de pruebas científicas que demostraban que los juegos no autorizados presentan riesgos específicos**. [...] [...] [E]l Tribunal de Justicia ha declarado [...] que no cabe deducir de ello que a un Estado miembro no le es posible demostrar que una medida interna restrictiva cumple tales exigencias por el mero hecho de que no puede presentar ningún estudio en el que se haya basado la adopción de la normativa de que se trate [...]. Por lo tanto, el hecho mencionado en el apartado 85 de la presente sentencia no puede, por sí solo, poner en entredicho la proporcionalidad y, [...] el carácter apropiado de la normativa controvertida en el litigio principal. Por lo demás, [...] la información facilitada al Tribunal de Justicia, como se desprende [...] de las observaciones escritas del Gobierno alemán basadas en los comentarios oficiales del GlüStV de 2012, tiende a demostrar la existencia de elementos que pueden acreditar la proporcionalidad y [...] el carácter apropiado de la normativa controvertida [...]. En cuarto término, el órgano jurisdiccional remitente desea saber **si una prohibición como la de las loterías secundarias puede considerarse justificada** cuando la normativa del Estado miembro del que el operador de que se trata es titular de una licencia tiene los mismos objetivos que la normativa del Estado miembro de destino. A este respecto, [...] habida cuenta de la falta de armonización en el ámbito de la Unión de la normativa del sector de los juegos de azar y de las divergencias significativas entre los objetivos pretendidos y los grados de protección perseguidos por las normativas de los distintos Estados miembros, el solo hecho de que un operador ofrezca legalmente servicios en un Estado miembro en el que se encuentre establecido y en el que [...] debe cumplir requisitos legales y superar los controles ejercidos por las autoridades competentes de este último Estado **no puede considerarse una garantía suficiente para la protección de los consumidores nacionales contra los riesgos de fraude y criminalidad** [...]. De ello resulta que, aun suponiendo que dos Estados miembros persigan, en el marco de sus respectivas normativas en materia de juegos de azar, objetivos similares o incluso idénticos, no solo el nivel de

protección perseguido por cada uno de ellos y los medios para alcanzarlo pueden divergir, sino también las posibles dificultades identificadas en el apartado anterior de la presente sentencia no pueden [...] considerarse descartadas. Por lo tanto, los elementos invocados por el órgano jurisdiccional remitente **no pueden cuestionar ni la proporcionalidad ni la coherencia ni el carácter sistemático de una normativa** [...]. Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de las demandadas en el litigio principal según la cual la prohibición controvertida en el litigio principal coexiste con un régimen de autorización previa en forma de concesiones previsto para los juegos de máquinas tragaperras en Internet en el estado federado de Schleswig-Holstein. El Gobierno alemán admitió en la vista que el estado federado de Schleswig-Holstein no se adhirió al GlüStV de 2012 hasta el 9 de febrero de 2013. No obstante, también observó, [...] que la normativa más permisiva adoptada por dicho estado federado solo había sido aplicable durante un breve período de tiempo y, por otro lado, que contrariamente a lo que sostuvo el Gobierno maltés en la vista, las pocas concesiones que habían perdurado más allá del año 2013 habían sido limitadas al territorio del estado federado en cuestión. [...] [C]omo ha declarado el Tribunal de Justicia, aun suponiendo que la normativa de un estado federado, más permisiva que la vigente en los demás estados federados, pueda eventualmente perjudicar la coherencia de conjunto de la normativa de que se trata, la situación jurídica excepcional de un estado federado limitada *ratione temporis* y *ratione loci* no puede [...] afectar gravemente a la aptitud de las restricciones aplicables en el resto de los estados federados para alcanzar los objetivos legítimos de interés general que persiguen [...]. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales [...] que **el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que prohíbe la organización en línea de juegos de casino** [...] cuando su objetivo consiste en orientar el instinto natural del juego de la población hacia cauces ordenados y controlados, así como en luchar contra el desarrollo y la propagación de juegos de azar no autorizados en los mercados paralelos, incluso si: - existe entre los jugadores una demanda considerable de máquinas tragaperras en línea; - el Estado miembro de que se trata autoriza, por otra parte, juegos similares, incluidas loterías, en establecimientos físicos; - dicho Estado miembro permite la oferta de apuestas deportivas e hípicas en línea por operadores autorizados, así como la intermediación de operadores privados para la venta de productos de loterías estatales y otras loterías bajo licencia, y - la normativa del Estado miembro en el que el operador que desea ofrecer, en particular, servicios de loterías secundarias es titular de una licencia persigue los mismos objetivos que la normativa del Estado miembro que impone una prohibición general de ofrecer tales servicios. **Sobre la tercera cuestión prejudicial[.]** [...] [S]i el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que **se opone a que se reconozcan [...] las consecuencias jurídicas de una prohibición de juegos de casino en línea** cuando, con posterioridad a los hechos que pueden dar lugar a tales consecuencias, se haya adoptado la decisión de sustituir dicha prohibición por un sistema de autorización previa y se haya establecido un período transitorio durante el cual se aceptarán las ofertas de juegos que puedan ser conformes con la futura normativa, siempre que se cumplan determinados requisitos. [...] [E]n el **control de proporcionalidad** que debe ejercer un órgano jurisdiccional nacional, este **debe llevar a cabo una apreciación global de las circunstancias que hayan rodeado la adopción y la aplicación de la normativa restrictiva** [...], según un enfoque no estático, sino dinámico [...]. No obstante, según la jurisprudencia, el mero hecho de modificar el marco normativo aplicable en un Estado miembro no puede poner en entredicho la proporcionalidad y la coherencia de este tal como estaba en vigor antes de dicha modificación. Como ha declarado [...] el Tribunal de Justicia, una política de expansión controlada de las actividades de juegos de azar [...] puede ser coherente tanto con el objetivo consistente en prevenir la explotación de actividades de juegos de azar con fines delictivos o fraudulentos como con el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en el juego y de lucha contra la ludopatía, dirigiendo a los consumidores hacia la oferta de los operadores autorizados, que se presume al abrigo de fuerzas criminales y que ha sido concebida para proteger mejor a los consumidores del gasto excesivo en el juego y de la ludopatía [...]. Para alcanzar este objetivo [...] los operadores autorizados han de constituir una alternativa fiable, pero al mismo tiempo atractiva, a una actividad prohibida [...]. No obstante, de la jurisprudencia se desprende que, si un Estado miembro lleva a cabo una reforma que introduce un régimen de autorización administrativa previa en relación con la oferta de determinados tipos de juegos de azar, esta 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 [...]. Pues bien, una política de expansión controlada de las actividades de juegos de azar solo puede considerarse coherente si las actividades delictivas y fraudulentas ligadas a los juegos de azar, por un lado, y el hábito del juego, por otro, podían constituir un problema para el Estado miembro de que se trate, y si la expansión de las actividades autorizadas y reguladas podía resolver tal problema [...]. En el

caso de autos, son tales circunstancias y, en particular, la considerable demanda de máquinas tragaperras en línea, mencionada además por el órgano jurisdiccional remitente, así como la existencia de un «mercado paralelo» de los servicios de que se trata, las que, como señaló el Gobierno alemán tanto en sus observaciones escritas como en la vista, motivaron las reformas introducidas en Alemania a las que se refiere la tercera cuestión prejudicial. [...] [E]l hecho de que, durante un período transitorio, los estados federados decidieran [...] aplicar el marco normativo existente únicamente a los proveedores de juegos que no pudieran cumplir lo prescrito en la futura normativa, no puede tener incidencia en cuanto a las consecuencias jurídicas que, en su caso, procede reconocer a la prohibición controvertida en el litigio principal. En efecto, por una parte, tal régimen transitorio de excepción parece tener por objeto garantizar que el paso del régimen controvertido en el litigio principal a un régimen más permisivo se efectúe en las mejores condiciones posibles de seguridad jurídica. Por otra parte, la aplicabilidad de ese régimen transitorio, en el caso de un proveedor de juegos como las demandadas en el litigio principal, solo puede ser hipotética en el marco de un litigio como el litigio principal. Por otra parte, aun suponiendo que este régimen transitorio haya podido aplicarse en determinados casos, tal circunstancia no puede, por sí sola, poner en entredicho la coherencia y el carácter apropiado del régimen jurídico controvertido en el litigio principal y no parece que pueda conducir a un resultado contrario al objetivo perseguido [...]. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que **el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que se reconozcan [...] las consecuencias jurídicas de una prohibición de juegos de casino en línea** cuando, con posterioridad a los hechos que pueden dar lugar a tales consecuencias, se haya adoptado la decisión de sustituir dicha prohibición por un sistema de autorización previa y se haya establecido un período transitorio, durante el cual se aceptarán las ofertas de juegos que puedan ser conformes con la futura normativa, siempre que se cumplan determinados requisitos. **Sobre las cuestiones prejudiciales quinta y sexta[.].** [...] [E]l órgano jurisdiccional remitente pregunta [...] **si el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que se declare la nulidad de un contrato** celebrado entre un consumidor, residente en un Estado miembro, y un operador que ofrece servicios de loterías secundarias en línea desde otro Estado miembro cuando, según la normativa del primer Estado miembro, se excluye la concesión de licencias para la organización de tales apuestas a los operadores privados. [...] [S]egún la normativa [...], las loterías secundarias se consideran meras apuestas por Internet comprendidas, por tanto, en la prohibición de los juegos de azar en línea aplicable en el litigio principal. [...] [E]l hecho de que, según la normativa controvertida en el litigio principal, la organización de loterías esté reservada a los operadores públicos no puede tener incidencia alguna en la resolución del litigio principal. [...] [S]egún el órgano jurisdiccional remitente, **este litigio versa únicamente sobre apuestas perdidas en el marco de la participación del jugador original en loterías secundarias** y, por otra parte, según las explicaciones facilitadas por el Gobierno alemán tanto en sus observaciones escritas como en la vista, la organización y la intermediación de tales loterías estaban prohibidas, según dicha normativa, a cualquier operador y no únicamente a los operadores que no están controlados por el Estado. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones [...] que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a que se declare la nulidad [...]. **Sobre la séptima cuestión prejudicial[.].** [...] [S]i el artículo 56 TFUE y el principio de prohibición del abuso de derecho **deben interpretarse [...] que se oponen a que un consumidor que ha participado**, desde el Estado miembro de su residencia habitual, en juegos de azar ofrecidos en Internet por un operador que no dispone de una licencia expedida por ese Estado miembro, sino por otro Estado miembro, **ejercite contra dicho operador una acción civil para obtener la restitución de las apuestas que ha realizado**, basándose en la nulidad del contrato de juegos de azar de que se trata [...]. [...] [L]a cuestión de si un [...] contrato es nulo cuando su objeto es ilegal y si esa nulidad conlleva [...] el derecho a la restitución de las prestaciones intercambiadas en virtud de ese contrato está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho que regula dicho contrato [...]. [...] [E]l Derecho que rige el contrato celebrado entre el jugador original y las demandadas en el litigio principal es el **Derecho alemán**. [...] [E]l artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa como la descrita [...], la nulidad de un contrato como el celebrado entre el jugador original y las demandadas en el litigio principal cuya causa es ilegal **según dicha normativa no puede constituir una restricción independiente a la libre prestación de servicios** [...] sino que es **la consecuencia necesaria de la ilegalidad de dicho contrato**. [...] [...] [L]a acción de restitución ejercitada [...] se basa [...] en el Derecho alemán. [...] [S]i bien es cierto que no cabe excluir que [...] el jugador haya podido hacer uso de los servicios ofrecidos por una empresa como las demandadas [...] siendo [...] consciente de una prohibición como la aplicable a ese litigio y de sus eventuales consecuencias [...]. [...] [P]rocede responder a la séptima cuestión

prejudicial que **el artículo 56 TFUE y el principio de prohibición del abuso de derecho deben interpretarse en el sentido de que no se oponen** a que un consumidor que ha participado [...] ejercite contra dicho operador una acción civil [...]. [...]. En virtud de todo lo expuesto, **el Tribunal de Justicia [...] declara:** 1) **El artículo 56 TFUE [...] no se opone a una normativa nacional que prohíbe** la organización en línea de juegos de casino, en particular de máquinas tragaperras, así como de juegos de apuestas, como las apuestas en línea sobre los resultados de sorteos de loterías, cuando su objetivo consiste en orientar el instinto natural de juego de la población hacia cauces ordenados y controlados, así como en luchar contra el desarrollo y la propagación de los juegos de azar no autorizados en los mercados paralelos [...]. 2) **El artículo 56 TFUE [...] no se opone a que se reconozcan [...] las consecuencias jurídicas de una prohibición** de los juegos de casino en línea cuando, con posterioridad a los hechos que pueden dar lugar a dichas consecuencias, se haya adoptado la decisión de sustituir dicha prohibición por un sistema de autorización previa y se haya establecido un período transitorio durante el cual se aceptarán las ofertas de juegos que puedan ser conformes con la futura normativa [...]. 3) **El artículo 56 TFUE [...] no se opone al reconocimiento de la nulidad de un contrato** celebrado entre un consumidor, residente en un Estado miembro, y un operador que ofrece servicios de apuestas en línea sobre los resultados de sorteos de loterías desde otro Estado miembro cuando, según la normativa del primer Estado miembro, se excluye la concesión de licencias para la organización de tales apuestas a los operadores privados. 4) **El artículo 56 TFUE y el principio de prohibición del abuso de derecho [...] no se oponen** a que un consumidor que ha participado, desde el Estado miembro de su residencia habitual, en juegos de azar ofrecidos en Internet por operadores que no disponen de una licencia expedida por dicho Estado miembro, sino por otro Estado miembro, ejercite contra dicho operador una acción civil para obtener la restitución de las apuestas que ha realizado, basándose en la nulidad del contrato de juegos de azar en cuestión [...]. [Énfasis añadido]

[Texto completo de la sentencia](#)
