



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 3 de diciembre de 2020\*

«Procedimiento prejudicial — Libre prestación de servicios — Restricciones — Normativa nacional que prohíbe la explotación de juegos de azar en determinados lugares — Aplicabilidad del artículo 56 TFUE — Existencia de un elemento transfronterizo»

En el asunto C-311/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa), mediante resolución de 21 de marzo de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de abril de 2019, en el procedimiento entre

**BONVER WIN, a.s.**

y

**Ministerstvo financí ČR,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. N. Piçarra, D. Šváby y S. Rodin (Ponente) y la Sra. K. Jürimäe, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. M. Longar, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 12 de marzo de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek, O. Serdula y J. Vlácil y la Sra. T. Machovičová, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M. Z. Fehér y G. Koós y la Sra. Zs. Wagner, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J. M. Hoogveld y la Sra. M. K. Bulterman, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. L. Armati, P. Němečková y K. Walkerová, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: checo.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de septiembre de 2020;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del artículo 56 TFUE.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre BONVER WIN, a.s., y el Ministerstvo financí ČR (Ministerio de Hacienda de la República Checa), relativo a la legalidad de una decisión por la que se revoca a esta sociedad la autorización para explotar juegos de apuestas en el territorio de la ciudad de Děčín (República Checa).

### **Marco jurídico**

- 3 El artículo 50, apartado 4, de la zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (Ley n.º 202/1990 de Loterías y Otros Juegos Similares) dispone:

«Mediante ordenanza de aplicación general, los municipios podrán limitar la explotación de los juegos de apuestas [...], loterías y otros juegos similares [...] a los períodos y a los lugares que se enumeren en ella, determinar los períodos y los lugares en los que se prohíba la explotación de loterías y otros juegos similares o prohibir por completo su explotación en la totalidad del territorio municipal.»

- 4 El artículo 1, apartado primero, del obecně závazná vyhláška města Děčín č. 3/2013, o regulaci provozování sázkových her, loterií a jiných podobných her (Ordenanza n.º 3/2013 de la ciudad de Děčín, por la que se regula la explotación de juegos de apuestas, loterías y otros juegos similares; en lo sucesivo, «Ordenanza municipal n.º 3/2013»), adoptada por el Pleno municipal de la ciudad de Děčín sobre la base del artículo 50, apartado 4, de la Ley n.º 202/1990 de loterías y otros juegos similares, tiene el siguiente tenor:

«En la totalidad del término municipal de Děčín, con exclusión de los casinos situados en los lugares que se enumeran en el anexo 1 de la presente ordenanza, queda prohibida la explotación de:

- a) los juegos de apuestas contemplados en el artículo 2, letras i), l), m) y n), de la Ley de loterías,
- b) las loterías y otros juegos similares contemplados en el artículo 2, letra j), de la Ley de loterías,
- c) las loterías y otros juegos similares contemplados en el artículo 50, apartado 3, de la Ley de loterías.»

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

- 5 BONVER WIN es una sociedad mercantil establecida en la República Checa que explota juegos de apuestas.
- 6 Mediante resolución de 22 de octubre de 2013, adoptada sobre la base de la Ordenanza municipal n.º 3/2013, el Ministerio de Hacienda revocó la autorización de la que BONVER WIN disponía hasta entonces para la explotación de juegos de apuestas en un establecimiento situado en el término municipal de Děčín, debido a que el lugar de explotación no figuraba entre los enumerados en el anexo 1 de esta ordenanza.

- 7 BONVER WIN interpuso una reclamación contra dicha resolución, que fue desestimada por el Ministro de Hacienda el 22 de julio de 2014.
- 8 A raíz de ello, BONVER WIN interpuso un recurso ante el Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga, República Checa), que fue desestimado a su vez. Dicho órgano jurisdiccional señaló, en cuanto concierne a la alegación relativa a la incompatibilidad de la normativa nacional con el Derecho de la Unión, que este último no es aplicable a la situación de BONVER WIN, en la medida en que esta sociedad no ha ejercido su derecho a la libre prestación de servicios.
- 9 BONVER WIN interpuso un recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente, en el que alegó que el Městský soud v Praze (Tribunal Municipal de Praga) había concluido erróneamente que el Derecho de la Unión no era aplicable al litigio principal. Esta sociedad aduce que el hecho, corroborado por la declaración de un testigo, de que una parte de la clientela de su establecimiento en Děčín, ciudad situada a unos 25 km de la frontera alemana, estaba compuesta por nacionales de otros Estados miembros, determina la aplicabilidad del artículo 56 TFUE.
- 10 El órgano jurisdiccional remitente, que indica que en su jurisprudencia existen divergencias en cuanto a la aplicabilidad de las disposiciones del Tratado FUE sobre la libre prestación de servicios a situaciones comparables a la que es objeto del litigio principal, subraya que una normativa como la controvertida en dicho litigio puede tener como efecto la restricción de la libertad de los destinatarios de los servicios. El órgano jurisdiccional remitente observa, por una parte, que, según resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los servicios que un prestador establecido en un Estado miembro ofrece, sin desplazarse, a un destinatario establecido en otro Estado miembro constituyen una prestación de servicios transfronteriza y que entre dichos destinatarios se incluyen también los turistas o las personas que se desplazan con motivo de un viaje de estudios.
- 11 Por otra parte, considera que tal normativa, aplicable indistintamente a los nacionales de ese Estado miembro y a los de los demás Estados miembros, por regla general, solo puede estar comprendida entre las disposiciones relativas a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE en la medida en que se aplique a situaciones vinculadas a los intercambios entre Estados miembros.
- 12 El órgano jurisdiccional remitente estima, no obstante, que si bien el Tribunal de Justicia ha aclarado la aplicabilidad del artículo 56 TFUE a situaciones en las que un prestador ofrece sus servicios por teléfono o por Internet y a aquellas en las que los destinatarios de los servicios son grupos de turistas, no ha precisado si este artículo es aplicable por el mero hecho de que un grupo de nacionales de otro Estado miembro de la Unión Europea pueda utilizar o utilice en un determinado Estado un servicio prestado fundamentalmente a nacionales. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente duda que una visita ocasional de un solo nacional de otro Estado miembro de la Unión a un establecimiento que presta determinados servicios implique automáticamente la aplicabilidad del artículo 56 TFUE al conjunto de la normativa nacional que regula con carácter general ese sector nacional de servicios.
- 13 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, por una parte, si no sería conveniente establecer en el ámbito de la libre prestación de servicios, como sucede en el ámbito de la libre circulación de mercancías, una norma *de minimis*, basada en la existencia de un vínculo suficiente entre la normativa de que se trate y la libre prestación de servicios. Sostiene que en caso de que efectivamente se estableciera, una normativa aplicable indistintamente a todos los prestadores de servicios que ejerzan su actividad en el territorio del Estado miembro de que se trate, que tenga una incidencia marginal en los intercambios entre los Estados miembros, no estaría comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE. Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si procede transponer, en el marco de la libre prestación de servicios, la doctrina de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905), y excluir del ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE las medidas indistintamente aplicables, que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a todos los prestadores de servicios que ejerzan su actividad en el territorio nacional.

14 En estas circunstancias, el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, República Checa) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Son aplicables los artículos 56 [TFUE y siguientes] a una normativa nacional (un acto vinculante de aplicación general en forma de ordenanza municipal) que prohíbe un determinado servicio en una parte de un municipio, simplemente porque algunos de los clientes de un prestador de servicios afectado por dicha normativa pueden proceder o proceden de otro Estado miembro de la Unión Europea?

En caso afirmativo, ¿es suficiente, para que sea aplicable el artículo 56 TFUE, limitarse a invocar la posible presencia de clientes de otro Estado miembro o está el prestador de servicios obligado a demostrar la prestación efectiva de servicios a clientes procedentes de otros Estados miembros?

- 2) ¿Es de algún modo relevante para la respuesta a la primera cuestión prejudicial que:
- a) la posible restricción de la libre prestación de servicios sea considerablemente limitada, tanto en términos geográficos como materiales (posible aplicabilidad de una excepción *de minimis*);
  - b) no parezca que la normativa nacional regule de manera diferente, de hecho o de Derecho, la situación de las entidades que prestan servicios principalmente a ciudadanos de otros Estados miembros de la Unión Europea, por un lado, y la de las entidades que se centran en la clientela nacional, por otro?»

### Sobre las cuestiones prejudiciales

15 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si y, en su caso, en qué condiciones, el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que es aplicable a la situación de una sociedad establecida en un Estado miembro que ha perdido la autorización para explotar juegos de azar a raíz de la entrada en vigor, en ese Estado miembro, de una normativa que determina los lugares en los que está permitido organizar tales juegos —aplicable indistintamente a todos los prestadores de servicios que ejerzan su actividad en el territorio de dicho Estado miembro, ya presten servicios a sus nacionales, ya a los nacionales de otros Estados miembros—, cuando dicha sociedad alegue que una parte de su clientela procede de un Estado miembro diferente de aquel en el que esté establecida.

16 A fin de responder a estas cuestiones, es oportuno recordar que las legislaciones nacionales, como las discutidas en el asunto principal, que son indistintamente aplicables a los nacionales de diferentes Estados miembros, solo pueden, por lo general, estar regidas por las disposiciones relativas a las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado TFUE si se aplican a supuestos que guardan relación con los intercambios entre los Estados miembros (sentencia de 11 de junio de 2015, *Berlington Hungary* y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 24, y auto de 4 de junio de 2019, *Pólus Vegas*, C-665/18, no publicado, EU:C:2019:477, apartado 17).

17 En efecto, las disposiciones del Tratado FUE en materia de libre prestación de servicios no son aplicables a una situación en la que todos los elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de noviembre de 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 47 y jurisprudencia citada).

18 Sentado lo anterior, 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 (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2009, *Liga*

Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, apartado 51 y jurisprudencia citada). La libertad de prestación de servicios incluye la libertad de los destinatarios de desplazarse a otro Estado miembro para beneficiarse en él de un servicio, sin verse estorbados por restricciones, y los turistas deben ser considerados destinatarios de servicios (véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone, 286/82 y 26/83, EU:C:1984:35, apartado 16; de 2 de febrero de 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, apartado 15, y de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, apartado 52).

- 19 A este respecto, por una parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los servicios que un prestador establecido en un Estado miembro ofrece, sin desplazarse, a un destinatario establecido en otro Estado miembro constituyen una prestación de servicios transfronteriza en el sentido del artículo 56 TFUE (sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros, C-98/14, EU:C:2015:386, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 20 Por otra parte, carece de pertinencia que sea el Estado miembro de origen el que imponga una restricción a un prestador de servicios. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la libre prestación de servicios no solo comprende las restricciones establecidas por el Estado de acogida, sino también las establecidas por el Estado de origen (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, apartado 30).
- 21 Procede señalar que, como observó el Abogado General en el punto 50 de sus conclusiones, el Tratado aborda de manera idéntica las restricciones impuestas a los proveedores de servicios y las impuestas a sus destinatarios. Por consiguiente, desde el momento en que la situación esté comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE, tanto el destinatario como el prestador de un servicio pueden invocar dicho artículo.
- 22 Como ha declarado en repetidas ocasiones el Tribunal de Justicia, el derecho a la libre prestación de servicios puede ser invocado por una empresa con respecto al Estado en el que esté establecida, siempre que los servicios se presten a destinatarios establecidos en otro Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 23 No obstante, cabe recordar que el Tribunal de Justicia, al que se dirige un órgano jurisdiccional nacional en el contexto de una situación en la que todos sus elementos están circunscritos al interior de un único Estado miembro, no podría, sin contar con más indicación de este órgano jurisdiccional que la que pone de relieve que la normativa nacional en cuestión es aplicable indistintamente a los nacionales del Estado miembro de que se trate y a los nacionales de otros Estados miembros, considerar que la petición de interpretación con carácter prejudicial referida a las disposiciones del Tratado FUE relativas a las libertades fundamentales le resulta necesaria para resolver el litigio del que conoce. En efecto, la resolución de remisión debe poner de manifiesto los elementos concretos que permiten establecer un vínculo entre el objeto o las circunstancias de un litigio, en el que todos sus elementos están circunscritos al interior del correspondiente Estado miembro, y el artículo 56 TFUE (sentencia de 15 de noviembre de 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, apartado 54, y auto de 4 de junio de 2019, Pólus Vegas, C-665/18, no publicado, EU:C:2019:477, apartado 21).
- 24 Asimismo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la existencia de una situación transfronteriza no puede presumirse por el mero hecho de que ciudadanos de la Unión procedentes de otros Estados miembros tengan la posibilidad de recurrir a los servicios así ofrecidos (véase, en este sentido, el auto de 4 de junio de 2019, Pólus Vegas, C-665/18, no publicado, EU:C:2019:477, apartado 24).
- 25 En cuanto concierne al presente asunto, de lo expuesto anteriormente resulta que el mero hecho de que un prestador de servicios alegue que una parte de su clientela procede de un Estado miembro diferente de aquel en el que esté establecido no es suficiente para determinar la existencia de una



situación transfronteriza que pueda considerarse incluida en el ámbito de aplicación del artículo 56 TFUE. Para plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial relativa a la situación de dicho prestador de servicios, el órgano jurisdiccional nacional debe acreditar en la resolución de remisión el fundamento de tal alegación.

- 26 Respecto a la eventual pertinencia del número de clientes procedentes de otro Estado miembro, debe descartarse, como ha propuesto el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones, la idea de que convendría introducir una norma *de minimis* en el ámbito de la libre prestación de servicios.
- 27 Así, es preciso señalar que circunstancias como el número de clientes extranjeros que han utilizado los servicios, el volumen de los servicios prestados o el limitado alcance de la restricción potencial de la libre prestación de servicios, ya sea en el plano geográfico, ya en el plano material, no inciden en la aplicabilidad del artículo 56 TFUE.
- 28 En particular, como se desprende de reiterada jurisprudencia, la libertad contemplada en dicho artículo puede ser invocada tanto en situaciones que se caractericen por la existencia de un solo destinatario de servicios (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, apartados 15 y 20) como en aquellas en las que exista un número indefinido de destinatarios de servicios que utilicen un número indefinido de servicios ofrecidos por un prestador establecido en otro Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de mayo de 1995, Alpine Investments, C-384/93, EU:C:1995:126, apartado 22, y de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C-243/01, EU:C:2003:597, apartados 54 y 55).
- 29 Como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 80 de sus conclusiones, hacer depender la aplicabilidad del artículo 56 TFUE de un criterio cuantitativo pondría en peligro la aplicación uniforme de dicho artículo en el seno de la Unión, por lo que no se puede acoger tal criterio.
- 30 Tampoco cabe acoger el punto de vista del órgano jurisdiccional remitente según el cual una medida de aplicación general que prohíbe, con la salvedad de las excepciones en ella determinadas, la explotación de juegos de azar en el municipio de un Estado miembro, que afecta, de hecho o de Derecho, de la misma manera a todos los prestadores de servicios establecidos en el territorio de ese Estado miembro, ya presten servicios a sus nacionales, ya a los nacionales de los demás Estados miembros, queda fuera del ámbito de aplicación material del artículo 56 TFUE.
- 31 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que una legislación nacional que prohíbe la organización de juegos de suerte o azar en determinados lugares puede constituir un obstáculo a la libre prestación de servicios comprendida en el ámbito del artículo 56 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de septiembre de 2003, Anomar y otros, C-6/01, EU:C:2003:446, apartados 65 y 66).
- 32 En el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que la ciudad de Děčín, situada a unos 25 km de la frontera alemana, es un lugar popular entre los nacionales alemanes y que, en el marco del procedimiento nacional, BONVER WIN ha aportado pruebas destinadas a demostrar que una parte de su clientela había estado compuesta por personas procedentes de otros Estados miembros, de modo que no puede sostenerse que la existencia de una clientela extranjera sea puramente hipotética.
- 33 Por consiguiente, dejando a salvo la comprobación que deba efectuar el órgano jurisdiccional remitente de las pruebas aportadas por BONVER WIN, del conjunto de consideraciones anteriores se desprende que el artículo 56 TFUE es aplicable a una situación como la controvertida en el litigio principal.

- 34 No obstante, esta constatación ha de entenderse sin perjuicio de la eventual compatibilidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal con el artículo 56 TFUE. La cuestión de si dicho artículo se opone a tal normativa no ha sido planteada al Tribunal de Justicia y este no dispone de información pertinente que permita proporcionar al órgano jurisdiccional remitente indicaciones útiles al respecto.
- 35 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se aplica a la situación de una sociedad establecida en un Estado miembro que ha perdido la autorización para explotar juegos de azar a raíz de la entrada en vigor, en ese Estado miembro, de una normativa que determina los lugares en los que está permitido organizar tales juegos —aplicable indistintamente a todos los prestadores de servicios que ejerzan su actividad en el territorio de dicho Estado miembro, ya presten servicios a sus nacionales, ya a los nacionales de los demás Estados miembros—, siempre que una parte de su clientela proceda de un Estado miembro diferente de aquel en el que está establecida.

### Costas

- 36 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, 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 Cuarta) declara:

**Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 56 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se aplica a la situación de una sociedad establecida en un Estado miembro que ha perdido la autorización para explotar juegos de azar a raíz de la entrada en vigor, en ese Estado miembro, de una normativa que determina los lugares en los que está permitido organizar tales juegos —aplicable indistintamente a todos los prestadores de servicios que ejerzan su actividad en el territorio de dicho Estado miembro, ya presten servicios a sus nacionales, ya a los nacionales de los demás Estados miembros—, siempre que una parte de su clientela proceda de un Estado miembro diferente de aquel en el que está establecida.**

Firmas