

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 24 de mayo de 2011

relativa a la ayuda estatal concedida por Grecia a determinados casinos griegos [Medida de ayuda estatal C 16/10 (ex NN 22/10, ex CP 318/09)]

[notificada con el número C(2011) 3504]

(El texto en lengua griega es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2011/716/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los artículos citados <sup>(1)</sup>, y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

## I. PROCEDIMIENTO

- (1) El 8 de julio de 2009 el consorcio DAET Loutraki AE — Club Hotel Loutraki AE («el denunciante» o «Loutraki») <sup>(2)</sup> presentó una denuncia ante la Comisión respecto a la legislación griega por la que se establecía un sistema de tasas sobre las entradas a los casinos, alegando que este sistema proporcionaba ayuda estatal a tres operadores, a saber, el Regency Casino Mont Parnès, el casino de Corfú y el Regency Casino Thessaloniki (Salónica) <sup>(3)</sup>. Mediante un correo electrónico de 7 de octubre de 2009, el denunciante indicó que no ponía objeciones a que se desvelara su identidad. El 14 de octubre de 2009 se celebró una reunión entre personal de la Comisión y representantes del denunciante. Por carta de 26 de octubre de 2009, este presentó más detalles en apoyo de su denuncia.
- (2) El 21 de octubre de 2009 la Comisión remitió la denuncia a Grecia y le solicitó que aclarara las cuestiones que allí se planteaban. Por carta de 17 de noviembre de 2009 Grecia pidió un mayor plazo para responder, lo que la Comisión le concedió mediante correo electrónico de 18 de noviembre de 2009. Grecia respondió a la Comisión el 27 de noviembre de 2009.
- (3) El 15 de diciembre de 2009 la Comisión transmitió la respuesta de Grecia al denunciante. Este formuló sus observaciones a dicha respuesta el 29 de diciembre de 2009.

<sup>(1)</sup> DO C 235 de 31.8.2010, p. 3.<sup>(2)</sup> Voukourestiou 11, Aktí Poseidonos 48, Loutraki, Atenas 10671, Grecia.<sup>(3)</sup> El casino de Rodas, al que se le había concedido la licencia por Decisión Ministerial T/633 de 29 de mayo de 1996, no se citaba en la denuncia porque tras su privatización en abril de 1999 había dejado de beneficiarse de la medida en cuestión.

(4) El 25 de febrero, el 4 y 23 de marzo y el 13 de abril de 2010, la Comisión solicitó información complementaria a Grecia, a lo que Grecia respondió el 10 de marzo y el 1 y 21 de abril de 2010.

(5) Mediante Decisión de 6 de julio de 2010 («la Decisión de incoación»), la Comisión informó a Grecia de que había incoado el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea respecto a la medida que Grecia había puesto en vigor, a saber, aplicar un tipo de tasa más bajo a las entradas de determinados casinos. La Decisión de incoación se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y se invitó a las partes interesadas a que presentaran sus observaciones <sup>(4)</sup>.

(6) Por carta de 9 de agosto de 2010 Grecia solicitó una prórroga del plazo para responder, lo que concedió la Comisión mediante carta de 18 de agosto de 2010. La Comisión recibió las observaciones de Grecia sobre la Decisión de incoación el 6 de octubre de 2010. Las autoridades griegas presentaron información complementaria respecto a la medida en cuestión.

(7) Una vez iniciada la investigación, la Comisión recibió observaciones de dos partes interesadas: los representantes del casino de Mont Parnès, uno de los beneficiarios de la medida, enviaron sus comentarios mediante carta de 4 de agosto de 2010, y los del casino privado de Loutraki lo hicieron mediante cartas de 8 y 25 de octubre de 2010.

(8) Mediante carta de 29 de octubre de 2010, la Comisión transmitió estas observaciones a las autoridades griegas con el fin de que tuvieran oportunidad de responder. Por carta de 6 de diciembre de 2010 las autoridades griegas presentaron sus comentarios a las observaciones de las terceras partes que, entre otras cosas, buscaban aclarar determinados aspectos de la aplicación del régimen en cuestión y la interpretación de la legislación griega pertinente para analizar el caso.

## II. MEDIDA OBJETO DE EVALUACIÓN

## II.1. Medida

(9) La medida que se va a evaluar consiste en una discriminación fiscal a favor de determinados casinos que las

<sup>(4)</sup> Véase la nota 1 a pie de página.

autoridades griegas han puesto en vigor mediante la aplicación simultánea de cierto número de disposiciones, en parte obligatorias, que:

- fijan una tasa uniforme del 80 % sobre el precio de las entradas, y
- fijan diferentes precios regulados para los casinos de propiedad pública y los de propiedad privada, a saber, 6 EUR para los de titularidad pública y 15 EUR para los de propiedad privada,

situando de esta forma a los casinos de propiedad privada en una desventaja competitiva <sup>(5)</sup>.

- (10) La medida beneficia a los casinos públicos y a un casino privado, el de Salónica, al que se ha concedido, excepcionalmente, el mismo trato que a los casinos públicos, tal como se explica con más detalle a continuación.

## II.2. Beneficiarios

- (11) Los beneficiarios de la medida son los siguientes casinos griegos: Mont Parnès <sup>(6)</sup>, Salónica <sup>(7)</sup>, Corfú <sup>(8)</sup> y Rodas <sup>(9)</sup>.
- (12) En el momento de publicar la Decisión de incoación, el precio regulado de entrada más bajo de 6 EUR se aplicaba solo a tres casinos griegos: Mont Parnès, cuyo 49 % se había privatizado y del que un 51 % de las acciones seguía bajo control público; Salónica, que era privado pero recibía trato de casino público; y Corfú, que era casino público. Los casinos de Rodas y Corfú dejaron de beneficiarse de la medida en abril de 1999 <sup>(10)</sup> y agosto de 2010 <sup>(11)</sup> respectivamente, ya que al privati-

zarse totalmente dejaron de aplicar el precio de entrada más bajo.

## II.3. Disposiciones pertinentes de la legislación griega

- (13) Antes de que el mercado se liberalizara en 1994, en Grecia solo funcionaban tres casinos, Mont Parnès, Corfú y Rodas. En aquel momento los casinos eran empresas públicas y funcionaban como clubes de propiedad estatal gestionados por la Oficina Griega de Turismo (EOT) <sup>(12)</sup>. El precio de entrada a estos tres casinos se fijó mediante Decisión del Secretario General de la EOT de la siguiente forma <sup>(13)</sup>:

— Mont Parnès: en 1991 la EOT fijó el precio de entrada en 2 000 dracmas griegas (GRD) (aproximadamente 6 —) <sup>(14)</sup>,

— Corfú: en 1992 la EOT fijó el precio de entrada en 1 500 GRD y en 1997 lo ajustó a 2 000 GRD,

— Rodas: en 1992 la EOT fijó el precio de entrada en 1 500 GRD.

- (14) El mercado se liberalizó en 1994, en virtud de la Ley 2206/1994, cuando a los seis casinos de propiedad pública existentes se sumaron otros seis casinos privados de nueva creación <sup>(15)</sup>. La Ley de 1994 establecía la concesión de un total de 14 licencias, para los tres casinos existentes de propiedad privada de Rodas, Mont Parnès y Corfú y los 11 casinos privados que se iban a abrir <sup>(16)</sup>. De los once nuevos casinos previstos, sin embargo, solo se concedieron licencias para seis que empezaron a funcionar, los casinos de Calcídica, Loutraki, Salónica, Rio (Acaya), Xanthi (Tracia) y Syros (en 1995 y 1996); las cinco licencias restantes se cancelaron.

- (15) El artículo 2, apartado 10, de la Ley 2206/1994 establece que el precio de entrada a los casinos en ciertas zonas

<sup>(5)</sup> En concreto, la Ley 2206/1994; la Decisión Ministerial (YA) 1128269/1226/0015/POL.1292 de 16 de noviembre de 1995 (referencia de publicación FEK 982/B'/1995); la Ley 3139 de 30 de abril de 2003; las decisiones del Secretario General de la EOT (el organismo que supervisa los casinos públicos) emitidas de conformidad con la Ley 1624/1951 y con el Decreto 4109/1960, a saber, la Decisión de la EOT 535633 de 21 de noviembre de 1991, la Decisión de la EOT 508049 de 24 de marzo de 1992 y la Decisión de la EOT 532691 de 24 de noviembre de 1997; y las licencias concedidas a los casinos de conformidad con la legislación nacional en las que se confirman los precios de las entradas y la obligación de pagar el 80 % de las mismas aplicables a cada casino.

<sup>(6)</sup> Elliniko Kazino Parnithas AE, Agiou Konstantinou 49, 15124 Marousi Attikis, Grecia.

<sup>(7)</sup> Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristikí AE, Agiou Konstantinou 49, 15124 Marousi Attikis, Grecia, y 130 km odou Thessalonikis-Polygyrou, 55103 Salónica, Grecia.

<sup>(8)</sup> Elliniko Kazino Kerkyras AE, Etaireia touristikis anaptyxis, Voulis 7, 10562 Atenas, Grecia.

<sup>(9)</sup> Casino Rodos Grande Albergo Delle Rose Boutique Hotel, 4 odos Georgiou Papanikolaou., Rodas, 85100 Grecia.

<sup>(10)</sup> El casino de Rodas, al que se le había concedido la licencia por Decisión Ministerial T/633 de 29 de mayo de 1996, no se citaba en la denuncia que había recibido la Comisión porque había aplicado el precio de entrada de 15 EUR desde su privatización en abril de 1999.

<sup>(11)</sup> En el curso de la investigación formal se señaló a la Comisión que el casino de Corfú se había privatizado el 30 de agosto de 2010, cuando, tras una licitación internacional, todo el capital en acciones de Elliniko Kazino Kerkyras AE se vendió a V&T Corfu Ependyseis Kazino AE. Tras la privatización el precio de entrada se adaptó al precio general de entrada de 15 EUR con arreglo a la Decisión Ministerial 9206 que establece las condiciones de la licencia de funcionamiento del casino de Corfú (artículo 4, apartado 4.1.d.iii) (FEK B' 1178/5.8.2010).

<sup>(12)</sup> Funcionaban como empresas de la EOT con arreglo a la Ley 1624/1951, el Decreto 4109/1960 y la Ley 2160/1993.

Más adelante se sustituyó a la EOT como operador de los casinos de Corfú y Mont Parnès por Elliniki Etaireia Touristikis Anaptyxis (Compañía Helénica de Desarrollo Turístico, ETA), que era propiedad al 100 % del Estado griego, con arreglo a las Leyes 2636/1998 y 2837/2000. La ETA gestionó estos dos casinos hasta que se les concedieron las licencias con arreglo a la Ley 3139/2003. El casino de Rodas estuvo gestionado por la EOT hasta que se le concedió la licencia en 1996.

<sup>(13)</sup> Las decisiones del Secretario General de la EOT se publicaron de conformidad con la Ley 1624/1951 y el Decreto 4109/1960, y fueron las siguientes: Decisión de la EOT 535633 de 21 de noviembre de 1991, que fija los precios de entrada al casino de Mont Parnès en 2 000 GRD; Decisión de la EOT 508049 de 24 de marzo de 1992, que fija los precios de entrada a los casinos de Corfú y Rodas en 1 500 GRD; y Decisión de la EOT 532691 de 24 de marzo de 1992, que ajusta los precios de entrada al casino de Corfú a 2 000 GRD.

<sup>(14)</sup> El precio regulado de entrada de los casinos públicos se fijó en 6 EUR cuando Grecia adoptó el euro como moneda en 2002.

<sup>(15)</sup> Ley 2206/1994 sobre creación, organización, funcionamiento y supervisión de casinos (FEK A' 62/1994).

<sup>(16)</sup> Las licencias de los casinos se iban a conceder mediante decisión del Ministerio de Turismo tras una licitación pública internacional que organizaría una comisión compuesta por siete miembros (artículo 1, apartado 7, de la Ley de 1994, denominada «Concesión de licencias para casinos»).

vendrá fijado por decisión ministerial; en la misma decisión se determinará el porcentaje del precio que constituirá un ingreso para el Estado griego. El 16 de noviembre de 1995 una Decisión del Ministerio de Hacienda <sup>(17)</sup> estableció que a partir del 15 de diciembre de 1995 todos los operadores de los casinos regidos por la Ley de 2206/1994 debían cobrar un precio de entrada <sup>(18)</sup> de 5 000 GRD <sup>(19)</sup> (aproximadamente 15 EUR) <sup>(20)</sup>. La Decisión establece que los operadores de los casinos pagarán el 80 % del valor nominal de cada entrada como tasa pública para el Estado, mientras que el 20 % restante, incluido el IVA correspondiente, constituirá el ingreso para el casino <sup>(21)</sup>. La Decisión establece que los casinos podrán conceder entradas gratuitas <sup>(22)</sup>. Pero con independencia de lo que cobren realmente a los clientes, los casinos deben pagar al Estado el 80 % del precio regulado <sup>(23)</sup>. La Decisión obliga a los casinos a pagar las tasas cada mes <sup>(24)</sup>. También prevé descuentos específicos para las entradas válidas para 15 o 30 días <sup>(25)</sup>.

- (16) Todos los nuevos casinos privados abiertos desde 1995 con arreglo a la Ley 2206/1994 han aplicado la Decisión Ministerial de 1995 y han cobrado el precio de 15 EUR por entrada, como norma general, tal como se ha expli-

cado en el párrafo anterior, con la única excepción de Salónica, tal como se explicará más adelante.

- (17) Sin embargo, los casinos de propiedad estatal de Mont Parnès, Corfú y Rodas siguieron funcionando como clubes de la EOT <sup>(26)</sup> y no aplicaron la legislación de 1994 y 1995 hasta que se concedieron las licencias previstas en la Ley 2206/1994.
- (18) De las observaciones y explicaciones de las normas nacionales presentadas por las autoridades griegas, la Comisión entiende que, en la práctica, el sistema funcionaba tal como se expone a continuación.
- (19) Las autoridades griegas han explicado que el funcionamiento de los casinos en Grecia estaba regulado, por regla general, por la Ley 2206/1994. Las disposiciones especiales aplicables a los casinos públicos que existían antes de la Ley 2206/1994 se consideran excepciones a la aplicación de las disposiciones generales de la Ley (y la Decisión Ministerial de aplicación de 1995), a la espera de la privatización de dichos casinos y de la concesión de las licencias prevista por la Ley.

<sup>(17)</sup> Decisión Ministerial 1128269/1226/0015/POL.1292 de 16 de noviembre de 1995 (FEK 982/B/1995).

<sup>(18)</sup> Apartado 1 de la Decisión Ministerial de 1995: «A partir del 15 de diciembre de 1995, los operadores de los casinos (Ley 2206/1994) deberán expedir una entrada por persona de acuerdo con las disposiciones específicas que se contemplan en los siguientes apartados».

<sup>(19)</sup> Apartado 5 de la Decisión Ministerial de 1995: «El precio uniforme de la entrada para acceder a las zonas de las máquinas tragaperras y las mesas de juego será de 5 000 GRD.»

<sup>(20)</sup> El precio regulado estándar pasó a ser de 15 EUR cuando Grecia adoptó el euro como moneda en 2002.

<sup>(21)</sup> Apartado 7.1 de la Decisión Ministerial de 1995: «Del valor total de la entrada, un porcentaje del 20 % corresponderá a la empresa casino en concepto de honorarios por emitir el billete y para cubrir gastos, incluido el IVA correspondiente; el resto constituirá una tasa para el Estado.»

<sup>(22)</sup> Apartado 6 de la Decisión Ministerial de 1995: «Cuando por razones de promoción u obligaciones sociales el casino no cobre entrada a una persona, el casino expenderá un billete con la denominación "invitación" de una serie especial o de un totalizador especial de la caja registradora aprobada por hacienda».

<sup>(23)</sup> Apartado 7.2 de la Decisión Ministerial de 1995: «En lo que se refiere a las entradas gratuitas, la tasa pública se pagará sobre la base del precio de las entradas el día de pertinente establecido en el apartado 5 de la presente Decisión.»

<sup>(24)</sup> Apartado 10.1 de la Decisión Ministerial de 1995: «Las tasas públicas se depositarán en la correspondiente delegación de hacienda antes del décimo día de cada mes, con una declaración de las tasas recaudadas el mes anterior.»

<sup>(25)</sup> Apartado 8.1 de la Decisión Ministerial de 1995: «Sin perjuicio de los apartados 2 a 7, *mutatis mutandis*, [los operadores de los casinos] pueden emitir entradas para períodos más largos, válidas para 15 o 30 días consecutivos o un mes natural, según proceda. Se pueden conceder descuentos sobre el precio de estas entradas de períodos más largos tal como sigue:

a) a las entradas válidas para 15 días, el 40 % del valor total de 15 entradas diarias; si estas entradas se emiten para quince días naturales, los últimos quince días de un mes abarcan el período que empieza el decimosexto día y termina al final de mes;

b) a las entradas válidas para 30 días o un mes, el 50 % del valor total de 30 entradas diarias.»

(20) Por consiguiente, hasta la fecha en que se concedieron las licencias con arreglo a la Ley 2206/1994, se consideró que la Decisión Ministerial de 1995 no se aplicaba a los casinos públicos en relación con el precio estándar de entrada de 15 EUR o respecto a la obligación de remitir el 80 % de dicho precio al Estado. Los casinos públicos empezaron a pagar este 80 % una vez concedidas las licencias previstas en la Ley 2206/1994 (véanse los considerandos 23 y siguientes). Pero incluso entonces, como se consideraba que las decisiones ya existentes de la EOT por las que se fijaba el precio de entrada en 6 EUR eran una excepción específica (una *lex specialis* ya existente) que no se había visto modificada por las disposiciones generales de la Ley 2206/1994 y la Decisión Ministerial de 1995, el precio de entrada a los casinos públicos siguió siendo excepcionalmente de 6 EUR y estos casinos pagaron solo el 80 % de 6 EUR. Las decisiones de la EOT se consideraron inaplicables una vez producida la privatización, cuando los casinos ya no fueron propiedad al 100 % del Estado. Fue a partir de ese momento cuando los casinos empezaron a cobrar el precio de entrada estándar de 15 EUR y estuvieron obligados a pagar al Estado el 80 % de 15 EUR en concepto de tasa.

(21) Si bien parece que esta debería haber sido la norma, hubo una excepción en la privatización parcial del casino

<sup>(26)</sup> En 1993, la Ley 2160/1993 establecía que los casinos de Rodas, Mont Parnès y Corfú seguirían funcionando como clubes gestionados por la EOT, sobre la base de la legislación que regía la EOT, a saber, la Ley 1624/1951, el Decreto 4109/1960 y la Ley 2160/1993, hasta que la Comisión de Casinos les concediera las licencias.

de Mont Parnès, confirmada por la Ley 3139/2003 (que también dispuso la privatización de Corfú en fecha posterior): la Ley establecía expresamente que el precio de entrada en Mont Parnès seguiría siendo de 6 EUR.

- (22) En 2000 la EOT fue sustituida como operador de los casinos de Corfú y Mont Parnès por Elliniki Etaireia Touristikis Anaptyxis (Compañía Helénica de Desarrollo Turístico, ETA), que era propiedad al 100 % del Estado griego, y desde finales de 2000 hasta 2003, cuando los casinos recibieron su licencia con arreglo a la Ley 2206/1994, la ETA empezó, voluntariamente al principio y luego de conformidad con el artículo 24 de la Ley 2919/2001, a adaptarse gradualmente a los requisitos fijados para los casinos por la Ley 2206/1994, con el fin de prepararse para la licencia plena y la privatización de lo que anteriormente habían sido dos clubes de propiedad pública<sup>(27)</sup>. Durante este período de transición la ETA remitió al Estado el 80 % del precio de 6 EUR las entradas de Mont Parnès y Corfú.
- (23) En 2003 el casino de propiedad pública de Mont Parnès se convirtió en una sociedad anónima y el 49 % de su capital se vendió al sector privado<sup>(28)</sup>. La licencia para el casino de Mont Parnès prevista en la Ley 2206/1994 se concedió finalmente en 2003 en virtud de la Ley 3139/2003 (artículo 1, (1)). La misma Ley mantuvo el precio de la entrada en Mont Parnès en 6 EUR (artículo 1, (1), (vii)).
- (24) En el caso del casino de Corfú, la licencia prevista en la Ley 2206/1994 se concedió inicialmente a la ETA en 2003, con arreglo a la Ley 3139/2003 (artículo 1, (3)) de forma que la ETA pudo incluirla en una posterior privatización. La misma disposición establecía que el precio de la entrada en el casino de Corfú se fijaría en una nueva decisión ministerial, lo que suponía que la Decisión Ministerial de 1995 no era aplicable. Según la información de que dispone la Comisión, no se llegó a emitir nueva decisión ministerial alguna y el casino de Corfú siguió cobrando 6 EUR hasta su privatización en agosto de 2010, cuando empezó a aplicar el precio de 15 EUR<sup>(29)</sup>.
- (25) En el caso del casino de Rodas, la licencia prevista en la Ley 2206/1994 se emitió en 1996 por Decisión Ministerial T/633 de 29 de mayo de 1996. Sin embargo el

casino siguió cobrando la entrada al precio reducido y solo empezó a cobrar 15 EUR tras su privatización en abril de 1999: hasta su privatización funcionaba bajo el control de la EOT y por consiguiente aplicaba la Decisión de la EOT de 1992 que fijaba el precio de entrada al casino de Rodas en 1 500 GRD<sup>(30)</sup>.

- (26) El casino de Salónica, de propiedad privada, se creó y recibió su licencia en virtud de la Ley 2206/1994 en 1995<sup>(31)</sup>. Siempre ha cobrado el precio de entrada reducido de 6 EUR aplicado por los casinos de propiedad privada (Mont Parnès y Corfú), sobre la base del Decreto Legislativo 2687/1953<sup>(32)</sup>, que establece que las empresas constituidas con inversión extranjera deben gozar de un trato como mínimo tan favorable como el aplicable a otras empresas similares del país<sup>(33)</sup>. Cuando en un momento determinado se planteó la cuestión, la gestora del casino (Hyatt Regency) solicitó que el precio de entrada al casino de Salónica se situara al mismo nivel que el de Mont Parnès, es decir, 6 EUR. Tras obtener un dictamen del Consejo Jurídico del Estado (dictamen 631/1997), se aceptó la petición. Desde que se le concedió la licencia en 1995 el casino de Salónica ha estado sujeto a la obligación de remitir el 80 % del valor nominal de las entradas al Estado<sup>(34)</sup>.

### III. RAZONES PARA ABRIR LA INVESTIGACIÓN

- (27) La Comisión abrió una investigación formal con arreglo al artículo 108, apartado 2, del TFUE porque pensaba que podía haber habido un trato fiscal discriminatorio a varios casinos griegos específicamente identificados, que gozaban de unas disposiciones fiscales más favorables que otros casinos del país.
- (28) La Comisión consideró que la medida de que se trata se apartaba de la norma jurídica general que establece el nivel normal de tasas sobre las entradas a los casinos y que, por ello, mejoraba la posición competitiva de los beneficiarios.
- (29) La medida en cuestión podía constituir una pérdida de ingresos públicos para el Estado griego y otorgaba una ventaja a los casinos más baratos. En relación con el argumento de las autoridades griegas de que el beneficiario directo de un precio de entrada más bajo era el cliente, la Comisión replicó que una subvención a los consumidores podía constituir ayuda estatal a una empresa si se condicionaba al uso de un bien o servicio particular suministrado por dicha empresa<sup>(35)</sup>.

<sup>(27)</sup> En el caso de Mont Parnès a la ETA la sucedió Elliniko Kazino Parnithas AE, una filial de la ETA creada en 2001.

<sup>(28)</sup> El casino de Mont Parnès se privatizó parcialmente el 10 de mayo de 2003 con la venta del 49 % de las acciones de Elliniko Kazino Parnithas AE, tras una licitación internacional, a Athens Resort Casino Anonymi Etaireia Symmetochon AE, creada por el adjudicatario, el consorcio Hyatt Regency — Elliniki Technodomiki. Elliniko Kazino Parnithas se había creado en 2001 como filial de la ETA. La ETA se fundó en 1998 y en 2000 sucedió a la EOT como gestora de los casinos de Mont Parnès y Corfú (véase también la nota 12 a pie de página).

<sup>(29)</sup> Según la información recibida de las autoridades griegas en el curso de la investigación formal, el casino de Corfú se privatizó el 30 de agosto de 2010 con la venta de todo el capital en acciones de Elliniki Kazino Kerkyras AE, tras una licitación internacional, a V&T Corfu Ependyseis Casino AE, que había sido creada por el adjudicatario, el consorcio Vivere Entertainment Emporiki & Symmetochon AE — Theros International Gaming Inc. Elliniki Kazino Kerkyras AE se había creado en 2001 como filial de la ETA.

<sup>(30)</sup> Véase la nota 13 a pie de página.

<sup>(31)</sup> Referencia de publicación FEK 904, 6.12.1994.

<sup>(32)</sup> Decreto Legislativo 2687/1953 relativo a la inversión y protección de la financiación extranjera.

<sup>(33)</sup> El casino de Salónica se adaptó a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 2687/1953 mediante el Decreto Presidencial (PD) 290/1995, que establece que debía recibir el mismo trato que Mont Parnès y Corfú.

<sup>(34)</sup> Considerandos 16 a 18 de la Decisión de incoación.

<sup>(35)</sup> Considerandos 19 a 23 de la Decisión de incoación.

- (30) La Comisión observó también que no parecía que el nivel de tributación se hubiera fijado de acuerdo con las circunstancias de cada casino concreto<sup>(36)</sup>; la Comisión llegó a la conclusión provisional de que la medida era selectiva<sup>(37)</sup>.
- (31) La Comisión consideró que la medida de que se trata podía falsear la competencia entre casinos en Grecia y en el mercado de adquisición de negocios en Europa. La Comisión señaló que respetaba totalmente el derecho de los Estados miembros a regular los juegos de apuestas en su territorio, sin perjuicio de la legislación de la UE, pero que no estaba de acuerdo con que de ello se desprendiera que la medida no podía falsear la competencia y no tenía consecuencias sobre el comercio entre Estados miembros. Los operadores de ese sector son con frecuencia grupos hoteleros internacionales cuya decisión de invertir puede verse afectada por la medida y los casinos pueden servir de atractivo a los turistas para visitar Grecia. La Comisión concluyó, por todo ello, que la medida podía falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros<sup>(38)</sup>.
- (32) La Comisión llegó a la conclusión provisional de que la medida constituía ayuda ilegal, ya que las autoridades griegas la habían aplicado sin la aprobación previa de la Comisión, y de que podría ser que debiera recuperarse, a tenor del artículo 15 del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE («el Reglamento de procedimiento»)<sup>(39)</sup>.
- (33) La Comisión no encontró razones para considerar que la medida en cuestión fuera compatible con el mercado interior; la medida podía constituir una ayuda de funcionamiento injustificada a los casinos que se beneficiaban de ella<sup>(40)</sup>.
- (34) La Comisión observó que si sus dudas sobre si la medida incluía ayuda estatal incompatible se confirmaban, estaría obligada, en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento de procedimiento, a ordenar a Grecia que recuperara la ayuda de los beneficiarios, salvo que ello fuera contrario a un principio general del Derecho<sup>(41)</sup>.

#### IV. OBSERVACIONES RECIBIDAS DE LAS AUTORIDADES GRIEGAS Y DE LAS PARTES INTERESADAS

- (35) En el curso de la investigación formal, la Comisión recibió observaciones de Grecia, del representante de Elliniko Kazino Parnithas AE («Mont Parnès»), y de los representantes del casino privado de Loutraki («Loutraki»).

<sup>(36)</sup> Considerandos 26 a 28 y 37 de la Decisión de incoación.

<sup>(37)</sup> Considerandos 24 a 29 de la Decisión de incoación.

<sup>(38)</sup> Considerandos 30 a 32 de la Decisión de incoación.

<sup>(39)</sup> Considerandos 34 y 35 de la Decisión de incoación (DO L 83 de 27.3.1999, p. 1).

<sup>(40)</sup> Considerandos 36 a 38 de la Decisión de incoación.

<sup>(41)</sup> Considerandos 39 a 40 de la Decisión de incoación.

#### IV.1. Observaciones de Grecia y de Mont Parnès

- (36) Las observaciones formuladas por el representante del casino beneficiario Mont Parnès y las recibidas de las autoridades griegas son esencialmente idénticas y se resumirán conjuntamente en esta sección.

##### IV.1.1. Presencia de ayuda

- (37) Tanto las autoridades griegas como Mont Parnès niegan la existencia de ayuda estatal. Arguyen que el Estado no renuncia a ningún ingreso o que, si lo hace, los casinos no obtienen ninguna ventaja.
- (38) Las autoridades griegas argumentan que la diferencia en los precios es solo una cuestión de regulación de precios, ya que los tributos recaudados son una proporción uniforme del respectivo precio de las entradas emitidas.
- (39) Según las autoridades griegas, el objetivo perseguido al fijar un precio de entrada y exigir un pago al Estado no es recaudar ingresos para el Estado sino disuadir de apostar a las personas con rentas bajas. El hecho de que el pago de la entrada genere también unos ingresos públicos no altera su naturaleza de medida de control. Las autoridades griegas, por consiguiente, adoptan el punto de vista de que la obligación de emitir una entrada a un precio fijo para los clientes que accedan a las áreas de juego de los casinos es una medida de control administrativo que impone una carga pero no tiene carácter de tributo, por lo que no puede considerarse como carga fiscal, tal como sostiene la sentencia n° 4027/1998 del Consejo de Estado, el tribunal supremo de lo administrativo de Grecia<sup>(42)</sup>.

- (40) En lo que se refiere a las diferencias de precios entre los diferentes casinos, Grecia argumenta que las circunstancias económicas y sociales de los distintos casinos son diferentes y no se pueden comparar. Las autoridades griegas aducen que la distinción entre cargas está justificada por razones de política pública: arguyen, en particular, que las circunstancias de los diferentes casinos justifican y son totalmente coherentes con la práctica de fijar precios de entrada diferentes para los casinos situados cerca de grandes aglomeraciones urbanas y para los casinos alejados de estas y situados en zonas, donde habitan principalmente poblaciones rurales que, en su mayoría, tienen rentas y niveles educativos más bajos por lo que necesitan más que se les disuada de participar en juegos de apuestas que los habitantes de las zonas urbanas.

<sup>(42)</sup> Según el Consejo de Estado esto se debe a: a) el legislador, al atenerse a los objetivos de la ley, exige que se vendan entradas solo a los que acceden al área de juegos de apuestas y no a los usuarios de otros servicios ofrecidos en los locales (hotel, restaurante, etc.); b) el precio de las entradas no está incluido en los ingresos estatales enumerados en el artículo 2, apartado 6, de la Ley 2206/1994, y c) el legislador ha ofrecido la opción de establecer un acuerdo uniforme para todos los casinos sujetos a la Ley 2206/1994 o llegar a acuerdos individuales si se considera que hay razones especiales para hacerlo así.

- (41) El denunciante, Loutraki, ha señalado que cuando se privatizó el casino de Corfú en 2010 el precio de entrada pasó de 6 EUR a 15 EUR, lo que, señala Loutraki, entra bastante en contradicción con los argumentos de política pública. Las autoridades griegas replican que la remota localización geográfica de la isla de Corfú supone que no hay competencia con los demás casinos griegos, por lo que no puede falsearse la competencia. Las autoridades griegas señalan, además, que es imperativo que el precio de entrada sea disuasorio para proteger a los habitantes de Corfú, ya que el cambio en las condiciones de funcionamiento del casino tras la privatización conducirá inevitablemente a un importante incremento de sus horas de apertura, su nivel general de actividad y su atractivo.
- (42) Suponiendo que se concediera alguna ventaja a los casinos con precios más bajos, porque atraerían a más clientes, las autoridades griegas y Mont Parnès no están de acuerdo con la idea de que ello supondría necesariamente una pérdida de ingresos públicos. Y tampoco es seguro que si el precio de entrada fuera más alto los presuntos beneficiarios generarían más ingresos para el Estado, por lo que la supuesta pérdida de ingresos es hipotética. Las autoridades griegas y Mont Parnès argumentan que el beneficio del precio más bajo de las entradas va a parar al cliente y que la parte del importe de la entrada que corresponde al casino es mayor en los casinos que cobran 15 EUR por la entrada, lo que beneficia a los casinos de precios más altos.
- (43) Las autoridades griegas y Mont Parnès mantienen que no hay efectos sobre la competencia o el comercio porque cada casino cubre un mercado local. Rechazan la posibilidad de competencia con otras formas de juegos de apuestas, tal como se señala en la Decisión de incoación, y recuerda que los juegos de apuestas por internet son ilegales en Grecia en la actualidad.
- (44) Las autoridades griegas y Mont Parnès aducen que aunque hubiera que aceptar que el precio de entrada reducido de 6 EUR podía haber influido o pudiera todavía influir en la decisión de una empresa extranjera de invertir en un casino en Grecia, la empresa extranjera siempre podría alegar a su favor el Decreto Legislativo 2687/1953, tal como hizo Hyatt Regency Xenodocheiaki kai Touristiki (Thessaloniki) AE en el caso del casino de Salónica.
- (45) El denunciante alega que los beneficiarios pueden conceder entradas gratuitas, mientras que la tasa del 80 % se tiene que seguir pagando, lo que ilustra a las claras, dice, que la medida constituye ayuda estatal; las autoridades responden que esta práctica es excepcional, ya que los casinos utilizan esta posibilidad para ofrecer entradas por invitación a VIP o clientes famosos, y que la práctica va en contra de la legislación fiscal (Ley 2238/1994), porque el pago al Estado del 80 % del precio de la entrada con recursos propios de la empresa no se reconoce como gasto productivo y no se puede deducir de los ingresos de la empresa, de forma que una empresa que haga uso de esta práctica se genera una importante carga fiscal.
- (46) Las autoridades griegas y Mont Parnès señalan también a la Comisión otras diferencias entre casinos en función de diversas medidas fiscales y regulatorias. Dicen que estas diferencias favorecen al denunciante, Loutraki, y contrarrestan las ventajas de que disfrutaban los beneficiarios por disponer de un precio de entrada más bajo. En concreto, cada casino paga una proporción de sus beneficios anuales brutos al Estado, pero de acuerdo con la legislación, Loutraki paga una proporción inferior a la de otros. La Comisión quiere señalar, ante todo, que si las otras medidas a que se refieren las autoridades griegas y Mont Parnès existen realmente, podrían constituir medidas de ayuda separadas a favor de Loutraki, siempre que se cumplieran todos los términos de la normativa sobre ayudas estatales de la UE aplicables. En cualquier caso, sin embargo, son diferentes de la medida que se está evaluando por lo que están fuera del alcance de la presente Decisión.
- (47) Por último, Grecia ha indicado que está considerando la posibilidad de introducir un cambio en su política de precios de los casinos, para eliminar la discriminación entre ellos. Sin embargo, todavía no ha informado a la Comisión de que se esté aplicando esta modificación.
- (48) Las autoridades griegas y Mont Parnès no han presentado observaciones sobre la compatibilidad y legalidad de las ayudas.

#### IV.1.2. Cuantificación y recuperación de la ayuda

- (49) De forma alternativa, las autoridades griegas y Mont Parnès aducen que aunque se llegara a la conclusión de que la medida que se está evaluando constituye ayuda estatal ilegal e incompatible, su recuperación sería contraria a dos principios.

— sería contraria al principio de las expectativas razonables del ciudadano. La cuestión del precio de entrada a los casinos, y más concretamente hasta qué punto el precio de entrada debía ser una carga financiera para los casinos, se planteó ante el Consejo de Estado hace unos quince años<sup>(43)</sup>. El Consejo de Estado sentenció, de acuerdo con la legislación nacional, que el precio de entrada no tenía carácter de tributo, lo que indirectamente mostraba que no era una carga económica para los casinos. Los casinos beneficiarios podían por lo tanto actuar asumiendo razonablemente que no podía haber una ayuda estatal generada por la diferencia entre estos precios, que según la legislación nacional no se consideraban carga económica,

— sería contraria al principio de que un derecho no debe ejercerse de forma abusiva. Las autoridades griegas y Mont Parnès aducen que debido a que Loutraki presentó una denuncia ante la Comisión quince años después de que se adoptara la medida en cuestión (en

<sup>(43)</sup> Consejo de Estado, sentencia nº 4027/1998. Véase también la nota 39 a pie de página.

1995), estaba abusando de su derecho a recurrir a la Comisión buscando la defensa de sus intereses y derechos al amparo de las normas sobre ayudas estatales del TFUE.

- (50) Por lo que respecta al cálculo del importe que debe recuperarse, las autoridades griegas y Mont Parnès rechazan el cálculo propuesto por Loutraki, que sugiere que la diferencia en los tributos por cliente recaudados por los casinos de precios altos y los de precios bajos se multiplique por el número de clientes que hayan accedido a los casinos beneficiarios. Ese cálculo, señalan, es incorrecto y arbitrario, ya que no es seguro que con un precio de entrada más elevado los casinos supuestamente beneficiarios de Mont Parnès, Salónica y Corfú <sup>(44)</sup> hubieran tenido la misma clientela.

#### IV.2. Observaciones de Loutraki

- (51) Loutraki argumenta que las medidas establecidas por la legislación nacional constituyen una discriminación fiscal a favor de determinados casinos, ya que la tasa uniforme del 80 % que debe remitirse al Estado por la entrada en los casinos se aplica a dos bases imponibles diferentes, a saber, los dos precios de entrada diferentes fijados por el Estado. El precio de entrada de los casinos beneficiarios es mucho más bajo que el precio de los demás casinos (6 EUR en vez de 15 EUR), lo que representa una pérdida de ingresos para el Estado y dado el falseamiento de la competencia que provoca, equivale a ayuda estatal.
- (52) Loutraki señala además que la medida no está justificada objetivamente, ya que la imposición de un precio más bajo a la entrada a los casinos beneficiarios es en realidad contraria al objetivo social y a la justificación y características de la determinación de un precio de entrada a los casinos de la que trataba la sentencia n<sup>o</sup> 4027/1998. Loutraki aduce que no es un argumento razonable decir que el control administrativo y la protección social se pueden lograr cobrando precios diferentes por las entradas: en el casino de Mont Parnès, a solo unos 20 km del centro de Atenas, la entrada cuesta 6 EUR, mientras que en Loutraki, a unos 85 km del centro de Atenas, la entrada cuesta 15 EUR; en el casino de Salónica, a unos 8 km del centro de la ciudad de Salónica, los costes de entrada son de 6 EUR, mientras que en Calcídica, a unos 120 km del centro de Salónica, cuesta 15 EUR.
- (53) Loutraki apunta que Grecia había argumentado anteriormente que el precio reducido de 6 EUR por la entrada estaba justificado por las circunstancias especiales de cada casino beneficiario, relacionadas principalmente con la localización geográfica (que determinaba ciertas características específicas de carácter económico, social, demo-

gráfico y de otros tipos), pero que, cuando se privatizó el casino de Corfú en agosto de 2010, empezó a cobrar 15 EUR sin explicar por qué ya no se aplicaban esas circunstancias especiales.

- (54) En cuanto a la cuantificación del importe que debe recuperarse, Loutraki sostiene que el importe en cuestión es la diferencia entre los tributos recaudados por cliente multiplicada por el número de clientes que han visitado los casinos beneficiarios.
- (55) Por lo que respecta a las otras medidas a que hacen referencia Grecia y Mont Parnès y que en su opinión favorecen a Loutraki, siendo la principal de ellas el hecho de que Loutraki paga supuestamente al Estado una proporción de los beneficios brutos anuales inferior a la de otros casinos, Loutraki aduce que en la práctica ha pagado la misma cantidad que sus competidores, con arreglo a un acuerdo separado con las autoridades.

#### V. EVALUACIÓN

- (56) La medida que debe evaluarse consiste en una discriminación fiscal a favor de determinados casinos que las autoridades griegas han puesto en vigor al aplicar simultáneamente cierto número de disposiciones <sup>(45)</sup> que fijan una tasa uniforme del 80 % sobre el precio de entrada a los casinos y diferentes precios regulados para los casinos de propiedad pública y los de propiedad privada, a saber, 6 EUR para los de titularidad pública y 15 EUR para los de propiedad privada, situando de esta forma a estos últimos en una desventaja competitiva <sup>(46)</sup>.

##### V.1. Presencia de ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE

- (57) Para comprobar si una medida constituye ayuda estatal sujeta al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión debe evaluar si reúne las condiciones del artículo 107, apartado 1, de dicho Tratado. Esta disposición estipula que «Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten al comercio entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».
- (58) La Comisión evaluará, por consiguiente, si la medida de que se trata cumple las cuatro condiciones necesarias para constituir ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1.

<sup>(45)</sup> En concreto, la Ley 2687/1953; la Ley 2206/1994; la Decisión Ministerial 1128269/1226/0015/POL.1292 de 16 de noviembre de 1995 (FEK 982/B/1995); y la Ley 3139 de 30 de abril de 2003.

<sup>(46)</sup> La medida objeto de la evaluación se refiere a los casinos públicos y a un casino privado, el de Salónica, al que se ha concedido, excepcionalmente, el mismo trato que a los casinos públicos, tal como se explica en otra parte de la presente Decisión.

<sup>(44)</sup> Rodas no se cita aquí porque había cobrado el precio de 15 EUR desde 1999 y por ello no se vería afectado por la recuperación, a la vista del plazo de prescripción de 10 años establecido en el artículo 15 del Reglamento de procedimiento.

V.1.1. *Ventaja concedida*

- (59) Para constituir ayuda estatal, una medida debe procurar a sus beneficiarios una ventaja que les alivie de cargas que, en condiciones normales, gravan sus presupuestos.
- (60) Las autoridades griegas han argumentado, en primer lugar, que la medida queda fuera del ámbito de las normas sobre ayudas estatales porque el nivel de la contribución que todos los casinos que funcionan en Grecia deben pagar al Estado es uniforme, el 80 % del valor de cada entrada, considerando que el elemento diferenciador en el trato procede de la política de precios fijada en 1994 y 1995 por la legislación que establece el precio de entrada a los casinos con licencia en virtud de la Ley 2206/1994 en 15 EUR.
- (61) Las autoridades griegas aducen también que el pago por la entrada es solo una medida administrativa de control y no tiene carácter de tributo, ya que, de conformidad con la sentencia nº 4025/1998 del Consejo de Estado, la fijación de un precio para entrar en los casinos es una medida de carácter social y no medida fiscal.
- (62) Cabe señalar, ante todo, que es difícil describir la fijación de precios de la Ley 2206/1994 como una típica política de precios, ya que al parecer todos los casinos tienen libertad para cobrar a los consumidores un precio más bajo por la entrada, o incluso permitirse la gratis, si bien en cualquier caso siguen estando sujetos a la obligación de pagar al Estado el 80 % del valor de la entrada emitida, independientemente de lo que se haya cobrado de hecho al cliente.
- (63) En cualquier caso, al aplicar las normas sobre ayudas estatales de la UE es irrelevante si la medida que se evalúa es una medida fiscal o de fijación de precios, ya que el artículo 107 se aplica a la ayuda «bajo cualquier forma» que otorgue una ventaja. El hecho de que su objetivo primero no sea generar ingresos fiscales no es, en sí mismo, suficiente como para que esa medida pueda escaparse a la clasificación como ayuda estatal.
- (64) Aun admitiendo que fijar un precio para la entrada en los casinos pueda tener un objetivo social, la cuestión de si constituye una ventaja equivalente a una ayuda estatal debe evaluarse en términos de efectos sobre empresas individuales, con el fin de determinar si algunas empresas contribuyen menos a los ingresos públicos. Dado que la exención de la aplicación del precio general por la entrada de 15 EUR se ha concedido individualmente a casinos específicos y, en particular, que la tasa del 80 % se debe pagar al Estado sobre la base del precio más bajo que estos casinos están obligados a cobrar (en principio, véanse los considerandos anteriores), se otorga una ventaja a dichos casinos.
- (65) La Comisión reconoce el derecho de los Estados miembros a definir una medida como medida fiscal o de cualquier otro tipo con arreglo a su legislación nacional. La evaluación de la Comisión no pretende en forma alguna interpretar la legislación nacional. Sin embargo, esta medida tiene el efecto de posibilitar un pago regular y continuo al Estado del 80 % del precio de cada entrada emitida por cada casino. Además, la Comisión constata que de conformidad con la legislación nacional (en particular la Ley 2206/1994 y la Decisión Ministerial de 1995), los importes adeudados deben depositarse en la correspondiente delegación de hacienda <sup>(47)</sup>. Aunque la clasificación de la medida con arreglo a la legislación nacional no se vea afectada, la Comisión toma nota de que la medida tiene efectos similares a los de una medida fiscal. Por consiguiente, solo a efectos de la presente Decisión y de la evaluación con arreglo a la normativa sobre ayudas estatales de la UE, la Comisión se referirá aquí a la medida como «medida fiscal», «tributo», «tasa» o «tributación».
- (66) La medida objeto de la evaluación, es decir, la discriminación fiscal producida por el efecto conjunto de una tasa uniforme de entrada aplicada a unos precios de entrada regulados que no son iguales, sitúa a los casinos de propiedad estatal de Grecia en posición de ventaja sobre los de propiedad privada. El efecto conjunto de ambas medidas estatales es que mientras los casinos de propiedad privada deben pagar al Estado una tasa de entrada de 12 EUR por persona (80 % de 15 EUR), los casinos de propiedad estatal pagan solo 4,80 EUR (80 % de 6 EUR) <sup>(48)</sup>.
- (67) Mediante esta medida el Estado griego suprime para los casinos públicos una carga que de otra forma hubieran tenido que soportar si la tributación hubiera sido no discriminatoria y neutra desde el punto de vista de la competencia. En principio, la Ley 2206/1994 sobre creación, organización, funcionamiento y supervisión de casinos, que fijaba el precio de entrada en 15 EUR y el tributo debido al Estado en el 80 % de dicho precio, establecía en Grecia una tributación no discriminatoria y neutra desde el punto de vista de la competencia. Sin embargo, el Estado griego no ha aplicado este sistema de tributación no discriminatorio y neutro desde el punto de vista de la competencia a los casinos públicos (ni al casino privado de Salónica, que recibe el mismo trato), permitiéndoles, en cambio, pagar solo 4,80 EUR como tasa de entrada: lo que, en consecuencia, ha favorecido a estas empresas. Estos casinos deben soportar sobre sus ingresos totales una carga fiscal por persona más leve. Sus ingresos totales incluyen no solo los procedentes de las entradas (exclusivamente del precio de las entradas),

<sup>(47)</sup> Apartado 10.1 de la Decisión Ministerial de 1995, antes citada: «Las tasas públicas se depositarán en la delegación de hacienda responsable de la tributación de los ingresos de la empresa antes del décimo día de cada mes, con una declaración de las tasas recaudadas el mes anterior.»

<sup>(48)</sup> A pesar de la referencia que se hace a los casinos públicos, la Comisión desea señalar que, en razón de una excepción, el precio más bajo de entrada de los casinos públicos se aplica también a un casino de propiedad privada, el de Salónica, tal como se explica en otro lugar de la presente Decisión.

sino también de sus otras fuentes de ingresos, tales como los juegos de apuestas, alojamiento, servicios de bar y restaurante, espectáculos, etc.

- (68) Según reiterada jurisprudencia, el concepto de ayuda incluye no solo los efectos positivos sino también las medidas que, de diversas formas, alivian las cargas que habitualmente se incluyen en los presupuestos de las empresas y que, sin por ello ser subsidios en el estricto sentido de la palabra, tienen un carácter similar y el mismo efecto <sup>(49)</sup>. Esta ventaja puede concederse a través de distintas formas de reducción de las cargas fiscales de la empresa, incluida una reducción de la base imponible.
- (69) En este caso, los casinos de Corfú, Mont Parnès y Salónica (y hasta 1999 también el de Rodas) <sup>(50)</sup> han recibido una ventaja similar a una reducción de la base imponible, ya que, como se ha explicado, existen disposiciones específicas para dichos casinos en virtud de las cuales el tributo que pagan por persona admitida se sitúa en un nivel inferior al impuesto a otros casinos.
- (70) Las autoridades griegas han señalado que el beneficiario directo de la menor carga fiscal es el cliente. Sin embargo, aunque pueda argumentarse que los clientes se benefician también como resultado de una carga fiscal reducida por entrada, porque pagan un precio total inferior, ello no obsta para que la medida conceda una ventaja a las empresas en cuestión, en este caso los casinos beneficiarios, ya que pagan un importe más bajo en sus cargas fiscales por cliente recibido.
- (71) Se ha demostrado en asuntos fiscales que las exenciones de los tributos pagados nominalmente por el consumidor pero recaudados por el proveedor pueden constituir potencialmente ayuda estatal, como puede pasar con otros incentivos a los consumidores para que adquieran bienes y servicios concretos <sup>(51)</sup>.
- (72) En consonancia con su práctica anterior, la Comisión considera que las reducciones fiscales para los consumidores pueden constituir ayuda estatal a las empresas cuando las reducciones están condicionadas al uso de un bien o servicio particular suministrado por una empresa concreta <sup>(52)</sup>. Por ello, el argumento de que el beneficiario directo es el cliente no es obstáculo para la posible existencia de ayuda estatal.
- (73) Además, dada la habitual práctica comercial de los casinos griegos de no cobrar el precio de la entrada mientras que pagan al Estado la tasa de la entrada (el 80 % del valor nominal de la entrada), la ventaja concedida a los casinos públicos por la discriminación fiscal es incluso mayor, ya que el coste de dejar entrar a un cliente es mucho más elevado para los casinos privados, en los que

la tasa de entrada adeudada es de 12 EUR, que para los públicos, que deben financiar solo 4,80 EUR de los ingresos totales de su negocio.

- (74) Las autoridades griegas aducen que la práctica de que los casinos beneficiarios den entrada gratuita ciertos días de la semana es excepcional. Sin embargo, está prevista específicamente en la normativa nacional (la Decisión Ministerial de 1995). Grecia ha alegado que esta práctica se reserva a VIP o personas famosas, pero la Comisión tiene pruebas en forma de información disponible públicamente, tal como folios en los que se ofrece entrada gratuita distribuidos con la prensa o como internet, en la que se muestra que se concede entrada libre a todos los clientes determinados días de la semana, todas las semanas, como una práctica habitual (el casino de Salónica, por ejemplo, anuncia en su página de internet que concede entrada gratuita continua de domingo a jueves) <sup>(53)</sup>. No parece, por lo tanto, que la práctica de la entrada gratuita sea excepcional entre los casinos beneficiarios.
- (75) Grecia arguye que la práctica es contraria a la legislación fiscal nacional, mientras que la Comisión señala que el permiso para conceder entrada gratuita está expresamente previsto en la legislación nacional relativa a los casinos y que, manifiestamente, los casinos beneficiarios hacen uso de él.
- (76) Grecia ha señalado que el 80 % del precio del billete pagado al Estado mediante los recursos propios del casino no se reconoce como gasto productivo y, con arreglo a la normativa tributaria griega, no puede deducirse de los ingresos de la empresa, de manera que la empresa que realiza esta práctica se expone a tener que soportar una considerable carga fiscal. La Comisión quiere señalar que este tipo de razonamiento apoya de hecho el argumento del denunciante de que debido a la importante carga fiscal derivada del pago del tributo con sus ingresos propios, un casino privado no puede, en realidad, permitirse conceder entradas gratuitas; lo que refuerza el argumento de que existe una ventaja para los casinos de precios más bajos.
- (77) Grecia ha argumentado también que como los casinos se quedan con el 20 % del desigual precio de entrada, la ventaja la obtienen los casinos cuya entrada es más cara, que les garantiza unos ingresos netos de 3 EUR frente al 1,20 EUR que obtienen los casinos públicos. Este argumento es engañoso ya que ignora dos hechos vitales para comprender correctamente los verdaderos efectos contrarios a la competencia de la medida. Por una parte, el hecho de que las autoridades hayan fijado el precio de los billetes, incluida la tasa de entrada, a un nivel más bajo para determinados casinos, hace que estos casinos sean más atractivos para los clientes, lo que i) desvía la demanda respecto al esquema que hubiera prevalecido si los casinos hubieran tenido que competir solo con sus propios méritos, sobre la base del alcance y calidad de los servicios ofrecidos por cada uno de ellos, y ii) en igualdad de las demás condiciones, incrementa artificialmente su número de entradas. Por otra parte, como se ha explicado antes, los ingresos de las entradas constituyen una

<sup>(49)</sup> Tribunal de Justicia en el asunto C-143/99, *Adria-Wien Pipeline y Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke*, Rec. 2001, p. I-8365.

<sup>(50)</sup> El casino de Rodas empezó a cobrar el precio de 15 EUR tras su privatización en 1999 y desde entonces ha pagado el 80 % de dicho precio.

<sup>(51)</sup> Véase, por ejemplo, el caso C79/2003 — Decisión 2011/276/UE de la Comisión, de 26 de mayo de 2010, relativa a la ayuda estatal en forma de acuerdo fiscal transaccional ejecutada por Bélgica en favor de la sociedad Umicore SA (antigua Union Minière SA) (DO L 122 de 11.5.2011, p. 76).

<sup>(52)</sup> Decisión 98/476/CE de la Comisión, de 21 de enero de 1998, relativa a las desgravaciones fiscales concedidas en virtud del apartado 8 del artículo 52 de la Ley alemana del impuesto sobre la renta (DO L 212 de 30.7.1998, p. 50).

<sup>(53)</sup> El casino de Salónica ofrece entrada gratuita de las 7 a las 20 horas de domingo a jueves (a partir del 10 de enero): <http://www.regencycasinos.gr/en-GB/Promotion/Kliroseis/Kliroseis.aspx>.

proporción limitada de los ingresos totales que un cliente atraído por un casino genera para la empresa y de los que los casinos tienen que pagar la tasa de entrada.

(78) Por último, el hecho de la discriminación fiscal concede una ventaja se reconoce en las propias disposiciones nacionales pertinentes. Tal como han señalado las autoridades griegas, se ha autorizado al casino de Salónica a cobrar un precio menor por la entrada y a pagar unos tributos más bajos, sobre la base de un Decreto Legislativo de 1953 por el cual a las empresas creadas con capital extranjero se les puede conceder el trato más favorable que se da a las empresas del país. Si bien las autoridades griegas sostienen que el régimen de que se trata no es ventajoso, no dejan de aplicar esta legislación al casino de Salónica con el argumento de que representa el trato más favorable dado a las empresas nacionales, frente al más oneroso aplicado a los demás casinos privados.

(79) De forma alternativa, las autoridades griegas y Mont Parnès destacan las demás diferencias entre los casinos en términos de medidas fiscales o reguladoras, que, según ellas, favorecen al denunciante, Loutraki, lo que contrarresta las ventajas de que disfrutaban los beneficiarios como resultado de un precio de entrada más barato<sup>(54)</sup>; la Comisión desea señalar que el argumento de que una medida (la diferencia en la fiscalidad general) debe ser compensada con otra (la diferencia en los precios de las entradas y la tasa específica recaudada sobre los mismos) no puede aceptarse como argumento para considerar que la medida de que se trata no constituye ayuda. En cualquier caso, como ya se ha mencionado, estos aspectos son diferentes de la medida que se está evaluando por lo que están fuera del alcance de la presente Decisión (véase el considerando 46).

(80) La Comisión concluye que la medida que se está evaluando, a saber, la discriminación fiscal generada por el efecto conjunto de una tasa de entrada uniforme aplicada a unos precios regulados que no son iguales, otorga una ventaja a los casinos con los precios más bajos.

#### V.1.2. Recursos estatales e imputabilidad al Estado

(81) La ventaja a que se ha hecho referencia anteriormente es imputable al Estado y está financiada mediante recursos estatales.

<sup>(54)</sup> Todos los casinos pagan una parte de sus beneficios brutos anuales al Estado; la principal medida a que se hace referencia aquí es una por la cual la ley exige una parte más pequeña a Loutraki que a los demás. Sin embargo, Loutraki señaló durante la investigación formal que en la práctica había pagado el mismo importe que sus competidores, que estaban sujetos a un acuerdo con las autoridades diferente.

(82) Como ya se ha explicado anteriormente, la discriminación fiscal es resultado de una serie de actos administrativos, decretos y normas aprobados por el Gobierno griego, que incluyen en concreto: la Ley 2206/1994; la Decisión Ministerial de 1995; la Ley 3139 de 30 de abril de 2003; el Decreto Legislativo 2687/1953; las Decisiones del Secretario General de la EOT (que regula la actividad de los casinos públicos) emitidas de conformidad con la Ley 1624/1951 y el Decreto 4109/1960, concretamente la Decisión de la EOT 535633, de 21 de noviembre de 1991, que fija los precios de entrada al casino Mont Parnès en 2 000 GRD y la Decisión de la EOT 508049, de 24 de marzo de 1992, que fija los precios de entrada a los casinos de Corfú y Rodas en 1 500 GRD (en el caso de Corfú ajustado posteriormente a 2 000 GRD por la Decisión 532691 de 24 de noviembre de 1997); y las licencias concedidas a cada casino de conformidad con la legislación nacional que confirman los respectivos precios de entrada y la obligación de pagar el 80 % del precio aplicable al casino concreto.

(83) Además, la discriminación fiscal está financiada mediante recursos estatales. Si el Estado renuncia a ingresos que en circunstancias normales hubiera debido recaudar de una empresa, la correspondiente medida se financia mediante recursos Estatales.

(84) En términos fiscales, la ventaja otorgada a los casinos públicos en este caso procede de la reducción artificial de la base imponible sobre la que se recauda el 80 % de la tasa de entrada, de un valor nominal general de la entrada de 15 EUR a 6 EUR en los casinos públicos.

(85) El Tribunal de Justicia ha defendido que una reducción discriminatoria de la base imponible de este tipo lleva a una pérdida de ingresos fiscales para el Estado que equivale a consumir recursos estatales a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE<sup>(55)</sup>. En términos generales, en el asunto que se está evaluando el Estado griego renuncia a un ingreso fiscal de los casinos públicos que asciende a 7,20 EUR por entrada, que es la diferencia entre la tasa de 12 EUR por entrada remitida al Estado por los casinos privados y la tasa de 4,80 EUR por entrada remitida al Estado por los casinos públicos.

<sup>(55)</sup> Asunto C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze y otros, Rec. 2006, p. I-289. Véase también la Decisión de la Comisión, de 22 de septiembre de 2004 en el asunto N 354/04 Holding Company Regime de Irlanda (DO C 131 de 28.5.2005, p. 10). Véase a los mismos efectos Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas relacionadas con la fiscalidad directa de las empresas (DO C 384 de 10.12.1998, p. 3).

Al evaluar la ventaja recibida por cada casino beneficiario, sin embargo, hay que tener en cuenta ciertos ajustes (que se explican en más detalle en la sección V.4, «Cuantificación y recuperación»: en concreto parece ser que hasta el año 2000 Mont Parnès y Corfú no pagaron las tasas de entrada al Estado, por lo que en tal caso la ventaja es igual a la tasa de 12 EUR por entrada remitida al Estado por los casinos privados).

(86) Grecia ha argumentado que como los casinos que cobran un precio inferior atraen más clientes de esta forma, no está claro que el Estado renuncie a ciertos ingresos. Grecia sostiene que, en tal caso, la medida no constituye ayuda estatal.

(87) Ya se ha señalado en la Decisión de incoación que la Comisión no acepta este argumento. En consonancia con su práctica anterior, la Comisión considera que el hecho de que una reducción fiscal respecto a determinados contribuyentes pueda generar un incremento en el nivel general de ingresos recaudados mediante dicha tasa no significa necesariamente que la medida no esté financiada con recursos estatales<sup>(56)</sup>.

(88) El argumento de las autoridades griegas es erróneo porque el parámetro con el que verifican los efectos de la discriminación fiscal sobre el presupuesto estatal está influenciado por la ventaja incorporada a la medida. En su razonamiento las autoridades griegas han tenido en cuenta el fenómeno dinámico de una reducción en el precio, lo que puede incrementar la demanda y eventualmente las tasas recaudadas, ya que las tasas recaudadas son proporcionales al número de entradas. Pero esta comparación es errónea ya que es la propia desigualdad creada por la ventaja, es decir, el hecho de que exista un precio más bajo y por ello una carga fiscal inferior por entrada, la que hace que se incremente la demanda.

(89) En cualquier caso, las autoridades griegas no han presentado prueba alguna de que el ingreso fiscal general de la tasa de entrada en los casinos se incremente al máximo gracias a este esquema de precios desiguales. Si la Comisión debiera seguir el razonamiento de que reducir el precio de entrada a 6 EUR produce un incremento de las tasas recaudadas, los ingresos fiscales se incrementarían al máximo si todas las entradas fueran a 6 EUR en todos los casinos, tanto públicos como privados, lo que contradice el argumento griego de que este punto máximo se alcanza como resultado de la discriminación fiscal originada por los precios desiguales.

<sup>(56)</sup> Decisión 2003/515/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por los Países Bajos en favor de las actividades de financiación internacional (ayuda C 51/01) (DO L 180 de 18.7.2003, p. 52, apartado 84).

(90) En consecuencia, la ventaja de que se trata está financiada con recursos estatales.

#### V.1.3. Selectividad

(91) Según el artículo 107, apartado 1, del TFUE, para que constituya ayuda estatal, la medida debe ser específica o selectiva, en el sentido de que favorezca a «determinadas empresas o producciones».

(92) Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia<sup>(57)</sup>, «En lo que atañe a la apreciación del criterio de selectividad, constitutivo del concepto de ayuda de Estado, resulta de una reiterada jurisprudencia que el artículo 87 CE, apartado 1 (actualmente artículo 107, apartado 1, del TFUE) requiere que se examine si, en el marco de un régimen jurídico concreto, una medida nacional puede favorecer a “determinadas empresas o producciones” en relación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el referido régimen»<sup>(58)</sup>. El Tribunal ha sostenido también en numerosas ocasiones que el artículo 107, apartado 1, del TFUE no distingue entre las causas o los objetivos de la ayuda estatal, sino que los define en relación con sus efectos<sup>(59)</sup>. Según la propia práctica de la Comisión y la jurisprudencia de la UE en asuntos fiscales, la ventaja selectiva de que se trate puede derivarse de una excepción a las disposiciones fiscales de naturaleza legislativa, normativa o administrativa o de una práctica discrecional por parte de las autoridades fiscales. Sin embargo, el carácter selectivo de una medida puede estar justificado por «la naturaleza o la economía del sistema», en cuyo caso se puede considerar que la medida no constituye ayuda estatal<sup>(60)</sup>.

(93) En primer lugar, la Comisión considera que en el presente caso el sistema fiscal general es el que se aplica, en principio, a todos los casinos y que se establece en la Ley 2206/1994 y en la Decisión Ministerial de aplicación de 1995 (punto confirmado por las autoridades griegas, véase el considerando 19).

(94) Segundo, la Comisión hace la observación de que la medida de que se trata se aparta del sistema fiscal general. Tal como las autoridades griegas han confirmado, las disposiciones especiales aplicables a los casinos públicos

<sup>(57)</sup> Véase a tal efecto Tribunal de Justicia en el asunto C-308/01, GIL Insurance, Rec. 2004, p. I-4777, apartado 68; asunto C-172/03, Heiser, Rec. 2005, p. I-1627, apartado 40; y asunto C-88/03, Portugal/Comisión, Rec. 2006, p. I-7115, apartado 54.

<sup>(58)</sup> Tribunal de Justicia en el asunto C-88/03, Portugal/Comisión, Rec. 2006, p. I-7115, apartado 54.

<sup>(59)</sup> Véase a tal efecto el Tribunal de Primera Instancia (actualmente Tribunal General) en el asunto T-93/2002, Confédération nationale du Crédit mutuel/Comisión, Rec. 2005, p. II-143.

Véase también, por ejemplo, el Tribunal de Justicia en el asunto C-56/93, Bélgica/Comisión, Rec. 1996, p. I-723, apartado 79; asunto C-241/94, Francia/Comisión, Rec. 1996, p. I-4551, apartado 20; asunto C-75/97, Bélgica/Comisión, Rec. 1999, p. I-3671, apartado 25; y asunto C-409/00, España/Comisión, Rec. 2003, p. I-10901, apartado 46.

<sup>(60)</sup> Tribunal de Justicia en el asunto 173/73, Italia/Comisión, Rec. 1974, p. 709.

(y al casino privado de Salónica) se consideran excepciones a las disposiciones generales de la Ley 2206/1994 y la Decisión Ministerial de aplicación de 1995 (véanse los considerandos 19 y siguientes).

- (95) La Comisión señala que la obligación de remitir el 80 % del precio de entrada no se aplicó a los casinos de Mont Parnès y Corfú hasta 2003. Como ya se ha indicado anteriormente, esta obligación empezó a aplicarse a los casinos de Salónica y Rodas cuando se les otorgó la licencia en virtud de la Ley 2206/1994, Salónica en 1995 y Rodas en 1996. El precio de entrada ha seguido siendo de 6 EUR hasta la fecha en el caso de Mont Parnès y Salónica y fue también de 6 EUR hasta su privatización en agosto de 2010 en el caso de Corfú y en 1999 en el caso de Rodas. Sin embargo, tanto la obligación de remitir el 80 % y el precio de entrada de 15 EUR fueron vinculantes para los demás casinos desde 1995 y así se aplicaron.
- (96) En consecuencia, la Comisión considera que la medida es selectiva.
- (97) En tercer lugar, la Comisión señala que el carácter selectivo de una medida puede estar justificado por «la naturaleza o la economía del sistema», es decir, la medida en que las excepciones al sistema fiscal o las diferencias dentro del mismo derivan directamente de los principios básicos o rectores del sistema en el Estado miembro de que se trate (este es tercer paso del análisis de selectividad). La Comisión, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Tribunal, considera que las medidas que introducen una diferencia entre empresas no constituyen ayuda estatal cuando la diferencia emerge de la naturaleza o la economía del sistema tributario del que forman parte<sup>(61)</sup>. Esta justificación sobre la base de la naturaleza o estructura general del sistema fiscal refleja la coherencia de una medida fiscal específica con la lógica interna del sistema fiscal en general. Sin embargo, la práctica de la Comisión y la jurisprudencia han adoptado un enfoque muy restrictivo para las justificaciones de este tipo. Los motivos en los que se base deben ser inherentes al sistema fiscal.
- (98) Las autoridades griegas han afirmado que las circunstancias individuales de cada casino son diferentes y que los precios de entrada se fijan teniendo en cuenta dichas circunstancias, teniendo presente que el objetivo es fijar un precio que disuada a las personas de rentas bajas de jugar en los casinos.
- (99) La Comisión no puede aceptar estos argumentos. El argumento de que el nivel del precio se establece y se justifica habida cuenta de las circunstancias de cada ca-

sino concreto, teniendo presente que el objetivo es disuadir a las personas de rentas bajas de jugar, no se concilia con el hecho de que los casinos de Mont Parnès y Salónica, que cobran 6 EUR, están cerca de centros de población importantes. Ni se concilia con la disposición expresa de que los clientes puedan entrar sin pagar, siempre que el 80 % del precio se remita al Estado.

- (100) La Comisión también hace la observación de que no queda claro por qué este precio más bajo es necesario en el caso específico de estos casinos y no en el de otros. Las autoridades griegas no han explicado el cálculo económico para fijar el precio inferior de entrada en 6 EUR antes que en otro nivel intermedio, o, suponiendo que haya de hecho circunstancias específicas, que según Grecia consisten fundamentalmente en la localización geográfica del casino concreto, por qué todos los casinos beneficiarios están obligados a cobrar el mismo precio de entrada (como norma general, véase lo antes expuesto), antes que un precio ajustado a su situación individual. Por ejemplo, si se arguye que el precio de entrada más bajo está justificado por factores específicos a la situación geográfica de cada casino, este razonamiento no se aplica en cualquier caso al casino de Salónica, que al parecer disfruta de este trato no debido a su situación geográfica sino al aplicársele una disposición nacional que permite a las empresas creadas con capital extranjero el trato más favorable aplicable a las empresas del país. Por ello, al fijar el precio de entrada al casino de Salónica no parece que se haya tenido en cuenta en ningún momento su situación geográfica. Otro ejemplo es el casino de Corfú, que empezó a cobrar 15 EUR por la entrada a partir de su privatización en agosto de 2010. Las autoridades griegas no han explicado satisfactoriamente por qué ya no se aplicaban las circunstancias especiales antes citadas y por qué ya no seguía siendo necesario, en consecuencia, el precio de entrada más bajo.
- (101) La Comisión concluye que el carácter selectivo de la medida que se está evaluando no está justificado por la naturaleza o la economía del sistema. La Comisión considera que la medida en cuestión incluye un elemento de discriminación en forma de reducción de la base impositiva, lo que produce una ventaja fiscal que beneficia individualmente a determinados casinos y que esta discriminación no está justificada por la lógica del sistema fiscal general pertinente de Grecia.
- (102) La Comisión concluye que se cumple el criterio de selectividad a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

#### V.1.4. Falseamiento de la competencia y efecto sobre el comercio

- (103) Para constituir ayuda estatal, una medida debe afectar a la competencia y al comercio entre Estados miembros. Independientemente del estatuto jurídico o las fuentes de

<sup>(61)</sup> Tribunal de Justicia en el asunto C-88/03, Portugal/Comisión, nota 49 a pie de página, apartado 81. Véase también Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-227/01, Territorio Histórico de Álava y Otro, 9 de septiembre de 2009, aún sin publicar, apartado 179, y asunto T-230/01, Territorio Histórico de Álava y Otro, 9 de septiembre de 2009, aún sin publicar, apartado 190.

financiación del beneficiario, este criterio presupone que el beneficiario de la medida ejerce una actividad económica.

- (104) Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia «A efectos de la calificación de una medida nacional como ayuda de Estado prohibida, no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda sobre los intercambios comerciales entre los Estados miembros y el falseamiento efectivo de la competencia, sino únicamente examinar si tal ayuda puede afectar a dichos intercambios y falsear la competencia. En particular, cuando una ayuda otorgada por un Estado miembro sirve para reforzar la posición de una empresa frente a otras empresas que compiten con esta en los intercambios intracomunitarios, dichos intercambios deben considerarse afectados por la ayuda. [...] Por otra parte, no es necesario que la empresa beneficiaria participe en los intercambios intracomunitarios. En efecto, cuando un Estado miembro concede una ayuda a una empresa, la actividad interior puede mantenerse o aumentar, con la consecuencia de que disminuyen con ello las posibilidades de las empresas establecidas en otros Estados miembros de penetrar en el mercado del Estado miembro en cuestión»<sup>(62)</sup>. Además, según reiterada jurisprudencia<sup>(63)</sup>, para que una medida falsee la competencia y afecte al comercio entre Estados miembros es suficiente que el beneficiario de la ayuda compita con otras empresas en mercados abiertos a la competencia en el mercado interior<sup>(64)</sup>. La Comisión considera que se cumplen las condiciones contempladas en la jurisprudencia por las razones que se exponen a continuación.
- (105) La medida de que se trata reduce las tasas que deben pagar los beneficiarios en comparación con los demás casinos de Grecia, fortaleciendo de esta forma su posición financiera comparativa e incrementando la rentabilidad de sus inversiones en mayor medida que si se hubiera basado solo en sus propios méritos.
- (106) Como ya se ha mencionado, según reiterada jurisprudencia, el criterio de que la ayuda debe poder afectar al comercio se cumple si la empresa realiza una actividad económica en la que hay comercio entre Estados miembros.

Para poder llegar a la conclusión de que se ve afectado el comercio dentro de Europa, es suficiente con que la ayuda refuerce la posición de la empresa en comparación con la de otras empresas competidoras suyas en el comercio dentro de Europa. La ayuda puede ser por un importe relativamente pequeño, el volumen del beneficiario puede ser moderado o su cuota en el mercado europeo ser muy pequeña, y también puede ocurrir que el beneficiario no exporte o exporte casi toda su producción fuera del mercado europeo: ninguna de estas cuestiones influye para modificar la conclusión<sup>(65)</sup>.

- (107) Grecia ha argumentado que la ubicación de los casinos y las distancias entre ellos supone que cada uno sirve un mercado local y que, por ello, la medida no puede falsear la competencia o afectar al comercio entre Estados miembros. Sin embargo, según la jurisprudencia, no existe un umbral que determine el efecto real o potencial sobre la competencia y sobre el comercio entre Estados miembros y, por consiguiente, este criterio para la aplicabilidad del artículo 107, apartado 1, no depende del carácter local o regional de los servicios prestados o de la importancia del ámbito de actividad de que se trate<sup>(66)</sup>.
- (108) También ha señalado Grecia que el mercado de los juegos de apuestas no está armonizado entre los Estados miembros y que, por consiguiente, tienen libertad para regularlo a nivel nacional. Grecia cita la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que permite restricciones al mercado único de los servicios de juegos de apuestas para proteger a los consumidores del fraude y la delincuencia<sup>(67)</sup>.
- (109) La Comisión respeta totalmente el derecho de los Estados miembros a determinar los objetivos de su política en el ámbito de los juegos de apuestas, siempre que las restricciones a la libertad de prestar servicios sean las adecuadas para alcanzar los objetivos perseguidos, no excedan de lo necesario para alcanzar estos objetivos y se apliquen de forma no discriminatoria. Sin embargo, la Comisión no está de acuerdo en que se deduzca que la medida en cuestión no puede falsear la competencia y no tiene consecuencias sobre el comercio entre Estados miembros.

<sup>(62)</sup> Véase Tribunal de Justicia en el asunto C-372/97, Italia/Comisión, Rec. 2004, p. I-3679, apartado 44; asunto C-66/02, Italia/Comisión, Rec. 2005, p. I-10901, apartado 111; y asunto C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze, Rec. 2006, p. I-289, apartado 140.

<sup>(63)</sup> Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Comisión, Rec. 1998, p. II-717.

<sup>(64)</sup> Tribunal de Justicia en el asunto 730/79, Philip Morris/Comisión, Rec. 1980, p. 2671, apartados 11 y 12, y Tribunal de Primera Instancia en el asunto T-214/95, Het Vlaamse Gewest/Comisión, Rec. 1998, p. II-717, apartados 48-50.

<sup>(65)</sup> Tribunal de Primera Instancia en Het Vlaamse Gewest/Comisión, antes citado; Tribunal de Justicia en el asunto C-280/00, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg, Rec. 2003, p. I-7747, apartados 81-82, y asunto C-172/03, Heiser, Rec. 2005, p. I-1627, apartados 32-33.

<sup>(66)</sup> Véase, en particular, Tribunal de Justicia en los asuntos C-172/03, Heiser, y C-280/00, Altmark Trans y Regierungspräsidium Magdeburg.

<sup>(67)</sup> Véase, en particular, el asunto C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International/Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Rec. 2009, p. I-7633.

(110) Los operadores de este sector son con frecuencia grupos hoteleros internacionales<sup>(68)</sup>, que compiten entre sí, cuyas decisiones de invertir en casinos u otras instalaciones hoteleras pueden verse afectadas por la medida, ya que influye en la rentabilidad comparativa de los grupos y sus inversiones. Con frecuencia los casinos se encuentran en destinos turísticos, lo que indicaría que la presencia de un casino puede actuar como un atractivo para que los turistas visiten Grecia. El ministerio responsable de los casinos en Grecia es el Ministerio de Turismo. La Comisión constata también que existe cierta movilidad transfronteriza de los clientes. Y los servicios de los casinos funcionan en un entorno transfronterizo, por ejemplo, hay casinos que prestan sus servicios en cruceros que unen Grecia con Italia y otros destinos. Y en términos generales, las personas que desean jugar pueden escoger entre hacerlo en un casino o hacerlo en línea. Los juegos

de apuestas en línea son un negocio internacional y los jugadores de Grecia pueden acceder a servicios de este tipo ofrecidos por operadores de otros Estados miembros. De hecho los juegos de apuestas en línea fueron objeto de la sentencia a que ha hecho referencia Grecia (véase el considerando 108). Las autoridades griegas han rechazado la posibilidad de que exista competencia con otras formas de juegos de apuestas citadas en la Decisión de incoación, señalando que los juegos de apuestas por internet son actualmente ilegales en Grecia. Sin embargo, a pesar de la actual situación jurídica en Grecia, las autoridades griegas han reconocido que el juego por internet había crecido «hasta proporciones incontrolables»<sup>(69)</sup>. También hay que hacer referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-65/05 Comisión contra Grecia, en la cual el Tribunal sostuvo que la Ley 3037/2002, pensada para prohibir los juegos de apuestas por internet en Grecia, suponía un obstáculo injustificado a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios<sup>(70)</sup>.

<sup>(68)</sup> Por ejemplo, el casino de Mont Parnès lo explota la empresa de propiedad privada casino Athens Resort Casino Anonymi Etaireia Symmetochon, como propietaria de la licencia. Athens Resort Casino adquirió el 49 % de las acciones del casino y se hizo cargo de su gestión después de que el casino fuera parcialmente privatizado en 2003 (la empresa de propiedad pública ETA conservó el 51 %). El 70 % del Athens Resort Casino es propiedad de Regency Entertainment Psychagogiki kai Touristiki AE [antes Hyatt Regency Xenodocheiaki kai Touristiki (Thessaloniki) AE], y el restante 30 % de Ellaktor AE (antes Elliniki Technodomiki AE). En Grecia, Hyatt Regency explota y controla también el Regency Casino Thessaloniki. La multinacional Hyatt Hotels corporation, con sede en Chicago, Illinois, EE.UU., gestiona, franquicia, es propietaria y desarrolla hoteles, centros de vacaciones y propiedades inmobiliarias a tiempo compartido residenciales y vacacionales repartidas por todo el mundo. El 31 de diciembre de 2010, la cartera mundial de la empresa estaba compuesta por 453 propiedades inmobiliarias: los hoteles con servicio completo funcionan bajo las marcas Hyatt®, Park Hyatt®, Andaz™, Grand Hyatt® y Hyatt Regency®; dos marcas de servicio de calidad son Hyatt Place® y Hyatt Summerfield Suites™; y las propiedades inmobiliarias de vacaciones a tiempo compartido se desarrollan bajo la marca the Hyatt Vacation Club®. Solo bajo la marca Hyatt Regency existen nueve hoteles/centros de vacaciones en Francia, Reino Unido, Alemania, Grecia y Polonia. Hyatt explota cuatro casinos bajo la marca Hyatt Regency, entre los que se incluyen el casino de Salónica y el hotel y casino Hyatt Regency Warsaw en Varsovia, Polonia (los otros dos se encuentran en Corea del Sur y en Wisconsin, EE.UU.). Esta información se encuentra en el sitio web [www.hyatt.com](http://www.hyatt.com).

Otro ejemplo lo representa Loutraki: El Club Hotel Casino Loutraki es una empresa en participación entre el municipio de Loutraki (a través de DAET Loutraki AE) y la sociedad de cartera multinacional Club Hotel Loutraki AE, que se encarga de gestionar el casino de Loutraki y es su principal inversor. Según la información disponible en el sitio web <http://www.clubhotelloutraki.gr/>, entre los accionistas del Club Hotel Loutraki figuran nombres importantes del mundo de los negocios griego e internacional, como Casinos Austria International (uno de los mayores inversores internacionales en casinos, con 67 casinos en 15 países), Trapeza Peiraios (Piraeus Bank), EFG Eurobank Ergasias y empresas de propiedad israelí cuyas sociedades de cartera incluyen, entre otras cosas, seis casinos más y cadenas de hoteles de lujo. Esta información se encuentra en el sitio web <http://www.clubhotelloutraki.gr/>.

La empresa multinacional Queenco Leisure International es la gestora única del casino de Rodas y también participa como accionista y gestora en los siguientes casinos: Club Hotel Casino Loutraki, Loutraki, Grecia (accionista y gestor adjunto); Casino Palace, Bucarest, Rumanía (accionista principal y gestor único); y Sasazu, Praga, República Checa (accionista y gestor único). Esta información se encuentra en el sitio web <http://www.casinorodos.gr/>.

(111) Además, la crisis económica generalizada afecta a los hábitos de consumo y a los ingresos disponibles para el ocio, tal como el uso de los servicios de los casinos. En este contexto particular, la diferencia en los precios de las entradas tiene todavía un efecto falseador más importante sobre las elecciones de los consumidores, por lo que es aún más probable que distorsione la competencia en el mercado de los casinos.

(112) Las autoridades y Mont Parnès han argüido que aunque hubiera que aceptar que el precio de entrada reducido de 6 EUR podía haber influido o pudiera todavía influir en la decisión de una empresa extranjera de invertir o no en un casino en Grecia, la empresa extranjera siempre podría alegar a su favor el Decreto Legislativo 2687/1953; la Comisión quiere señalar que la aplicación del Decreto no es automática y que, de hecho, permitiría que el trato más ventajoso concedido a los casinos beneficiarios (es decir, un precio de entrada más bajo, de 6 EUR) se concediera también a otras empresas. Esta medida, por lo tanto, puede propagar aún más la discriminación fiscal de que se trata. Además, la Comisión hace la observación de que, si bien otros casinos habrían podido invocar el Decreto Legislativo 2687/1953 si hubieran aportado capital desde el extranjero y hubieran presentado una solicitud en su debido momento, su aplicación está sujeta a unas normas específicas arbitrarias que la convierten en medida selectiva. El otro único ejemplo de la posible aplicación de la Ley sobre el que se ha llamado la atención de la Comisión fue el del casino de Syros, que presentó una solicitud pero le fue rechazada porque la presentó después de que el capital extranjero hubiera sido importado y no antes.

<sup>(69)</sup> Consulta del Gobierno sobre la iniciativa legislativa para regular el mercado de los juegos de apuestas, verano de 2010.

<sup>(70)</sup> Rec. 2006, p. I-10341. Véase también Tribunal de Justicia en el asunto C-109/08, Comisión/Grecia, Rec. 2009, p. I-4657.

- (113) Además, cuando se privatizó el casino de Mont Parnès, el contrato de venta preveía específicamente la posibilidad de conceder una licencia a un segundo casino en la misma región. Está claro que la probabilidad de invertir en tal operación dependería de las condiciones de competencia con el operador existente. Como no se puede impedir que haya casinos que compitan con empresas similares de otros Estados miembros, se puede considerar que se cumple este requisito del artículo 107, apartado 1, del TFUE.
- (114) La Comisión concluye que la medida de que se trata puede falsear la competencia y afectar al comercio entre Estados miembros porque podría mejorar las condiciones de funcionamiento de los beneficiarios, que participan directamente en actividades económicas y que están obligados a pagar esta tasa sobre las entradas a los casinos en Grecia.

#### V.1.5. Conclusión

- (115) La Comisión concluye que se cumplen los criterios para la existencia de ayuda a tenor del artículo 107 del TFUE y que la medida constituye ayuda estatal a favor de los casinos con un precio de entrada más bajo. Estos casinos son los de Mont Parnès, Corfú, Salónica y Rodas. La Comisión entiende que el casino de Rodas ya no es beneficiario ya que dejó de cobrar el precio de entrada inferior cuando se privatizó en abril de 1999. La Comisión considera que ni las autoridades griegas ni Mont Parnès han presentado argumentos suficientes para modificar esta conclusión.

#### V.2. Compatibilidad de la ayuda

- (116) Como ya señaló en la Decisión de incoación, la Comisión considera que la medida no puede acogerse a ninguna de las excepciones contempladas en los artículos 106 o 107 del TFUE.
- (117) Hasta la fecha Grecia ha negado la existencia de ayuda estatal y no ha argumentado los motivos por los que la ayuda sería compatible.
- (118) Como se ha explicado anteriormente, la Comisión reconoce el derecho de los Estados miembros a regular los juegos de apuestas en su territorio, sin perjuicio de la legislación de la UE, y acepta que este tipo de normativas, destinadas a controlar el juego y a disuadir de su práctica, es un objetivo legítimo de política pública. Sin embargo, aunque ese fuera de hecho el objetivo de la ayuda, la Comisión no cree que ello lo incluyera dentro del ámbito de aplicación del artículo 106, apartado 2, del TFUE. Pero en cualquier caso, como ya se ha señalado anteriormente, el argumento de que la medida tiene como objetivo disuadir de la práctica de los juegos de apuestas, no se puede conciliar con el hecho de que entre los casinos que cobran 6 EUR se encuentran los más cercanos a centros de población importantes. Y tampoco puede conciliarse con la disposición expresa que autoriza a los casinos a admitir clientes sin pagar siempre que, a pesar de ello, el 80 % del precio se remita al Estado.

- (119) Las excepciones contempladas en el artículo 107, apartado 2, del TFUE, para las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional y las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, no se aplican en el presente caso.
- (120) La excepción contemplada en el artículo 107, apartado 3, letra a), que autoriza las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea excepcionalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, tampoco es de aplicación, porque la medida que se está evaluando no está condicionada a que los beneficiarios lleven a cabo cualquier tipo de actividad en regiones que se encuentran en esas circunstancias especiales <sup>(71)</sup>.
- (121) De la misma forma, no puede considerarse que la medida de que se trata fomente la realización de un proyecto importante de interés común europeo o esté destinada a poner remedio a una grave perturbación en la economía de Grecia, tal como establece el artículo 107, apartado 3, letra b). Ni está destinada a promover la cultura y la conservación del patrimonio, como se contempla en el artículo 107, apartado 3, letra d).
- (122) La medida de que se trata debe examinarse, por último, con arreglo al artículo 107, apartado 3, letra c), que establece que se pueden autorizar las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Cabe señalar, si embargo, que la medida en cuestión no se puede incluir en ninguno de los casos en los que la Comisión ha aceptado que se aplica este punto, o en cualquiera de las directrices o marcos que definen las circunstancias en las que determinados tipos de ayuda pueden considerarse compatibles con el mercado interior.
- (123) La medida en cuestión constituye ayuda de funcionamiento que refuerza artificialmente la posición competitiva de determinadas empresas en relación con otras similares y que no está condicionada a que los beneficiarios ejecuten acción específica alguna para alcanzar objetivos políticos de interés común.

<sup>(71)</sup> Entre otros ejemplos de práctica anterior de la Comisión véase la Decisión 2004/76/CE de la Comisión, de 13 de mayo de 2003, sobre el régimen de ayuda estatal ejecutado por Francia en favor de las sedes centrales y los centros de logística (DO L 23 de 28.1.2004, p. 1, apartado 73). Para un razonamiento similar véase la Decisión 2003/515/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por los Países Bajos en favor de las actividades de financiación internacional (DO L 180 de 18.7.2003, p. 52, apartado 105), y Decisión 2004/77/CE de la Comisión, de 24 de junio de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por Bélgica en forma de un régimen de rulling fiscal aplicable a las US Foreign Sales Corporations (DO L 23 de 28.1.2004, p. 14, apartado 70).

- (124) En concreto, la ventaja otorgada por la medida de que se trata no está vinculada a inversiones, la creación de empleo o proyectos específicos. Simplemente exime a las empresas beneficiarias de cargas que normalmente deberían correr por cuenta de empresas similares y por lo tanto debe considerarse ayuda de funcionamiento. Por regla general, la ayuda de funcionamiento no supera la prueba del artículo 107, apartado 3, letra c), ya que falsea la competencia en los sectores en los que se concede y al mismo tiempo es incapaz, por su propia naturaleza, de alcanzar objetivo alguno de los fijados en dicha disposición<sup>(72)</sup>. Si bien excepcionalmente dicha ayuda puede concederse a regiones que pueden acogerse a la excepción del artículo 107, apartado 3, letra c), del TFUE, y si bien algunas regiones de Grecia podrían acogerse a ella, la Comisión tiene serias dudas de que en este caso se superen las pruebas que podrían permitir que esta ayuda de funcionamiento pudiera considerarse compatible. En la práctica habitual de la Comisión esta ayuda no puede considerarse compatible con el mercado interior porque no facilita el desarrollo de actividad o región económica alguna, no está limitada en el tiempo, no está prevista una reducción gradual y no es proporcional a lo que es necesario para remediar una desventaja económica específica en los ámbitos en cuestión.
- (125) Debe concluirse que la medida objeto de la evaluación es incompatible con el mercado común.

### V.3. Legalidad de la ayuda

- (126) Como ya se señaló en la Decisión de incoación, los primeros actos que generan la discriminación fiscal entre casinos datan de 1994 y 1995, y la Comisión ha tomado en consideración, en ese sentido, si la medida en su totalidad constituye «ayuda existente» con arreglo al artículo 108, apartado 1, del TFUE.
- (127) La discriminación fiscal se introdujo ilegalmente, a efectos de la normativa sobre ayudas estatales de la UE, en 1995, cuando las autoridades griegas decidieron permitir que ciertos casinos quedaran exentos de la norma general derivada de la Ley 2206/1994 y de la Decisión Ministerial de 1995. En concreto, las autoridades griegas autorizaron a los casinos públicos de Mont Parnès, Corfú y Rodas seguir aplicando un precio de entrada más bajo, de 6 EUR en vez del precio estándar de 15 EUR, y en 1995 también concedieron específicamente este trato más ventajoso al casino de Salónica de acuerdo con el Decreto Legislativo sobre capital extranjero de 1953. El nivel estándar de 15 EUR se había impuesto a los otros cinco casinos privados en funcionamiento con licencia, de acuerdo con la Ley 2206/1994, desde 1995 y estos lo habían respetado efectivamente. Según la Ley 3139/2003, además, el precio de entrada más bajo de 6 EUR se mantuvo específicamente para los casinos de Mont Parnès y Corfú, con lo que la discriminación fiscal se prolongó y confirmó ilegalmente. El casino de Salónica se beneficia como resultado de la discriminación porque se le ha concedido el mismo trato que a Mont Parnès y Corfú, lo que confirmó el Decreto Presidencial 290/1995, emitido en virtud de la Ley de 1953, tal como se ha explicado antes. El régimen aplicado a Salónica está estrechamente vinculado al aplicado a Mont Parnès y Corfú. Las autoridades griegas han informado de que después de 1995 se planteó la cuestión del precio de entrada y el director del casino de Salónica solicitó que el precio de su casino se fijara al mismo nivel que Mont Parnès, es decir, 6 EUR; tras obtener un dictamen del Consejo Jurídico del Estado (dictamen 631/1997), se aceptó la petición<sup>(73)</sup>. Cabe suponer, por lo tanto, que si el trato aplicado a Mont Parnès y Corfú hubiera cambiado en 2003, en el sentido de que hubieran tenido que cobrar un precio de 15 EUR, el trato del casino de Salónica hubiera cambiado también. Pero nada de ello ocurrió y en virtud de las disposiciones nacionales, se mantuvo la discriminación fiscal.
- (128) Ninguna de las medidas en beneficio de una serie de casinos concretos antes descritas se notificó en ningún momento a la Comisión ni esta las aprobó, en ningún caso con arreglo a las normas sobre ayudas estatales de la UE.
- (129) El artículo 15 del Reglamento de procedimiento<sup>(74)</sup> establece que las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años. El plazo de prescripción se contará a partir de la fecha en que se haya concedido la ayuda ilegal al beneficiario, bien como ayuda individual, bien en virtud de un régimen de ayudas. Cualquier acción emprendida por la Comisión o por un Estado miembro a petición de la Comisión y que esté relacionada con la ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción. Tras cada interrupción, el plazo comenzará a contarse desde el principio. El plazo de prescripción deberá suspenderse durante el tiempo en que la decisión de la Comisión sea objeto de un procedimiento pendiente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Cualquier ayuda para la que haya expirado el plazo de prescripción se considerará como «ayuda existente». Sin embargo, según el artículo 1, letra c), del mismo Reglamento, las modificaciones de «ayudas existentes» constituyen «nueva ayuda».
- (130) La Comisión hace la observación de que, de conformidad con la jurisprudencia de los tribunales de la UE «por lo que respecta al plazo de prescripción previsto en el artículo 15 del Reglamento “de procedimiento en materia de ayudas estatales”, [...], lejos de ser la expresión de un principio general que transforma una ayuda nueva en una ayuda existente, se opone únicamente a la recuperación de las ayudas establecidas con más de diez años de anterioridad a la primera intervención de la Comisión»<sup>(75)</sup>.
- (131) En el presente caso la Comisión no actuó, ni Grecia actuó a petición de la Comisión, hasta 2009. La

<sup>(72)</sup> Véase Tribunal de Justicia en el asunto T-211/05, Italia/Comisión, Rec. 2009, p. I-2777, apartado 173; véase también Tribunal de Justicia en el asunto T-459/93, Siemens/Comisión, Rec. 1995, p. I-1675, apartado 48.

<sup>(73)</sup> Observación griega de 6 de octubre de 2010.

<sup>(74)</sup> DO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

<sup>(75)</sup> Véase por ejemplo Tribunal de Primera Instancia en los asuntos acumulados T-195/01 y T-207/01, Gibraltar/Comisión (DO C 169 de 13.7.2002, p. 30), Rec. 2002, p. II-2309, apartado 130.

Comisión actuó el 21 de octubre de 2009, cuando remitió la denuncia a Grecia y le solicitó que aclarara las cuestiones que allí se planteaban.

(132) En consecuencia, toda la ayuda concedida en virtud de esta medida el 21 de octubre de 1999 o con posterioridad a esa fecha (o sea, diez años antes del día en que la Comisión remitió la denuncia al Estado griego y solicitó información) es ayuda nueva e ilegal que se ha ejecutado sin notificación previa a la Comisión o decisión de esta, sujeta a la aplicación del artículo 15 del Reglamento de procedimiento en lo que respecta a la recuperación, tal como se explica en más detalle a continuación.

#### V.4. Cuantificación y recuperación

(133) La medida de que se trata se aplicó sin que se hubiera notificado previamente a la Comisión de conformidad con el artículo 108, apartado 3, del TFUE. Por consiguiente, la medida constituye ayuda ilegal.

(134) El artículo 14 del Reglamento de procedimiento establece que cuando se constate que una ayuda estatal concedida ilegalmente es incompatible con el mercado interior, se deberá recuperar la ayuda del beneficiario, salvo que ello fuera contrario a un principio general del Derecho. La recuperación de la ayuda tiene la finalidad de restablecer, dentro de lo posible, la situación competitiva que existía antes de conceder la ayuda. Ninguno de los argumentos expuestos por las autoridades griegas o por Mont Parnès justifican un distanciamiento general de este principio básico.

(135) El artículo 14, apartado 1, del Reglamento de procedimiento establece que «La Comisión no exigirá la recuperación de la ayuda si ello fuera contrario a un principio general del Derecho comunitario». La jurisprudencia del Tribunal de Justicia y la propia práctica de toma de decisiones de la Comisión han establecido, en particular, que una orden para recuperar la ayuda infringiría un principio general del Derecho de la UE si mediante sus acciones la Comisión hubiera generado la confianza legítima del beneficiario de que la ayuda se había concedido de conformidad con el Derecho de la UE <sup>(76)</sup>.

(136) En su sentencia en el asunto *Forum 187*, el Tribunal estableció que «El derecho a invocar el principio de protección de la confianza legítima se extiende a todo justiciable que se encuentre en una situación de la que se desprenda que una institución comunitaria le hizo concebir esperanzas fundadas. Además, nadie puede invocar una violación de dicho principio si la Administración no le dio garantías concretas. Del mismo modo, cuando un operador económico prudente y diligente está en condi-

ciones de prever la adopción de una medida comunitaria que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar el beneficio de tal principio si dicha medida se adopta» <sup>(77)</sup>.

(137) Las autoridades griegas y Mont Parnès han aducido que la recuperación de la ayuda en este caso iría en contra del principio de confianza razonable de los ciudadanos, a la vista de una sentencia pronunciada con arreglo al Derecho nacional por el Consejo de Estado griego; la Comisión hace la observación de que se trata de una medida nacional adoptada por una autoridad nacional y no una medida adoptada por una autoridad de la UE en el ámbito de la jurisprudencia antes citada. Además, la sentencia del Consejo de Estado se basaba exclusivamente en la legislación nacional y no debatía ninguna cuestión de ayuda estatal o la clasificación de una medida como ayuda estatal. En consecuencia, la Comisión no puede renunciar a la recuperación basándose en estos argumentos.

(138) Grecia y Mont Parnès han argumentado que Loutraki se retrasó antes de presentar la denuncia ante la Comisión infringiendo así el principio de que un derecho no debe ejercerse de forma abusiva; la Comisión señala que el retraso por parte de un denunciante no puede en ningún caso impedir la recuperación de la ayuda ilegal, teniendo en cuenta el plazo de prescripción de diez años que establece el artículo 15 del Reglamento de procedimiento.

(139) Por consiguiente, la Comisión no puede aceptar los argumentos expuestos por las autoridades griegas y Mont Parnès para renunciar excepcionalmente a la recuperación.

(140) Como ya se ha explicado en la presente Decisión, las medidas nacionales de 1994 y 1995 imponían tanto la obligación de remitir el 80 % del valor de las entradas como el precio estándar de 15 EUR para las entradas de todos los casinos. Sin embargo, ninguno de estos requisitos, el de remitir el 80 % y el del precio estándar de 15 EUR, se aplicó a los casinos beneficiarios, si bien ambos se aplicaron a los demás casinos a partir de 1995 y han funcionado en la práctica desde entonces (todos los casinos privados recibieron la licencia en 1995 y 1996 empezando a aplicar la medida en ese momento, con la única excepción de Salónica). Como la discriminación fiscal resultante de la diferencia de los precios de las entradas y los pagos al Estado del 80 % relacionados se inició, de hecho, en 1995, puede considerarse que el período en que se ha concedido la ayuda empezó en 1995.

(141) Conforme a la conclusión a la que se llegó en la sección V.3, «Legalidad de la ayuda», la Comisión considera que el plazo de prescripción de diez años establecido en el

<sup>(76)</sup> Decisión 2003/515/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2003, relativa al régimen de ayudas ejecutado por los Países Bajos en favor de las actividades de financiación internacional (DO L 180 de 18.7.2003, p. 52) y Decisión 2004/76/CE de la Comisión, de 24 de junio de 2003, sobre el régimen de ayuda estatal ejecutado por Francia en favor de las sedes centrales y los centros de logística (DO L 23 de 28.1.2004, p. 1).

<sup>(77)</sup> Tribunal de Justicia en los asuntos acumulados C-182/03 y C-217/03, *Forum 187*, Rec. 2006, p. I-5479, apartado 147. Véase también Tribunal de Justicia en el asunto C-506/03, *Alemania/Comisión*, de 24 de noviembre de 2005, aún sin publicar, apartado 58, y asunto C-265/85, *Van den Bergh en Jurgens/Comisión*, Rec. 1987, p. 1155, apartado 44.

artículo 15 del Reglamento de procedimiento bloquea la recuperación de las ayudas concedidas antes del 21 de octubre de 1999.

(142) El cálculo del importe que debe recuperarse debe basarse en que, como ya se ha explicado en la presente Decisión (véase también el considerando 85), el Estado griego ha estado renunciando a un ingreso fiscal de los casinos públicos que asciende a 7,20 EUR por entrada, que es la diferencia entre la tasa de 12 EUR por entrada remitida al Estado por los casinos privados y la tasa de 4,80 EUR por entrada remitida al Estado por los casinos públicos.

(143) Al calcular el importe que debe recuperarse de cada casino, sin embargo, deben tenerse en cuenta ciertos aspectos relativos a la situación de ese casino en particular, tal como se explica a continuación.

— Como ya se ha explicado en la presente Decisión, la obligación de remitir al Estado el 80 % del precio de las entradas, impuesto por la Decisión Ministerial de 1995, se empezó a aplicar a los casinos de Mont Parnès y Corfú a partir del día en que se les concedió la licencia de conformidad con la Ley 2206/1992, a saber, en 2003 en virtud de la Ley 3139/2003. Sin embargo, desde finales de 2000 y hasta que se les concedió la licencia en 2003, la ETA comenzó, voluntariamente, a remitir al Estado el 80 % del precio de entrada (precio de 6 EUR) <sup>(78)</sup>. De esta información, entregada por las autoridades griegas y salvo que las autoridades griegas quieran formular otras observaciones (confirmando o desmintiendo lo anterior), se puede colegir que hasta el año 2000 no se pagó tasa de entrada, ni siquiera la cifra reducida (80 % de 6 EUR). Por lo tanto, durante el primer período (del 21 de octubre de 1999 a finales de 2000), el importe por recuperar se deberá calcular utilizando la cifra de 12 EUR, que es la tasa íntegra pagada por los casinos privados cuando los casinos públicos no pagaban tasa alguna, y multiplicándola por el número de entradas expedidas durante ese período.

— El casino de Salónica recibió su licencia, en virtud de la Ley 2206/1994, en 1995 <sup>(79)</sup>. La obligación de remitir el 80 % del precio de las entradas al Estado, se ha aplicado al casino de Salónica desde que obtuvo su licencia en 1995. Salónica ha estado cobrando el

precio de entrada reducido de 6 EUR que también cobraban los casinos de Mont Parnès y Corfú. El importe que debe recuperarse del casino de Salónica debe calcularse, por lo tanto, multiplicando el número de entradas expedidas a partir del 21 de octubre de 1999 por 7,20 EUR.

— El casino de Rodas recibió su licencia, en virtud de la Ley 2206/1996, en 1996. En ese momento empezó cobrando el precio de 6 EUR por entrada pero lo cambió a 15 EUR cuando se privatizó en abril de 1999. A partir de las observaciones presentadas durante la investigación formal, la Comisión entiende que el casino de Rodas dejó de ser beneficiario con su privatización en abril de 1999, de forma que la recuperación de este casino está bloqueada por el plazo de prescripción fijado en el artículo 15 del Reglamento de procedimiento.

(144) La Comisión no dispone de datos suficientes para poder efectuar una estimación precisa de los importes que deben recuperarse de cada casino beneficiario. Sin embargo, no hay disposición alguna de la UE que exija que la Comisión, al ordenar la recuperación de ayuda declarada incompatible con el mercado interior, deba fijar el importe exacto de la ayuda que debe recuperarse. Es suficiente que la decisión de la Comisión incluya la información que permita al Estado miembro y a la empresa beneficiaria calcular ese importe por ellos mismos sin excesiva dificultad. La Comisión, por consiguiente, puede legítimamente limitarse a declarar que existe la obligación de reembolsar la ayuda en cuestión y dejar a las autoridades nacionales calcular los importes exactos que deben reembolsarse sobre la base de las directrices marcadas por la Comisión en su decisión.

(145) Sobre la base de la información presentada por el Estado miembro, la Comisión expone a continuación las directrices necesarias para la recuperación.

(146) El cuadro que figura a continuación presenta un panorama general del número de billetes expedidos por cada casino anualmente (tal como se indica en el cuadro, la información presentada no está completa) y una estimación preliminar de los importes que deben recuperarse de cada casino, sin perjuicio de cualquier otra observación que Grecia desee presentar una vez haya efectuado sus cálculos respecto a la recuperación.

#### Número estimado de billetes expedidos por cada casino

AÑO	CASINO			
	Mont Parnès	Corfú	Salónica	Rodas
1999 (22.10.1999 – 31.12.1999)	Falta información	[...] (*)	[...]	[...] (!)
2000	Falta información	[...]	[...]	[...]

<sup>(78)</sup> Véase también el considerando 21.

<sup>(79)</sup> Referencia de publicación FEK 904, 6.12.1994.

AÑO	CASINO			
	Mont Parnès	Corfú	Salónica	Rodas
2001	Falta información	[...]	[...]	[...]
2002	Falta información	[...]	[...]	[...]
2003	Falta información hasta el 1 de mayo de 2003 El 1 de mayo de 2003: [...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]
2009 (hasta el 22.10):	[...]	[...]	[...]	[...]
Total hasta el 22.10.2009	[...]	[...]	[...]	[...]
Billetes expedidos tras el 22.10.2009	Falta información	Falta información	Falta información	Falta información

(\*) Secreto comercial

(1) Rodas se privatizó en abril de 1999 y en ese momento dejó de cobrar el precio reducido por las entradas. La ayuda recibida por Rodas antes del 21 de octubre de 2009 está cubierta por la prescripción.

#### Estimación preliminar del importe que debe recuperarse por casino

(cifras redondeadas en millones EUR)

	Mont Parnès	Corfú	Salónica	Rodas
Algoritmo y cálculo	Para 22.10.1999-2000 (1): número de billetes (x1) × 12 = A1  Para 2000-22.10.2009: número de billetes (y1) × 7,20 = B1  Para 22.10.2009-hasta la fecha: número de billetes (z1) × 7,20 = C1	Para 22.10.1999-2000: número de billetes ([...] billetes) × 12 = A2 (EUR[...])  Para 2000-22.10.2009: número de billetes ([...] tickets) × 7,20 = B2 (EUR [...])  Para 22.10.2009-hasta la fecha: número de billetes (z2) × 7,20 = C2	Para 22.10.1999-22.10.2009: número de billetes ([...] billetes) × 7,20 = AB3 (EUR [...])  Para 22.10.2009-30.8.2010 (2): número de billetes (z3) × 7,20 = C3	N/D
Importe total que debe recuperarse	A1 + B1 + C1 Por calcular	A2 + B2 + C2 Por calcular	AB3 + C3 Por calcular	N/D
Importe total que debe recuperarse	Por calcular			

(1) Las autoridades griegas deben confirmar la fecha exacta en 2000 en la que la ETA empezó a pagar la tasa del 80 % sobre el precio reducido de 6 EUR.

(2) Queda entendido que el casino de Corfú cesó de ser beneficiario al producirse su privatización en agosto de 2010, cuando empezó a cobrar 15 EUR.

- (147) La Comisión señala, además, que el artículo 108, apartado 3, del TFUE tiene efecto suspensivo. La Comisión no ha recibido información de que la medida de que se trata se haya suspendido tras la Decisión de incoación. Por ello es probable que las autoridades griegas hayan seguido aplicando la medida hasta el momento presente<sup>(80)</sup>. Grecia deberá recuperar del beneficiario toda la ayuda concedida hasta la adopción de la presente Decisión. La Comisión constata que el casino de Corfú dejó de cobrar el precio de entrada de 6 EUR y pasó a cobrar 15 EUR cuando se privatizó en agosto de 2010. Al calcular el importe que debe recaudarse, por lo tanto, solo debe tenerse en cuenta el período hasta agosto de 2010.
- (148) A la vista de todos los argumentos que se acaban de exponer, la Comisión debe ordenar la recuperación por parte de Grecia de la ayuda estatal incompatible concedida ilegalmente a los beneficiarios. La Comisión señala que Grecia debe cancelar todas las ventajas fiscales existentes otorgadas por la medida de que se trata con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.
- (149) Por lo que respecta al futuro, Grecia ha indicado que está examinando un posible cambio en la política de precios de los casinos para tratar de eliminar la discriminación entre casinos. Según Grecia, esta nueva legislación pondría fin a la medida en cuestión. Sin embargo, Grecia no ha informado a la Comisión de avances en este sentido o de que realmente haya efectuado cambio alguno. La Comisión opina que la adopción de nueva legislación de este tipo es fundamental para resolver las cuestiones de discriminación entre casinos en Grecia y anima a esta a dar los pasos necesarios sin demora.

## VI. CONCLUSIÓN

- (150) A la vista de las consideraciones antes expuestas, la jurisprudencia pertinente y las características especiales del asunto, la Comisión considera que la medida de que se trata, que consiste en una discriminación fiscal a favor de determinados casinos que las autoridades griegas han puesto en vigor mediante la aplicación simultánea de cierto número de disposiciones, que:

- fijan una tasa uniforme del 80 % sobre el precio de las entradas, y
- fijan diferentes precios regulados para los casinos de propiedad pública y los de propiedad privada, a saber, 6 EUR para los de titularidad pública y 15 EUR para los de propiedad privada,

constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE. La Comisión considera también que la medida de que se trata se ha aplicado infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE y que, por consiguiente, constituye ayuda ilegal.

<sup>(80)</sup> En este momento la Comisión solo dispone de información parcial del período de 22 de octubre de 1999 a 22 de octubre de 2009 y no tiene información sobre la posible continuación de la medida tras el 22 de octubre de 2009.

- (151) La Comisión señala que, con arreglo al artículo 14 del Reglamento de procedimiento, todas las ayudas ilegales podrán recuperarse del beneficiario y ordenará que Grecia recupere la ayuda ilegal recibida por cada uno de los casinos beneficiarios. La Comisión toma nota de que el plazo de prescripción de diez años establecido en el artículo 15 del Reglamento de procedimiento bloquea la recuperación de las ayudas concedidas antes del 21 de octubre de 1999. Grecia debe cancelar todas las ventajas fiscales existentes otorgadas por la medida objeto de la presente Decisión con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

### Artículo 1

La ayuda estatal que consiste en una discriminación fiscal a favor de determinados casinos que Grecia ha puesto en vigor mediante la aplicación simultánea de cierto número de disposiciones, en parte obligatorias, que:

- fijan una tasa uniforme del 80 % sobre el precio de las entradas, y
- fijan diferentes precios regulados para los casinos de propiedad pública y los de propiedad privada, en 6 EUR y 15 EUR respectivamente,

se ha aplicado ilegalmente, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y es incompatible con el mercado interior ya que ha situado a los casinos beneficiarios Regency Casino Mont Parnés, Regency Casino Thessaloniki y el casino de Corfú (quedando entendido que el casino de Rodas cesó de ser beneficiario en abril de 1999) con una ventaja competitiva indebida.

### Artículo 2

1. Grecia recuperará de los casinos beneficiarios la ayuda incompatible a que se hace referencia en el artículo 1 concedida desde el 21 de octubre de 1999.
2. Las sumas que se deban recuperar devengarán intereses a partir de la fecha en que se pusieron a disposición del beneficiario hasta su recuperación efectiva.
3. Los intereses se calcularán como interés compuesto de conformidad con el capítulo V del Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión<sup>(81)</sup>.
4. Grecia deberá cancelar toda la discriminación fiscal existente ocasionada por la ayuda a que se refiere el artículo 1 con efectos a partir de la fecha de adopción de la presente Decisión.

### Artículo 3

1. La recuperación de la ayuda a que se refiere el artículo 1 será inmediata y efectiva.

<sup>(81)</sup> DO L 140 de 30.4.2004, p. 1.

2. Grecia garantizará que la presente Decisión se aplique en el plazo de cuatro meses a partir de la fecha de su notificación.

#### Artículo 4

1. En el plazo de dos meses a partir de la fecha de notificación de la presente Decisión, Grecia presentará a la Comisión la siguiente información:

- a) la lista de beneficiarios que han recibido ayuda en el marco del régimen a que se refiere el artículo 1 y el importe total de la ayuda recibida por cada uno de ellos en el marco de la medida en cuestión, calculado de conformidad con las directrices incluidas en la presente Decisión;
- b) el importe total (principal e intereses) que debe recuperarse de cada beneficiario;
- c) una descripción detallada de las medidas ya adoptadas y previstas para el cumplimiento de la presente Decisión;
- d) documentos que demuestren que se ha ordenado al beneficiario que reembolse la ayuda.

2. Grecia mantendrá informada a la Comisión del avance de las medidas nacionales adoptadas en aplicación de la presente Decisión hasta que la recuperación de la ayuda a que se refiere el artículo 1 haya concluido. A instancias de la Comisión, Grecia facilitará con carácter inmediato información sobre las medidas ya adoptadas y previstas para aplicar la presente Decisión. También proporcionará información detallada sobre los importes de la ayuda y los intereses ya recuperados del beneficiario.

#### Artículo 5

El destinatario de la presente Decisión será la República Helénica.

Hecho en Bruselas, el 24 de mayo de 2011.

Por la Comisión  
Joaquín ALMUNIA  
Vicepresidente