



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 22 de enero de 2015 *

«Procedimiento prejudicial — Artículos 49 TFUE y 56 TFUE — Libertad de establecimiento — Libre prestación de servicios — Juegos de azar — Normativa nacional — Reorganización del sistema de concesiones mediante la equiparación de las fechas de vencimiento — Nueva licitación — Concesiones de menor duración que las concesiones anteriores — Restricción — Razones imperiosas de interés general — Proporcionalidad»

En el asunto C-463/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Italia), mediante resolución de 2 de julio de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de agosto de 2013, en el procedimiento entre

Stanley International Betting Ltd,

Stanleybet Malta Ltd

y

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato,

en el que participan:

Intralot Italia SpA,

SNAI SpA,

Galassia Game Srl,

Eurobet Italia Srl unipersonale,

Lottomatica Scommesse Srl,

Sisal Match Point SpA,

Cogetech Gaming Srl

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y el Sr. A. Ó Caoimh, la Sra. C. Toader (Ponente) y los Sres. E. Jarašiūnas y C.G. Fernlund, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 22 de octubre de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Stanley International Betting Ltd, por la Sra. D. Agnello y el Sr. M. Mura, avvocati;
- en nombre de Stanleybet Malta Ltd, por los Sres. F. Ferraro y R. A. Jacchia y las Sras. A. Terranova y D. Agnello, avvocati;
- en nombre de SNAI SpA, por la Sra. A. Fratini y el Sr. F. Filpo, avvocati;
- en nombre de Lottomatica Scommesse Srl, por los Sres. A. Vergerio di Cesana, C. Benelli y G. Fraccastoro, avvocati;
- en nombre de Sisal Match Point Spa, por el Sr. L. Medugno, la Sra. A. Auteri y los Sres. G. Fraccastoro y Sr. F. Vetrò, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Fiorentino, avvocato dello Stato, y el Sr. I. Volpe, perito;
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. J.-C. Halleux y la Sra. L. Van den Broeck, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. P. Vlaemminck, advocaat;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. E. Montaguti y H. Tserepa-Lacombe, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, así como de los principios de igualdad de trato y de efectividad.
- 2 Esta petición se ha presentado en un litigio entre Stanley International Betting Ltd (en lo sucesivo, «Stanley International Betting») y Stanleybet Malta Ltd (en lo sucesivo, «Stanleybet Malta»), por una parte, y el Ministero dell'Economia e delle Finanze y la Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato, por otra, relativo a la convocatoria de una nueva licitación para la adjudicación de concesiones de menor duración que las adjudicadas en el pasado.

Marco jurídico

- 3 La normativa italiana establece, esencialmente, que la participación en la organización de juegos de azar, incluida la recogida de apuestas, está sujeta a la obtención de una concesión y de una autorización de policía.
- 4 Hasta las modificaciones de la normativa aplicable que tuvieron lugar en 2002, no era posible adjudicar una concesión para la organización de juegos de azar a los operadores constituidos en forma de sociedades de capital cuyas acciones cotizaban en mercados regulados. Por consiguiente, estos operadores quedaron excluidos de las licitaciones para la adjudicación de concesiones que se celebraron en 1999. La sentencia *Placanica y otros* (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133) declaró que esta exclusión era incompatible con los artículos 43 CE y 49 CE.
- 5 El Decreto-ley n° 223, de 4 de julio de 2006, por el que se establecen disposiciones urgentes para la reactivación económica y social, para el control y la racionalización del gasto público, así como actuaciones en materia de ingresos fiscales y de lucha contra el fraude fiscal, convalidado por la Ley n° 248, de 4 de agosto de 2006 (GURI n° 18, de 11 de agosto de 2006), llevó a cabo una reforma del sector del juego en Italia con el fin de adaptarlo a las exigencias derivadas del Derecho de la Unión.
- 6 A raíz de la sentencia *Costa y Cifone* (C-72/10 et C-77/10, EU:C:2012:80), el sector de los juegos de azar fue reformado por el Decreto-ley n° 16, de 2 de marzo de 2012, por el que se establecen disposiciones urgentes en materia de simplificación fiscal, de mejora de la eficacia y potenciamiento de los procedimientos de liquidación (GURI n° 52, de 2 de marzo de 2012, p. 1), convalidado, con modificaciones, por la Ley n° 44, de 26 de abril de 2012 (GURI n° 99, de 28 de abril de 2012, suplemento ordinario número n° 85, pp. 1 y siguientes; texto coordinado, pp. 23 y siguientes; en lo sucesivo, «Decreto-ley n° 16»).
- 7 El artículo 10, apartados 9 *octies* y 9 *novies*, del Decreto-ley n° 16 dispone lo siguiente:

«9 *octies* En el contexto de una reorganización de las disposiciones en materia de juegos públicos, incluidas las relativas a las apuestas sobre acontecimientos deportivos, incluyendo los hípicas, y no deportivos, las disposiciones del presente apartado pretenden favorecer esa reorganización, en primer lugar mediante una primera equiparación de las fechas de vencimiento de las concesiones para la recogida de tales apuestas, respetando la necesidad de adecuar a los principios establecidos por la sentencia [*Costa y Cifone*, EU:C:2012:80] las normas nacionales de selección de las personas que, por cuenta del Estado, recogen apuestas sobre acontecimientos deportivos, incluyendo los hípicas, y no deportivos. A estos efectos, habida cuenta del próximo vencimiento de un grupo de concesiones para la recogida de estas apuestas, la Administración autónoma de monopolios del Estado convocará de inmediato, y en cualquier caso no más tarde del 31 de julio de 2012, una licitación para seleccionar a las personas que recogerán tales apuestas, en la que se aplicarán, como mínimo, los siguientes criterios:

 - a) posibilidad de que participen las personas que ya ejerzan una actividad de recogida de apuestas en alguno de los Estados del Espacio Económico Europeo, teniendo allí su domicilio legal y su centro de operaciones, en virtud de un título de habilitación expedido con arreglo a las disposiciones en vigor en el ordenamiento de dicho Estado, y que cumplan además los requisitos de honorabilidad, de fiabilidad y económico-patrimoniales establecidos por la Administración autónoma de monopolios del Estado [...];
 - b) adjudicación de concesiones, con vencimiento a 30 de junio de 2016, para la recogida, exclusivamente en una red física, de apuestas sobre acontecimientos deportivos, incluyendo los hípicas, y no deportivos en agencias, hasta un número máximo de 2000, que tengan como

actividad exclusiva la comercialización de productos de juego públicos, sin obligación de respetar una distancia mínima entre ellas o con respecto a otros puntos de recogida de apuestas idénticas ya en actividad;

- c) establecimiento, como componente del precio, de una puja de salida de 11 000 EUR por cada agencia;
- d) celebración de un convenio de concesión cuyo contenido se ajustará a cualquier otro principio establecido en la sentencia [Costa y Cifone, EU:C:2012:80], así como a las disposiciones nacionales vigentes en materia de juegos públicos que sean compatibles;
- e) posibilidad de ejercicio de sus actividades por parte de las agencias en cualquier municipio o provincia, sin límites numéricos de carácter territorial o condiciones de favor para los concesionarios ya habilitados para la recogida de apuestas idénticas o que puedan en cualquier caso dar como resultado un trato de favor para estos últimos;
- f) prestación de fianzas [...].

9 *novies* Los concesionarios de actividades de recogida de las apuestas de las contempladas en el apartado 9 *octies* cuya concesión venza el 30 de junio de 2012 proseguirán sus actividades de recogida de apuestas hasta la fecha de celebración de los convenios correspondientes a las concesiones adjudicadas conforme a lo dispuesto en el citado apartado. [...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 8 Stanley International Betting y Stanleybet Malta presentaron un recurso ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) contra la sentencia n° 1884/2013 del Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunal administrativo regional del Lacio).
- 9 Esa sentencia se refería a una licitación para la adjudicación, en régimen de concesión, de 2 000 derechos para el ejercicio conjunto de juegos públicos mediante el establecimiento de una red física de locales de juego y la gestión de los mismos, con arreglo al artículo 10, apartados 9 *octies* y 9 *novies*, del Decreto-ley n° 16 (en lo sucesivo, «licitación»).
- 10 Stanley International Betting, sociedad constituida en el Reino Unido, y su filial maltesa Stanleybet Malta, operan en Italia mediante unos operadores denominados «centros de transmisión de datos», situados en locales abiertos al público y cuyos titulares ponen a disposición de los jugadores una conexión informática y transmiten los datos de cada apuesta a las demandantes en el litigio principal.
- 11 Esta actividad se desarrolla en Italia a través de los titulares de los centros de transmisión de datos desde hace unos quince años, en virtud de una relación contractual equiparable a un contrato de mandato, sin disponer de título de concesión alguno ni de autorización de policía.
- 12 Las demandantes en el litigio principal, que consideran haber sido excluidas de las licitaciones anteriores en los años 1999 y 2006, solicitan que se anule la nueva licitación, alegando que tiene carácter discriminatorio y es contraria a las sentencias Placanica y otros (EU:C:2007:13) y Costa y Cifone (EU:C:2012:80), y que se organice una nueva licitación.
- 13 Las demandantes en el litigio principal critican especialmente el establecimiento de discriminaciones en lo que respecta a la duración de las nuevas concesiones, que es de 40 meses y, por tanto, sensiblemente inferior a la duración de las concesiones anteriores, comprendida entre 9 y 12 años, y en lo que respecta al carácter exclusivo de la actividad de comercialización de productos de juego públicos y a la prohibición de ceder las concesiones.

- 14 Alegan que estos requisitos restrictivos hacen inútil su participación en la licitación, habida cuenta, en particular, de las sanciones que acompañan a las causas de revocación, suspensión o caducidad de la concesión, tales como la pérdida de la fianza en caso de caducidad y la cesión gratuita del uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad que constituyan su red de gestión y de recogida de apuestas al vencer la concesión.
- 15 Las demandantes en el litigio principal han puesto de relieve que corren un riesgo importante de que las concesiones eventualmente obtenidas caduquen y sean revocadas a causa del litigio relativo a los centros de transmisión de datos a través de los cuales operan en Italia. Por lo tanto, estiman que se les ha puesto ante el dilema de optar entre renunciar a ejercer su actividad en Italia y correr el riesgo de que caduquen las concesiones que hubieran podido obtener y pierdan las fianzas prestadas.
- 16 El Tribunale amministrativo regionale del Lazio declaró la inadmisibilidad de recurso porque las demandantes en el litigio principal no habían participado en la licitación cuya anulación solicitaban. A raíz de esta sentencia, estas empresas recurrieron ante el Consiglio di Stato.
- 17 Este último órgano jurisdiccional considera que, si bien es cierto que las disposiciones controvertidas sobre las nuevas concesiones son más estrictas y detalladas que las establecidas en el pasado, no pueden considerarse ya, sin embargo, poco claras, se aplican a todos los participantes, incluidos los antiguos concesionarios, y también se aplican a las relaciones ya existentes, de modo que resulta difícil comprender en qué consiste la supuesta «ventaja» en favor de los antiguos concesionarios que tales disposiciones perpetúan.
- 18 Por lo demás señala que otros 120 participantes, aproximadamente, en la licitación impugnada, incluidos importantes grupos extranjeros que no forman parte de los operadores actuales y cuya estructura operativa es análoga a la de las demandantes en el litigio principal, no formularon crítica alguna contra esa licitación.
- 19 Además, según este mismo órgano jurisdiccional, aunque las nuevas concesiones tienen una duración inferior a la de las otorgadas anteriormente, resultan sin embargo menos caras e imponen menos cargas económicas al aspirante a concesionario.
- 20 Por tanto, aun expresando su opinión de que las disposiciones nacionales controvertidas no son contrarias a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario, no obstante, interrogar al respecto al Tribunal de Justicia.
- 21 Dadas estas circunstancias, el Consiglio di Stato decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
 - «1) ¿Deben interpretarse los artículos 49 TFUE y [siguientes] y 56 TFUE y [siguientes] y los principios establecidos por el Tribunal de Justicia [...] en la sentencia [Costa y Cifone (EU:C:2012:80)] en el sentido de que se oponen a que se liciten concesiones de duración inferior a las adjudicadas en el pasado, en el caso de que dicha licitación se hubiera convocado para subsanar las consecuencias derivadas de la ilegalidad de la exclusión de las licitaciones de un cierto número de operadores?
 - 2) ¿Deben interpretarse los artículos 49 TFUE y [siguientes] y 56 TFUE y [siguientes] y los principios establecidos por el Tribunal de Justicia [...] en la sentencia [Costa y Cifone (EU:C:2012:80)] en el sentido de que impiden que la necesidad de reorganizar el sistema mediante la equiparación de la fecha de expiración de las concesiones constituya una justificación causal adecuada de la menor duración de las concesiones licitadas con respecto a la duración de las concesiones adjudicadas en el pasado?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la competencia del Tribunal de Justicia

- 22 En esencia, Lottomatica Scommesse Srl impugna la competencia del Tribunal de Justicia. Afirma que, habida cuenta de la facultad de apreciación de los Estados miembros, no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la cuestión de si el establecimiento de una duración mayor o menor para las concesiones en materia de juegos de azar es compatible con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, pues la cuestión de si existe o no esa compatibilidad es competencia del juez nacional y no del Tribunal de Justicia.
- 23 A este respecto es preciso hacer constar que dicha sociedad no niega que la legislación italiana de que se trata debe ser conforme a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE. Ahora bien, el alcance de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE es una cuestión que corresponde apreciar al Tribunal de Justicia, y el órgano jurisdiccional remitente solicita precisamente una interpretación de esos artículos con objeto de determinar si la duración de las concesiones de que se trata es o no conforme a los mismos.
- 24 Por consiguiente, procede considerar que el Tribunal de Justicia es competente para responder a las cuestiones planteadas.

Sobre la admisibilidad

- 25 El Gobierno italiano sostiene que procede declarar la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, dado que la resolución de remisión no describe el contexto de hecho de modo suficiente para permitir que el Tribunal de Justicia ofrezca una respuesta útil.
- 26 A este respecto procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el contexto de hecho y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o también cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los datos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones que se le plantean (sentencia Melki y Abdeli, C-188/10 y C-189/10, EU:C:2010:363, apartado 27 y jurisprudencia citada).
- 27 De una jurisprudencia reiterada se desprende igualmente que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil para el juez nacional exige que éste defina el contexto de hecho y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los supuestos de hecho en los que se basan tales cuestiones. En la resolución de remisión deben figurar, además, las razones precisas que han conducido al juez nacional a preguntarse sobre la interpretación del Derecho de la Unión y a estimar necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia (sentencia Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, apartado 28 y jurisprudencia citada).
- 28 Pues bien, la resolución de remisión describe de modo suficiente el contexto de hecho y de Derecho del litigio principal, y la información aportada por este órgano jurisdiccional permite determinar el alcance de las cuestiones planteadas.
- 29 Dadas estas circunstancias, procede hacer constar que la petición de decisión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

- 30 En sus cuestiones primera y segunda, que conviene examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y los principios de igualdad de trato y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una legislación nacional en el ámbito de los juegos de azar que ordena convocar una nueva licitación para la adjudicación de concesiones de menor duración que las adjudicadas anteriormente, a causa de una reorganización del sistema mediante la equiparación de las fechas de vencimiento de las concesiones.
- 31 Por una parte, es preciso examinar si la normativa nacional controvertida en el litigio principal respeta los principios de igualdad de trato y de efectividad al disponer que la duración de las nuevas concesiones será menor que la de las antiguas.
- 32 A este respecto conviene precisar que, si bien en la sentencia *Costa y Cifone* (EU:C:2012:80) el Tribunal de Justicia había examinado igualmente la cuestión de si la normativa italiana respetaba la obligación de transparencia y el principio de seguridad jurídica, ese examen ya no es preciso en el presente asunto, dado que, según el órgano jurisdiccional remitente, las disposiciones controvertidas en el litigio principal son suficientemente claras y ya no cabe reprocharles el no haber sido formuladas de un modo claro, preciso y unívoco.
- 33 Por otra parte, procede apreciar si el motivo invocado por las autoridades nacionales para justificar la menor duración de las nuevas concesiones, a saber, la reorganización del sistema de concesiones mediante la equiparación de las fechas de vencimiento, puede justificar una eventual restricción de las libertades garantizadas por los tratados.

Sobre el respeto de los principios de igualdad de trato y de efectividad

- 34 En el asunto que se discute en el litigio principal, las demandantes solicitan la revocación de las concesiones vigentes, la anulación de la última licitación y la convocatoria de otra licitación con criterios no discriminatorios. Alegan que las autoridades italianas no tenían derecho a optar entre revocar las concesiones vigentes con una subsiguiente redistribución de las mismas y sacar a concurso un número adecuado de nuevas concesiones, y que, en cualquier caso, la opción elegida vulnera los principios de igualdad de trato y de efectividad.
- 35 Sin embargo, como el Tribunal de Justicia ha declarado ya, tanto la revocación y la redistribución de las concesiones anteriores como la convocatoria de licitaciones para adjudicar un número adecuado de nuevas concesiones podrían ser soluciones apropiadas. En principio, ambas soluciones pueden subsanar, al menos para el futuro, la exclusión ilegal de determinados operadores, permitiéndoles ejercer su actividad en el mercado en las mismas condiciones que los operadores existentes (sentencia *Costa y Cifone*, EU:C:2012:80, apartado 52).
- 36 De ello se deduce que las autoridades nacionales tienen derecho a elegir entre dichas soluciones en virtud del margen de apreciación de los Estados miembros en una materia no armonizada como es la de los juegos de azar, margen de apreciación que queda sin embargo encuadrado por los principios de equivalencia y de efectividad.
- 37 En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde al ordenamiento jurídico nacional instaurar cauces procesales que garanticen la salvaguardia de los derechos que el efecto directo del Derecho de la Unión confiere a los operadores, a condición, sin embargo, de que dicha regulación no sea menos favorable que la referente a situaciones semejantes de naturaleza interna (principio de equivalencia) ni haga imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión (principio de efectividad) (sentencias *Placanica* y otros, EU:C:2007:133, apartado 63, y *Costa y Cifone*, EU:C:2012:80, apartado 51).

- 38 Además, a fin de respetar el principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia que se deriva de éste, un régimen de autorización de los juegos de azar debe basarse en criterios objetivos, no discriminatorios y conocidos de antemano, de modo que establezcan los límites del ejercicio de la facultad de apreciación de las autoridades con el fin de que ésta no pueda utilizarse de manera arbitraria (sentencia Garkalns, C-470/11, EU:C:2012:505, apartado 42).
- 39 Ahora bien, como el Tribunal de Justicia ha declarado ya, el propio hecho de que los operadores existentes hayan podido comenzar su actividad algunos años antes que los operadores ilegalmente excluidos, estableciéndose en el mercado con un cierto renombre y una clientela fidelizada, les confiere una ventaja competitiva indebida. Conferir a los operadores existentes ventajas competitivas «adicionales» con respecto a los nuevos concesionarios tiene como consecuencia mantener y reforzar los efectos de la exclusión ilegal de estos últimos de las últimas licitaciones y constituye, por tanto, una violación del principio de igualdad de trato. Además, esa medida hace excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión a operadores ilegalmente excluidos de las últimas licitaciones y, por tanto, no cumple el principio de efectividad (véase la sentencia Costa y Cifone, EU:C:2012:80, apartado 53).
- 40 De ello se deduce que, para respetar los principios de igualdad de trato y de efectividad, una normativa nacional no debe conferir a los operadores existentes ventajas competitivas «adicionales» con respecto a los nuevos concesionarios.
- 41 Por lo que se refiere al respeto del principio de igualdad de trato, procede señalar que, según el órgano jurisdiccional remitente, las disposiciones controvertidas en el litigio principal no pueden considerarse ya poco claras, se aplican a todos los participantes, incluidos los antiguos concesionarios, y se aplican igualmente a las concesiones ya existentes, sin conferir ventajas competitivas «adicionales» a los operadores existentes. Si bien es cierto que las demandantes en el litigio principal no comparten esta apreciación, procede recordar al respecto que no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco de un procedimiento prejudicial, pronunciarse sobre la interpretación de las disposiciones nacionales ni apreciar si es correcta la interpretación que el órgano jurisdiccional remitente efectúa de éstas (véase, entre otras, la sentencia Angelidaki y otros, C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, apartado 48 y jurisprudencia citada).
- 42 Por otra parte, debe tomarse igualmente en consideración el hecho de que, según indica la resolución de remisión, las demandantes en el litigio principal operan en territorio italiano a través de los centros de transmisión de datos desde hace unos 15 años sin disponer de títulos de concesión y sin autorización de policía, de modo que no pueden realmente ser calificadas de «empresas que entran por primera vez en el mercado».
- 43 En lo referente al principio de efectividad, procede precisar que, siempre según el órgano jurisdiccional remitente, aunque las nuevas concesiones tienen una duración inferior a la de las otorgadas anteriormente, resultan sin embargo menos caras e imponen menos limitaciones económicas al aspirante a concesionario.
- 44 Ello pone de manifiesto, pues, que en el asunto objeto del litigio principal está garantizado el respeto de los principios de igualdad de trato y de efectividad.

Sobre la justificación de la restricción de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

- 45 Según reiterada jurisprudencia, deben considerarse restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios todas las medidas que prohíban el ejercicio de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, lo obstaculicen o le resten interés (véase, entre otras, la sentencia *Duomo Gpa y otros*, C-357/10 a C-359/10, EU:C:2012:283, apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada).
- 46 Por lo tanto, una normativa de un Estado miembro que, como la controvertida en el litigio principal, supedita el ejercicio de una actividad económica a la obtención de una concesión y establece distintos supuestos de caducidad de la concesión constituye un obstáculo a las libertades así garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE (véase la sentencia *Costa y Cifone*, EU:C:2012:80, apartado 70).
- 47 No obstante, es preciso analizar si cabe admitir tal restricción al amparo de las excepciones —por razones de orden público, seguridad y salud públicas— expresamente establecidas en los artículos 51 TFUE y 52 TFUE, igualmente aplicables en materia de libre prestación de servicios con arreglo al artículo 62 TFUE, o si cabe considerarla justificada por razones imperiosas de interés general, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia *Digibet y Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, apartado 22 y jurisprudencia citada).
- 48 Así, según reiterada jurisprudencia, la restricción de las actividades relacionadas con los juegos de azar puede justificarse por razones imperiosas de interés general, tales como la protección de los consumidores y la prevención del fraude y de la incitación a los ciudadanos a unos gastos de juego excesivos (sentencia *Digibet y Albers*, EU:C:2014:1756, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 49 Además, en relación con la normativa italiana sobre juegos de azar, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que el objetivo de combatir la criminalidad ligada a los juegos de azar puede justificar las restricciones a las libertades fundamentales que se desprenden de tal normativa (véase la sentencia *Biasci y otros*, C-660/11 y C-8/12, EU:C:2013:550, apartado 23).
- 50 En el presente asunto, por lo que se refiere a la posibilidad de calificar de «razón imperiosa de interés general» el motivo invocado por las autoridades nacionales para justificar la reducción de la duración de las nuevas concesiones, a saber, la reorganización del sistema de concesiones mediante la equiparación de las fechas de vencimiento, es cierto que, según reiterada jurisprudencia, consideraciones de orden meramente administrativo no pueden justificar que un Estado miembro establezca excepciones a las normas de Derecho de la Unión. Este principio resulta especialmente aplicable cuando la excepción de que se trate equivalga a excluir o restringir el ejercicio de alguna de las libertades fundamentales del Derecho de la Unión (véase la sentencia *Arblade y otros*, C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 51 No obstante, procede recordar el particular carácter de la normativa sobre juegos de azar, que forma parte de los ámbitos en que existen considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros. A falta de una armonización en la materia a nivel de la Unión Europea, corresponde a cada Estado miembro apreciar en estos ámbitos, conforme a su propia escala de valores, las exigencias que conlleva la protección de los intereses afectados, siendo competencia del órgano jurisdiccional remitente, en el marco de un asunto sometido al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE, identificar los objetivos que efectivamente persigue la normativa nacional (sentencia *Digibet y Albers*, EU:C:2014:1756, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 52 Por esta razón, en este ámbito específico, las autoridades nacionales gozan de una amplia facultad de apreciación para determinar las exigencias que conlleva la protección de los consumidores y del orden social y, siempre que se respeten por otra parte los requisitos establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a cada Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos

legítimos que persigue, es preciso prohibir total o parcialmente las actividades relativas al juego y a las apuestas o bien únicamente limitarlas y establecer al efecto mecanismos de control más o menos estrictos (véase la sentencia Digibet y Albers, EU:C:2014:1756, apartado 32 y jurisprudencia citada).

- 53 De ello se deduce que, en este contexto particular, la reorganización del sistema de concesiones mediante la equiparación de las fechas de vencimiento, al establecer nuevas concesiones de menor duración que las otorgadas anteriormente, puede contribuir a una búsqueda coherente de los legítimos objetivos de reducir las ocasiones para jugar o de combatir la criminalidad ligada a los juegos de azar, y puede satisfacer además los requisitos de proporcionalidad exigidos.
- 54 En el supuesto de que, en el futuro, las autoridades nacionales deseen reducir el número de concesiones otorgadas o ejercer un control más estricto sobre las actividades en el ámbito de los juegos de azar, tales medidas se verían facilitadas si todas las concesiones se han otorgado con una duración idéntica y vencen al mismo tiempo.
- 55 Habida cuenta del conjunto de consideraciones expuestas, procede responder a las cuestiones planteadas que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y los principios de igualdad de trato y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una legislación nacional, como la controvertida en el litigio principal, que ordena convocar una nueva licitación para la adjudicación de concesiones de menor duración que las adjudicadas anteriormente, a causa de una reorganización del sistema mediante la equiparación de las fechas de vencimiento de las concesiones.

Costas

- 56 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

Los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y los principios de igualdad de trato y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una legislación nacional, como la controvertida en el litigio principal, que ordena convocar una nueva licitación para la adjudicación de concesiones de menor duración que las adjudicadas anteriormente, a causa de una reorganización del sistema mediante la equiparación de las fechas de vencimiento de las concesiones.

Firmas