



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

de 15 de noviembre de 2023*

«Ayudas de Estado — Medida estatal por la que se prorrogan las licencias de juegos de azar concedidas por los Países Bajos — Decisión por la que se declara la inexistencia de ayuda de Estado — No incoación del procedimiento de investigación formal — Dificultades serias — Derechos procedimentales de las partes interesadas»

En el asunto T-167/21,

European Gaming and Betting Association, con domicilio en Etterbeek (Bélgica), representada por los Sres. T. De Meese y K. Bourgeois y la Sra. M. Van Nieuwenborgh, abogados,

parte demandante,

contra

Comisión Europea, representada por los Sres. B. Stromsky y J. Carpi Badía, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. M. Bulterman, el Sr. J. Langer y la Sra. C. Schillemans, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena),

integrado por el Sr. L. Truchot, Presidente, y el Sr. H. Kanninen y la Sra. T. Perišin (Ponente),
Jueces;

Secretario: Sr. A. Marghelis, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 1 de marzo de 2023;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, la European Gaming and Betting Association, solicita la anulación de la Decisión C(2020) 8965 final de la Comisión, de 18 de diciembre de 2020, relativa al asunto SA.44830 (2016/FC) — Países Bajos — Prórroga de las licencias de juegos de azar en los Países Bajos (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), a la que se hace mención en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de 15 de enero de 2021 (DO 2021, C 17, p. 1).

Antecedentes del litigio

- 2 La normativa neerlandesa relativa a los juegos de azar se basa en un sistema de autorizaciones exclusivas, o licencias, según el cual está prohibido organizar o promover juegos de azar, a menos que se haya concedido una autorización administrativa a tal efecto.
- 3 La demandante es una asociación sin ánimo de lucro, cuyos miembros son operadores europeos de juegos y apuestas en línea. El 8 de marzo de 2016, presentó una denuncia ante la Comisión Europea, con arreglo al artículo 24 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 TFUE (DO 2015, L 248, p. 9), relativa a una ayuda supuestamente ilegal e incompatible con el mercado interior concedida por el Reino de los Países Bajos a varios operadores de loterías y otras actividades de apuestas y juegos de azar en ese Estado miembro.
- 4 La denuncia se refería, por una parte, a una norma de política general adoptada por el Secretario de Estado de Seguridad y Justicia neerlandés el 7 de octubre de 2014 relativa a la prórroga, hasta el 1 de enero de 2017, de las licencias concedidas para apuestas deportivas, apuestas sobre carreras hípcas, loterías y casinos a los titulares de licencias, así como, por otra parte, a las decisiones adoptadas por la Nederlandse Kansspelautoriteit (Autoridad Neerlandesa de Juegos de Azar, Países Bajos) el 25 de noviembre de 2014 en aplicación de dicha norma, que renovaban seis licencias que iban a expirar para loterías caritativas, apuestas sobre acontecimientos deportivos, lotería instantánea, loto y apuestas sobre carreras hípcas (en lo sucesivo, conjuntamente, «medida impugnada»).
- 5 En su denuncia, la demandante alegaba, en esencia, que, en aplicación de la medida impugnada, las autoridades neerlandesas habían concedido una ayuda de Estado a los operadores titulares de dichas licencias. Sostenía que dicha ayuda se había concedido en forma de prórroga de las licencias existentes de carácter exclusivo, sin que las autoridades neerlandesas hubieran solicitado el pago de una remuneración a precio de mercado y sin que hubieran organizado un procedimiento de adjudicación de las licencias abierto, transparente y no discriminatorio.
- 6 El 30 de marzo de 2016, la Comisión transmitió una versión no confidencial de la denuncia a las autoridades neerlandesas, a la que estas respondieron mediante escrito de 22 de julio de 2016. Posteriormente, mediante escrito de 16 de agosto de 2016, la Comisión dirigió una solicitud de información a las autoridades neerlandesas, a la que estas respondieron mediante escrito de 11 de octubre de 2016.
- 7 La demandante presentó observaciones adicionales a la Comisión los días 4 de mayo, 28 de junio y 17 de noviembre de 2016.

- 8 El 30 de mayo de 2017, la Comisión informó a la demandante del resultado de su evaluación preliminar. Estimó que la prórroga de las licencias de los titulares de licencias existentes de carácter exclusivo no implicaba una transferencia de fondos estatales. Por tanto, consideró que la medida impugnada no constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1. No obstante, se indicaba expresamente que esta posición no era una posición definitiva de la propia Comisión, sino solo una primera opinión de los servicios de la Dirección General «Competencia», basada en la información disponible y a la espera de otras observaciones adicionales que la demandante pudiera desear presentar.
- 9 La demandante respondió mediante escrito de 30 de junio de 2017, en el que rebatió la apreciación de la Comisión y facilitó información adicional.
- 10 El 1 de septiembre de 2017, la Comisión dirigió a las autoridades neerlandesas una solicitud de información adicional, que le fue facilitada el 7 de diciembre de 2017.
- 11 El 9 de noviembre de 2018, la Comisión solicitó información a las autoridades neerlandesas sobre la reforma en curso de la legislación en materia de juegos de azar en los Países Bajos.
- 12 El 19 de febrero de 2019, el Senado neerlandés adoptó una nueva Ley sobre los juegos de azar, que entró en vigor el 1 de abril de 2021.
- 13 El 1 de marzo de 2019, la Comisión invitó a la demandante a expresar su opinión sobre la evolución reciente de la legislación que regula el sector de los juegos de azar en los Países Bajos.
- 14 Mediante escrito de 5 de abril de 2019, la demandante presentó sus observaciones sobre la adopción de la nueva Ley sobre los juegos de azar. En dicho escrito, la demandante sostuvo que la adopción de dicha Ley no había modificado ni suprimido la ilegalidad de la ayuda de Estado denunciada.
- 15 Mediante escrito de 27 de junio de 2019, la Comisión informó a la demandante de su conclusión preliminar de que la prórroga de las licencias exclusivas en cuestión no confería ninguna ventaja a los operadores existentes y de que, por tanto, la medida impugnada no constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.
- 16 El 22 de agosto de 2019, la demandante escribió a la Comisión para comunicarle que mantenía su postura según la cual la medida impugnada constituía una ayuda de Estado.
- 17 La Comisión dirigió a las autoridades neerlandesas solicitudes de información mediante escritos de 2 de diciembre de 2019 y de 16 de junio de 2020, a las que estas respondieron mediante escritos de 7 de febrero y 18 de septiembre de 2020.
- 18 Se puso fin al procedimiento mediante la adopción de la Decisión impugnada.
- 19 En dicha Decisión, la Comisión señaló que, en virtud del artículo 1, apartado 1, letra a), de la wet houdende nadere regelen met betrekking tot kansspelen (Ley sobre Normativa Adicional de los Juegos de Azar), de 10 de diciembre de 1964 (Stb. 1964, n.º 483), la oferta de actividades de juegos de azar estaba prohibida en los Países Bajos, salvo que se hubiese concedido una licencia conforme a dicha Ley. En virtud del artículo 3 de la referida Ley, esas licencias solo podían concederse si los ingresos generados por las actividades de juego se abonaban en favor de organizaciones que actuasen en aras del interés general.

- 20 Asimismo, la Comisión constató que el artículo 2, letra b), del besluit tot vaststelling van de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 6 van de Wet op de kansspelen (Kansspelenbesluit) [Decreto por el que se establece la medida general de administración contemplada en el artículo 6 de la Ley sobre los Juegos de Azar (Decreto sobre los Juegos de Azar)], de 1 de diciembre de 1997 (Stb. 1997, n.º 616), preveía, en particular, que los operadores de juegos que hubiesen obtenido una licencia en virtud de la Ley neerlandesa sobre los juegos de azar estaban obligados a abonar los ingresos generados por la venta de los billetes de participación a los beneficiarios especificados en las licencias. Ese pago debía ascender al menos al 50 % del valor nominal de los billetes de participación vendidos.
- 21 La Comisión consideró que, si bien el Estado miembro concedía un derecho exclusivo a un operador económico o lo prorrogaba y no permitía al titular de ese derecho percibir más del rendimiento mínimo necesario para cubrir los costes de explotación y de inversión vinculados al ejercicio del derecho, más un beneficio razonable, esta medida no confería ninguna ventaja al beneficiario. En tales circunstancias, no podía considerarse que el beneficiario del derecho exclusivo hubiera obtenido una ventaja que no habría podido obtener en condiciones normales de mercado.
- 22 La Comisión constató que los titulares de licencias estaban obligados a abonar la totalidad del producto obtenido de sus actividades de juegos de azar, a saber, sus ingresos una vez deducidos los gastos relativos a los premios asignados y los costes razonables, a organismos de interés general y que, por tanto, dichos operadores no podían obtener beneficios o únicamente podían obtener un beneficio que no fuera superior a un beneficio razonable. Además, la Comisión consideró que los datos financieros de los titulares de licencias correspondientes al período 2015-2016, facilitados por las autoridades neerlandesas, confirmaban este análisis.
- 23 Por consiguiente, la Comisión concluyó que la medida impugnada no confería una ventaja a sus beneficiarios y, por tanto, no constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1.

Pretensiones de las partes

- 24 La demandante solicita al Tribunal General que:
- Anule la Decisión impugnada.
 - Condene en costas a la Comisión.
- 25 La Comisión, apoyada por el Reino de los Países Bajos, solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

- 26 En apoyo de su recurso, la demandante invoca dos motivos, basados, el primero, en la vulneración de sus derechos procedimentales debido a la negativa de la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2 (en lo sucesivo, «procedimiento

de investigación formal»), pese a que el examen preliminar en el sentido del artículo 108 TFUE, apartado 3, (en lo sucesivo, «examen preliminar») no permitía disipar todas las dudas sobre la existencia de una ayuda y, el segundo, basado en un error manifiesto de apreciación en la medida en que la Comisión concluyó que la medida impugnada no concedía una ventaja, en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1, a los titulares de licencias.

- 27 Procede examinar, para empezar, el primer motivo.
- 28 Mediante su primer motivo, la demandante sostiene que la Comisión vulneró sus derechos procedimentales al no incoar el procedimiento de investigación formal, pese a que el examen preliminar no permitía disipar todas las dudas sobre la existencia de una ayuda. Este motivo se divide en tres partes, basadas, la primera, en la duración y circunstancias del examen preliminar, la segunda, en la modificación sustancial del análisis de la Comisión durante el examen preliminar y, la tercera, en el hecho de que la Comisión concluyó erróneamente, en la Decisión impugnada, que no subsistía ninguna duda en cuanto a la cuestión de si la medida impugnada confería una ventaja a los titulares de licencias.

Sobre los principios aplicables

- 29 Según la jurisprudencia, la legalidad de una decisión de no formular objeciones, basada en el artículo 4, apartado 3, del Reglamento 2015/1589, depende de si la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión en el procedimiento de examen preliminar debería haber planteado objetivamente dudas en cuanto a la compatibilidad de una medida de ayuda con el mercado interior, dado que, de existir, tales dudas deben dar lugar a la apertura de un procedimiento de investigación formal en el que pueden participar las partes interesadas a que se refiere el artículo 1, letra h), de dicho Reglamento. (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 30 Confirma esta obligación el artículo 4, apartado 4, del Reglamento 2015/1589, en virtud del cual la Comisión está obligada a incoar el procedimiento de investigación formal cuando la medida controvertida planteé dudas sobre su compatibilidad con el mercado interior, sin disponer a este respecto de ningún margen de apreciación (véanse, en este sentido y por analogía, la sentencia de 22 de diciembre de 2008, British Aggregates/Comisión, C-487/06 P, EU:C:2008:757, apartados 113 y 185 y jurisprudencia citada; auto de 25 de junio de 2019, Fred Olsen/Naviera Armas, C-319/18 P, no publicado, EU:C:2019:542, apartado 30, y sentencia de 20 de junio de 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Comisión, T-578/17, no publicada, EU:T:2019:437, apartado 57).
- 31 Cuando un demandante solicita la anulación de una decisión de no formular objeciones, está aduciendo esencialmente que la decisión adoptada por la Comisión respecto a la ayuda en cuestión ha sido adoptada sin que la referida institución iniciara el procedimiento de investigación formal, vulnerando, por este motivo, sus derechos de procedimiento. Para que se estime su demanda de anulación, el demandante puede invocar cualquier motivo que pueda demostrar que la apreciación de la información y de los elementos de que disponía la Comisión, en la fase previa de examen de la medida notificada, debería haber planteado dudas en cuanto a su compatibilidad con el mercado interior. La formulación de este tipo de alegaciones no puede, sin embargo, transformar el objeto del recurso ni modificar sus requisitos de admisibilidad. Por el contrario, la existencia de dudas sobre dicha compatibilidad es precisamente la prueba que debe aportarse para demostrar que la Comisión debía incoar el procedimiento de investigación formal a que se refiere

- el artículo 108 TFUE, apartado 2 (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 32 La prueba de la existencia de dudas sobre la compatibilidad con el mercado interior de la ayuda en cuestión, que debe buscarse tanto en las circunstancias de la adopción de la decisión de no formular objeciones como en su contenido, debe aportarse por el solicitante de anulación de dicha decisión a partir de un conjunto de indicios concordantes (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 33 En particular, el carácter insuficiente o incompleto del examen realizado por la Comisión durante el procedimiento de examen preliminar constituye un indicio de la existencia de serias dificultades para apreciar la medida en cuestión, cuya presencia la obliga a incoar el procedimiento de investigación formal (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 34 Además, el juez de la Unión debe apreciar la legalidad de una decisión de no formular objeciones adoptada al término del procedimiento de examen preliminar no solo en función de la información de que la Comisión disponía en el momento en que la adoptó, sino también de la información de que esta podía disponer (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 35 Pues bien, la información de que la Comisión «podía disponer» incluye aquellos elementos que resultaban pertinentes para la apreciación que debía efectuarse conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 29 anterior y que, a petición suya, habría podido obtener durante el procedimiento administrativo previo (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 36 En efecto, la Comisión debe llevar a cabo el procedimiento de examen de las medidas de que se trate de manera diligente e imparcial con el fin de disponer, en el momento de adoptar una decisión final que determine la existencia de una ayuda y, en su caso, su incompatibilidad con el mercado interior o su ilegalidad, de los datos más completos y fiables posibles para ello (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 37 No obstante, si bien el Tribunal de Justicia ha declarado que, durante el examen de la existencia y de la legalidad de una ayuda de Estado, podía ser necesario que la Comisión vaya más allá del mero examen de los elementos de hecho y de Derecho puestos en su conocimiento, de esta jurisprudencia no puede deducirse que corresponda a la Comisión buscar, por iniciativa propia y a falta de cualquier indicio en este sentido, toda la información que pueda tener relación con el asunto de que conoce, aun cuando tal información sea de dominio público (véase la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Tempus Energy y Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 38 De ello se deduce que el control, por parte del Tribunal General, de la legalidad de una decisión de no incoar el procedimiento de investigación formal sobre la base de la inexistencia de dificultades serias no puede limitarse a la búsqueda del error manifiesto de apreciación. En efecto, una

decisión adoptada por la Comisión sin incoar el procedimiento de investigación formal puede ser anulada, debido a la omisión del examen contradictorio y minucioso previsto en el artículo 108 TFUE, apartado 2, aunque no pudiera demostrarse que las apreciaciones de la Comisión sobre el fondo fueran erróneas en Derecho o de hecho (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2020, První novinová společnost/Comisión, T-316/18, no publicada, EU:T:2020:489, apartados 88, 90 y 91 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, el control ejercido por el Tribunal General no es limitado (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2019, a&o hostel and hotel Berlin/Comisión, T-578/17, no publicada, EU:T:2019:437, apartado 66).

- 39 Procede examinar a la luz de estos principios jurisprudenciales y de estas consideraciones la argumentación de la demandante dirigida a demostrar la existencia de dudas que deberían haber llevado a la Comisión a incoar el procedimiento de investigación formal.
- 40 El Tribunal General considera oportuno examinar en primer lugar la tercera parte del primer motivo.

Sobre la tercera parte del primer motivo, relativa a la existencia de una ventaja conferida a los titulares de licencias

- 41 Mediante la tercera parte del primer motivo, la demandante sostiene, en esencia, que la Comisión concluyó erróneamente en la Decisión impugnada que no subsistía ninguna duda en cuanto a si la medida impugnada confería una ventaja a sus beneficiarios. Esta parte comprende, en esencia, dos imputaciones, basadas, la primera, en una ventaja supuestamente concedida a los titulares de licencias y, la segunda, en la falta de evaluación de la cuestión de si las licencias de que se trata conferían una ventaja indirecta a los organismos a los que los titulares de dichas licencias debían transferir una parte de sus ingresos generados por las actividades de juegos de azar.
- 42 Por lo que respecta a la segunda imputación, la demandante estima que la Comisión disponía de información y de elementos de prueba que permitían sospechar la existencia de una ventaja indirecta en beneficio de los organismos a los que los titulares de licencias debían abonar una parte de sus ingresos generados por las actividades de juegos de azar. Pues bien, a juicio de la demandante, al no examinar esta circunstancia, la Comisión no había podido disipar todas las dudas en cuanto a la existencia de una ayuda de Estado, máxime cuando, en la Decisión impugnada, se apoyó en gran medida en la obligación impuesta a los titulares de licencias de abonar una parte de los ingresos de las actividades de juegos de azar a las asociaciones caritativas afectadas para concluir que no existía una ventaja para los titulares de licencias. Según la demandante, el hecho de que estas asociaciones caritativas sean organizaciones sin ánimo de lucro no impide considerarlas beneficiarias indirectas de la ayuda, dado que las entidades sin ánimo de lucro también pueden ofrecer bienes y servicios en un mercado y, por tanto, ser consideradas empresas.
- 43 La Comisión rebate esta alegación, basándose en que los organismos de que se trata no pueden considerarse empresas que operan en niveles posteriores de actividad a los de los titulares de licencias de juegos de azar, en el sentido del apartado 115 de su Comunicación relativa al concepto de ayuda estatal conforme a lo dispuesto en el artículo 107 [TFUE], apartado 1 (DO 2016, C 262, p. 1). Además, estima que la argumentación de la demandante relativa a esta imputación no se formuló en su denuncia ni en el marco de sus observaciones posteriores. En este

contexto, la Comisión sostiene que no le correspondía buscar, por iniciativa propia y a falta de cualquier indicio en este sentido, toda la información que pudiera tener relación con el asunto del que conocía, aun cuando tal información fuera de dominio público.

- 44 A este respecto, procede señalar, como se ha señalado, en particular, en los apartados 19 y 20 anteriores, que de la normativa neerlandesa relativa a los juegos de azar sometida a la apreciación de la Comisión se desprende que los titulares de las licencias debían transferir una parte de los ingresos generados por las actividades de juegos de azar exclusivamente a organismos de interés general, designados en las licencias. En estas circunstancias, la Comisión no podía ignorar la existencia de tal obligación en la normativa neerlandesa controvertida.
- 45 Por lo demás, procede observar que, en la Decisión impugnada, la Comisión basó su análisis de la inexistencia de una ventaja para los titulares de licencias precisamente en la obligación que les incumbía de transferir una parte de sus ingresos a organismos de interés general, como se desprende, en particular, de los apartados 49 y 54 a 57 de la Decisión impugnada. En efecto, en el apartado 49 de la Decisión impugnada, la Comisión consideró que la concesión de derechos especiales o exclusivos sin una remuneración adecuada conforme a las tarifas del mercado podía constituir un abandono de ingresos estatales y la concesión de una ventaja. Además, del apartado 54 de la Decisión impugnada se desprende que, según la Comisión, el hecho de que la medida impugnada supedita la concesión de licencias que permiten ejercer actividades de juegos de azar a la obligación de sus titulares de abonar una parte de los ingresos derivados de esas actividades exclusivamente a organismos de interés general garantiza que dichos titulares no percibirán más que el rendimiento mínimo necesario para cubrir sus costes, más un beneficio razonable. Por consiguiente, habida cuenta de la existencia de la obligación que recae sobre los titulares de licencias de abonar una parte de sus ingresos a los organismos de interés general, la Comisión concluyó que la medida impugnada no confería ninguna ventaja y, por tanto, no constituía una ayuda de Estado en el sentido del artículo 107 TFUE, apartado 1 (apartados 56 y 57 de la Decisión impugnada).
- 46 Así, cuando adoptó la Decisión impugnada, la Comisión disponía de información sobre la medida controvertida que debería haberla llevado a preguntarse si la normativa neerlandesa relativa a los juegos de azar estaba concebida de manera que orientara el abono de los ingresos generados por la actividad de los titulares de licencias de que se trata esencialmente a organismos de interés general designados en dichas licencias.
- 47 En efecto, es preciso recordar que ya se ha declarado que, durante el examen de una medida, la Comisión podía verse obligada a examinar si una ventaja podía considerarse indirectamente concedida a operadores distintos del receptor inmediato de la transferencia de fondos estatales. A este respecto, el juez de la Unión ha admitido también que una ventaja directamente concedida a determinadas personas físicas o jurídicas puede constituir una ventaja indirecta y, por ende, una ayuda de Estado para otras personas jurídicas que fueran empresas (véase la sentencia de 13 de mayo de 2020, *Germanwings/Comisión*, T-716/17, EU:T:2020:181, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 48 A este respecto, procede señalar, por otra parte, que el apartado 115 de la Comunicación de la Comisión relativa al concepto de ayuda estatal precisa que puede conferirse una ventaja indirecta a una empresa distinta de aquella a la que se transfirieron directamente los fondos estatales. Además, el apartado 116 de dicha Comunicación establece que el concepto de «ventaja indirecta» comprende la situación en la que la medida está ideada de forma que canalice sus

efectos secundarios hacia empresas o grupos de empresas identificables. Por consiguiente, la Comisión debería haberse planteado la cuestión de si la medida impugnada confería una ventaja indirecta a los organismos de interés general.

- 49 Pues bien, no cabe sino observar que, pese a la circunstancia de que la Comisión estaba informada de esta parte de la normativa neerlandesa relativa a los juegos de azar, la Decisión impugnada guardó silencio sobre esa cuestión.
- 50 Por otra parte, por lo que atañe a la alegación de la Comisión según la cual, al obligar a los titulares de licencias a abonar una parte de sus ingresos a organismos de interés general, las autoridades neerlandesas persiguen objetivos directamente relacionados con el orden público y la moralidad pública, procede señalar que, en la Decisión impugnada, la Comisión no examinó si los organismos asociados a la medida controvertida constituían empresas o realizaban misiones de servicio público.
- 51 Por consiguiente, debe observarse que, a efectos de la adopción de la Decisión impugnada, la Comisión no examinó la cuestión de si la medida impugnada confería una ventaja indirecta a los organismos a los que los titulares de licencias debían abonar una parte de sus ingresos. De este modo, excluyó, sin mayores precisiones, que esta cuestión pudiera suscitar dificultades serias en la calificación de la medida impugnada como ayuda de Estado, que solo el procedimiento de investigación formal habría permitido esclarecer. Pues bien, debido a la falta total de investigación adecuada por parte de la Comisión, en la fase de examen preliminar, de la cuestión de si la medida impugnada confería una ventaja indirecta a dichos organismos, y ello a pesar de que el abono de una parte de los ingresos generados por la actividad de los titulares de licencias a organismos de interés general designados en dichas licencias constituía una de las características principales de la normativa controvertida, la inexistencia de examen de esta cuestión en la Decisión impugnada no permite excluir la existencia de dificultades serias por lo que a ella respecta.
- 52 En estas circunstancias, debe estimarse la tercera parte del primer motivo en la medida en que se refiere a la imputación basada en las ventajas indirectas concedidas a los organismos a los que los titulares de licencias deben abonar una parte de sus ingresos generados por las actividades de juegos de azar, sin que sea necesario examinar las demás alegaciones formuladas por la demandante en el marco de las partes primera y segunda del primer motivo.
- 53 Por tanto, debe anularse la Decisión impugnada sin que sea necesario examinar el segundo motivo invocado.

Costas

- 54 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber sido desestimadas las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la demandante, conforme a lo solicitado por esta.
- 55 Asimismo, en virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas.

56 Por tanto, procede declarar que el Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena)

decide:

- 1) Anular la Decisión C(2020) 8965 final de la Comisión, de 18 de diciembre de 2020, relativa al asunto SA.44830 (2016/FC) — Países Bajos — Prórroga de las licencias de juegos de azar en los Países Bajos.**
- 2) Condenar a la Comisión Europea a cargar con sus propias costas y con las de la European Gaming and Betting Association.**
- 3) El Reino de los Países Bajos cargará con sus propias costas.**

Truchot

Kanninen

Perišin

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de noviembre de 2023.

Firmas