



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 28 de enero de 2016\*

«Procedimiento prejudicial — Artículos 49 TFUE y 56 TFUE — Libertad de establecimiento — Libre prestación de servicios — Juegos de azar — Sentencia del Tribunal de Justicia que declaró incompatible con el Derecho de la Unión una normativa nacional sobre las concesiones para la actividad de recogida de apuestas — Reorganización del sistema mediante una nueva licitación — Cesión a título gratuito del uso de los bienes materiales e inmateriales propiedad del concesionario que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas — Restricción — Razones imperiosas de interés general — Proporcionalidad»

En el asunto C-375/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale di Frosinone (Tribunal de Frosinone, Italia), mediante resolución de 9 de julio de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de agosto de 2014, en el procedimiento penal contra

**Rosanna Laezza,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

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

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de septiembre de 2015;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Sra. R. Laezza, por la Sra. D. Agnello, el Sr. R. Jacchia, la Sra. A. Terranova, y los Sres. F. Ferraro y M. Mura, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. P. Marrone y S. Fiorentino, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. J. Van Holm, L. Van den Broeck y M. Jacobs, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. P. Vlaemminck, B. Van Vooren y R. Verbeke, advocaten;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. E. Montaguti y H. Tserepa-Lacombe, en calidad de agentes;

\* Lengua de procedimiento: italiano.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de noviembre de 2015;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.
- 2 Esta petición ha sido presentada en el marco de un procedimiento penal incoado contra la Sra. Laezza por infracción de la normativa italiana que rige la recogida de apuestas.

### Marco jurídico

- 3 El artículo 10, apartados 9 *octies* y 9 *novies*, del Decreto-ley n° 16, por el que se aprueban disposiciones urgentes en materia de simplificación fiscal, mejora de la eficacia y fortalecimiento de los procedimientos de control (Decreto-legge — Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), de 2 de marzo de 2012 (GURI n° 52, de 2 de marzo de 2012), convalidado, con modificaciones, por la Ley n° 44, de 26 de abril de 2012 (suplemento ordinario de la GURI n° 99, de 28 de abril de 2012) (en lo sucesivo, «Decreto-ley de 2012»), establece 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 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 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 16 de febrero de 2012, en los asuntos acumulados [Costa y Cifone (C-72/10 y C-77/10, 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 [(convertida ulteriormente en Agencia de Aduanas y Monopolios, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli; en lo sucesivo, «ADM»)] 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 uno de los Estados del Espacio Económico Europeo, teniendo en éste su domicilio legal y su centro de operaciones, en virtud de un título de habilitación válido y eficaz expedido con arreglo a las disposiciones en vigor en el ordenamiento jurídico de dicho Estado y que cumplan además los requisitos de honorabilidad, [de] fiabilidad y económico-patrimoniales establecidos por la [ADM], habida cuenta de las disposiciones en la materia contempladas por la Ley n° 220, [por la que se establecen disposiciones para la elaboración del presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de estabilidad 2011)] [legge n. 220 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Statto (legge di stabilità 2011)], de 13 de diciembre de 2010 [suplemento ordinario de la GURI n° 297, de 21 de diciembre de 2010], [en su versión modificada por la Ley n° 111, de 15 de julio de 2011] [en lo sucesivo, «Ley de estabilidad 2011»] y por el Decreto-ley n° 98, de 6 de julio de 2011, convalidado, con modificaciones, por la Ley n° 111, de 15 de julio de 2011;

- 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 hípicos, y no deportivos en agencias, hasta un número máximo de 2 000, 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 euros para cada agencia;
- d) celebración de un contrato de concesión cuyo contenido se ajustará a cualquier otro principio establecido en la sentencia antes citada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2012, 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) constitución de garantías coherentes con las disposiciones del artículo 24 del Decreto-ley n° 98, de 6 de julio de 2011, convalidado, con modificaciones, por la Ley n° 111, de 15 de julio de 2011.

9 *novies*. Los concesionarios de actividades de recogida de 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 contratos correspondientes a las concesiones adjudicadas conforme a lo dispuesto en el citado apartado.»

4 Sobre la base de las disposiciones anteriormente citadas del Decreto-ley de 2012, se adjudicaron concesiones con una duración de 40 meses, mientras que las concesiones otorgadas anteriormente tenían una duración de entre 9 y 12 años.

5 Con arreglo al artículo 1, apartado 77, de la Ley de estabilidad 2011:

«Para garantizar un correcto equilibrio entre los intereses públicos y privados en el marco de la organización y la gestión de los juegos públicos, habida cuenta del monopolio del Estado sobre los juegos [...] así como de los principios, incluidos los de la Unión Europea, en materia de selección competitiva, que son aplicables en este sector, y para contribuir con ello igualmente a consolidar las bases de una mayor eficiencia y eficacia de la acción de lucha contra la difusión del juego irregular o ilegal en Italia, de la protección de los consumidores, en particular de los menores, del orden público, de la lucha contra el juego de los menores y contra la infiltración de la delincuencia organizada en el sector de los juegos [...], [la ADM] procederá sin demora a la actualización del modelo de contrato que dará acceso a las concesiones para el ejercicio y la recogida de los juegos públicos que no se efectúen a distancia, o, en cualquier caso, que se lleven a cabo mediante una red física.»

6 Según el artículo 1, apartado 78, letra b), punto 26, de la Ley de estabilidad 2011, el contrato de concesión deberá contener obligatoriamente una cláusula que prevea «la cesión a título gratuito o la devolución de la red de infraestructura de gestión y de recogida de apuestas a la [ADM] en el momento de la expiración del plazo de la concesión, únicamente previa solicitud de esta última, notificada con una antelación mínima de seis meses respecto de dicha fecha de expiración, o notificada con motivo de una decisión de revocación o de caducidad de la concesión».

- 7 El proyecto de contrato de concesión, adjuntado a la licitación organizada durante el año 2012 (en lo sucesivo, «proyecto de contrato»), establece las causas de revocación y de caducidad de las concesiones.
- 8 Según el artículo 23, apartado 2, letras a), e) y k), del proyecto de contrato, la revocación o la caducidad podrán producirse, en particular, en el supuesto de que se incoe un proceso judicial por infracciones que la ADM estime incompatibles con la fiabilidad, la profesionalidad y las cualidades morales necesarias del concesionario; en el supuesto de organización, ejercicio y recogida de juegos públicos según procedimientos y técnicas diferentes de los previstos por las disposiciones legislativas, reglamentarias y contractuales en vigor, y en los supuestos de infracción, constatada por los órganos competentes, de la normativa en materia de represión de las apuestas y del juego.
- 9 El artículo 25 del proyecto de contrato dispone lo siguiente:
- «1. Por expresa solicitud de la ADM y durante el plazo establecido en ella, el concesionario se compromete a ceder a título gratuito, tras el cese de la actividad por expiración del plazo final de la concesión o por efecto de decisiones de caducidad o de revocación, a la ADM o a otro concesionario escogido por ésta a raíz de un procedimiento de licitación, el uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas, libres de cargas y de reclamaciones de terceros, según los procedimientos previstos en los apartados siguientes.
2. Los bienes objeto de la cesión se consignarán en el inventario y en las modificaciones posteriores de éste, según las disposiciones del artículo 5, apartado 1, letra e).
3. Las operaciones de cesión —que tendrán lugar según un procedimiento contradictorio entre la ADM y el concesionario, incluyendo la redacción de actas levantadas a tal efecto— comenzarán durante el semestre anterior al vencimiento del contrato, respetando la exigencia de no poner en peligro, incluso durante dicho período, el funcionamiento del sistema, dado que los bienes deberán ser transferidos a la ADM en condiciones que permitan garantizar la continuidad del funcionamiento de la red electrónica. Los costes de la eventual transferencia material de los aparatos, equipos y cualesquiera otros elementos que compongan la red electrónica serán soportados por el concesionario.

[...]»

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

- 10 Stanley International Betting Ltd, sociedad registrada en el Reino Unido, y su filial maltesa, Stanleybet Malta Ltd, desarrollan su actividad en Italia en el ámbito de la recogida de apuestas por medio de operadores denominados «centros de transmisión de datos» (en lo sucesivo, «CTD»). Desde hace unos quince años, los titulares de CTD ejercen su actividad en virtud de una relación contractual equiparable a un contrato de mandato, sin disponer de título de concesión alguno ni de autorización de policía.
- 11 El 5 de junio de 2014, a raíz de un control efectuado por la Guardia di Finanza (Brigada Financiera) de Frosinone (Italia) en los locales de un CTD, gestionado por la Sra. Laezza y afiliado a Stanleybet Malta Ltd, se constató que en dicho centro se ejercía una actividad de recogida de apuestas sin autorización, por lo que se procedió a la incautación de determinados equipos informáticos utilizados para la recepción y la transmisión de esas apuestas.
- 12 Mediante resolución de 10 de junio de 2014, el juez de instrucción del Tribunale di Cassino (Tribunal de Cassino) validó la incautación y ordenó el secuestro de dichos equipos.

- 13 La Sra. Laezza interpuso un recurso de anulación contra esta resolución ante el órgano jurisdiccional remitente. En él, la interesada se refirió al recurso interpuesto por las sociedades del grupo Stanley, a las que está afiliado el CTD que ella gestiona, que tiene por objeto la anulación de la licitación organizada, sobre la base del artículo 10, apartados 9 *octies* y 9 *novies*, del Decreto-ley de 2012, para la adjudicación de concesiones de juegos de azar en Italia, por su supuesto carácter discriminatorio.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente apunta que el Consiglio di Stato ya planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales que tenían por objeto, en particular, la menor duración de las nuevas concesiones con respecto a las antiguas, en el asunto que dio lugar a la sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), pero considera que el Derecho de la Unión no se opone a la disposición nacional que fija dicha duración.
- 15 Este órgano jurisdiccional recuerda, no obstante, que el artículo 25 del proyecto de contrato establece la obligación para el concesionario de ceder a título gratuito el uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas tras el cese de la actividad por expiración del plazo final de la concesión o por efecto de decisiones de caducidad o de revocación.
- 16 Pues bien, según el citado órgano jurisdiccional, aunque la existencia de dicha disposición, sin precedente legislativo en Italia, podría responder eventualmente a una lógica de sanción en los casos en que el cese de la actividad se produzca por caducidad o revocación de la concesión, la disposición parece particularmente desventajosa en los casos en los que el cese de la actividad resulte de la mera expiración del plazo de concesión, máxime cuando a ello viene a sumarse la obligación para el concesionario de soportar la totalidad de los costes de dicha cesión a título gratuito.
- 17 El órgano jurisdiccional remitente duda que tal diferencia de trato entre los antiguos y los nuevos concesionarios pueda justificarse por una razón imperativa de interés público.
- 18 En estas circunstancias, el Tribunale di Frosinone (Tribunal de Frosinone) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:
- «¿Deben interpretarse los artículos 49 TFUE y siguientes y 56 TFUE y siguientes, a la luz de los principios contenidos en la sentencia Costa y Cifone [(C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80)], en el sentido de que se oponen a una disposición nacional que establezca la obligación de ceder a título gratuito el uso de los bienes materiales e inmateriales en propiedad que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas tras el cese de la actividad debido a la expiración del plazo final de la concesión o por efecto de decisiones de caducidad o de revocación?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 19 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide en esencia que se dilucide si los artículos 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición nacional, como la controvertida en el litigio principal, que obligue al concesionario a ceder a título gratuito, en el momento del cese de la actividad por expiración del plazo de concesión o por efecto de decisiones de caducidad o de revocación, el uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas.
- 20 Con carácter preliminar, debe resaltarse que, como señaló en esencia el Abogado General en los puntos 27 y 28 de sus conclusiones, el presente asunto sólo tiene por objeto apreciar la compatibilidad del artículo 25 del proyecto de contrato con el Derecho de la Unión y no debe entenderse que cuestiona globalmente el nuevo sistema de concesiones establecido en Italia en 2012 en el sector de los juegos de azar.

*Sobre la existencia de una restricción de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE*

- 21 En primer lugar, ha de recordarse que 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 (sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 22 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que una normativa de un Estado miembro que supedita el ejercicio de una actividad económica a la obtención de una concesión y establezca distintos supuestos de caducidad de la concesión constituye un obstáculo a las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE (sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta, C-463/13, EU:C:2015:25, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 23 En el caso de autos, como señaló en esencia el Abogado General en los puntos 62 y 63 de sus conclusiones, una disposición nacional, como la controvertida en el litigio principal, que obligue al concesionario a ceder a título gratuito el uso de los equipos utilizados para la recogida de apuestas en caso de cese de la actividad, incluido en el supuesto de la simple expiración del plazo de concesión, puede hacer menos atractivo el ejercicio de esta actividad. En efecto, el riesgo de que una empresa deba ceder el uso de bienes en su posesión, sin contraprestación económica, puede impedirle rentabilizar su inversión.
- 24 Por lo tanto, cabe observar que la disposición nacional controvertida en el litigio principal supone una restricción de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

*Sobre el carácter supuestamente discriminatorio de la restricción de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE*

- 25 En segundo lugar, procede precisar que, si bien es cierto que el Tribunal de Justicia ya ha identificado ciertas razones imperiosas de interés general que pueden invocarse para justificar una restricción de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, no es menos cierto que esas razones no pueden ser invocadas para justificar restricciones que se apliquen de un modo discriminatorio (véase, en este sentido, la sentencia Blanco y Fabretti, C-344/13 y C-367/13, EU:C:2014:2311, apartado 37).
- 26 De ahí que, si la disposición restrictiva controvertida en el litigio principal fuese discriminatoria, sólo podría justificarse por razones de orden público o de seguridad y salud públicas, recogidas en los artículos 51 TFUE y 52 TFUE, entre las que no se cuentan ni la lucha contra la criminalidad vinculada a los juegos de azar ni la continuidad de la actividad legal de recogida de apuestas, alegadas en el caso de autos (véase, por analogía, la sentencia Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 27 A este respecto, la Sra. Laezza sostiene que la disposición controvertida en el litigio principal es discriminatoria porque establece una diferencia de trato entre los operadores que obtuvieron una concesión en la licitación organizada sobre la base del artículo 10, apartados 9 *octies* y 9 *novies*, del Decreto-ley de 2012, por una parte, y los operadores que consiguieron una concesión en licitaciones anteriores, por otra parte, ya que estos últimos dispusieron de un período más largo para amortizar los bienes utilizados para la actividad de recogida de apuestas antes de verse obligados eventualmente a ceder a título gratuito el uso de dichos bienes en el momento de vencimiento de la concesión.

- 28 Sin embargo, como señaló en esencia el Abogado General en los puntos 66 y 67 de sus conclusiones, de los elementos presentados ante el Tribunal de Justicia se desprende que la disposición controvertida en el litigio principal se aplica indistintamente a todos los operadores que participaron en la licitación celebrada en el año 2012 sobre la base del artículo 10, apartados 9 *octies* y 9 *novies*, del Decreto-ley de 2012, independientemente de su lugar de establecimiento.
- 29 Así pues, el hecho de que las autoridades italianas decidiesen modificar en un determinado momento las condiciones en que los operadores autorizados llevaban a cabo la actividad de recogida de apuestas en el territorio italiano carece de pertinencia para apreciar el posible carácter discriminatorio de la disposición controvertida en el litigio principal.
- 30 Con todo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente valorar, tras analizar en su conjunto todas las circunstancias que rodean el nuevo procedimiento de licitación, si dicha disposición presenta un carácter discriminatorio.

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

- 31 En tercer lugar, procede evaluar si la restricción de las libertades garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE que entraña la disposición controvertida en el litigio principal puede admitirse en virtud de medidas derogatorias o por razones de orden público o de seguridad y salud públicas, contempladas expresamente en los artículos 51 TFUE y 52 TFUE y aplicables igualmente en materia de libre prestación de servicios a tenor del artículo 62 TFUE, o, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente observase que esa disposición no se aplica discriminatoriamente, si puede justificarse por razones imperiosas de interés general (véase, en este sentido, la sentencia *Digibet y Albers*, C-156/13, EU:C:2014:1756, apartado 22 y jurisprudencia citada), tales como la protección de los consumidores o la prevención del fraude y de la incitación a los ciudadanos al gasto excesivo en juego (sentencia *HIT e HIT LARIX*, C-176/11, EU:C:2012:454, apartado 21 y jurisprudencia citada).
- 32 A este respecto, en cuanto a la normativa italiana sobre juegos de azar, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el objetivo de luchar contra la criminalidad vinculada a los juegos de azar puede justificar las restricciones a las libertades fundamentales que se desprendan de tal normativa (véase, en este sentido, la sentencia *Biasci y otros*, C-660/11 y C-8/12, EU:C:2013:550, apartado 23).
- 33 En el caso de autos, el Gobierno italiano sostiene que la disposición controvertida en el litigio principal se justifica, dentro del objetivo de lucha contra la criminalidad vinculada al juego, por la intención de garantizar la continuidad de la actividad legal de recogida de apuestas con el fin de circunscribir el desarrollo de una actividad ilegal paralela.
- 34 Ese objetivo puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique una restricción de las libertades fundamentales como la controvertida en el litigio principal.
- 35 En todo caso, el identificar qué objetivos persigue efectivamente dicha disposición es competencia del órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia *Pfleger y otros*, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 47).

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

- 36 En cuarto lugar, procede examinar si la restricción controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido y no va más allá de lo necesario para alcanzar tal objetivo, teniendo en cuenta que una normativa nacional restrictiva de esta índole sólo cumplirá ese

criterio si responde verdaderamente al empeño de alcanzarlo de forma congruente y sistemática (véase, en este sentido, la sentencia HIT e HIT LARIX, C-176/11, EU:C:2012:454, apartado 22 y jurisprudencia citada).

- 37 A este respecto, debe recordarse que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, teniendo en cuenta las indicaciones facilitadas por el Tribunal de Justicia y evaluando en su conjunto las circunstancias que rodean la adjudicación de las nuevas concesiones, si la restricción controvertida en el litigio principal cumple los requisitos que resultan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en lo que respecta a su proporcionalidad (véase, en este sentido, la sentencia Digibet y Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 38 En cuanto a saber si la restricción controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar la consecución del objetivo perseguido, el órgano jurisdiccional remitente deberá examinar en particular, como señaló el Abogado General en los puntos 91 a 93 de sus conclusiones, si el hecho de que la cesión a título gratuito a la ADM o a otro concesionario del uso de los bienes materiales e inmateriales que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas no se imponga de forma sistemática, sino únicamente «por expresa solicitud de la ADM», puede afectar o no a la pertinencia de la disposición controvertida en el litigio principal para alcanzar el objetivo perseguido.
- 39 En cuanto a saber si esta disposición va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido, en el supuesto de que el contrato de concesión de que se trate caduque o se revoque en concepto de sanción, no puede excluirse que la cesión a título gratuito a la ADM o a otro concesionario del uso de los bienes materiales e inmateriales que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas presente un carácter proporcionado.
- 40 En cambio, no parece que ése sea necesariamente el caso, como lo señaló el Abogado General en el punto 88 de sus conclusiones, en el supuesto de que el cese de la actividad se produzca por mero vencimiento de la concesión.
- 41 En el supuesto de que el contrato de concesión, concluido por una duración sensiblemente más corta que la de los contratos celebrados antes de la adopción del Decreto-ley de 2012, llegue a su vencimiento natural, el carácter gratuito de esa cesión forzosa parece contrario a la exigencia de proporcionalidad, en particular porque el objetivo de continuidad de la actividad autorizada de recogida de apuestas podría alcanzarse con medidas menos restrictivas, por ejemplo, la cesión forzosa de los bienes de que se trate, pero a título oneroso a precio de mercado.
- 42 Por lo tanto, como señaló el Abogado General en los puntos 96 y 97 de sus conclusiones, a la hora de examinar la proporcionalidad de la disposición controvertida en el litigio principal, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente tener en cuenta igualmente el valor de mercado de los bienes que son objeto de la cesión forzosa.
- 43 Además, debe subrayarse que la falta de transparencia de la disposición controvertida en el litigio principal puede acarrear una vulneración del principio de seguridad jurídica. En efecto, esta disposición, que establece que la cesión a título gratuito del uso de los bienes que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas sólo se aplicará «por expresa solicitud de la ADM», y no sistemáticamente, no precisa los requisitos que debe cumplir la formulación de tal solicitud expresa ni las modalidades que ha de revestir. Pues bien, los requisitos y modalidades de una licitación, como la controvertida en el litigio principal, deben formularse de manera clara, precisa e inequívoca (véase, en este sentido, la sentencia Costa y Cifone, C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80, apartado 92 y fallo).
- 44 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición nacional restrictiva, como la controvertida en el litigio principal, que obligue al concesionario a ceder a título gratuito, en el momento del cese de la actividad por expiración del

plazo de la concesión, el uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas, siempre que esa restricción vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo efectivamente perseguido por esa disposición, extremo éste que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

### **Costas**

- <sup>45</sup> 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, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

**Los artículos 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición nacional restrictiva, como la controvertida en el litigio principal, que obligue al concesionario a ceder a título gratuito, en el momento del cese de la actividad por expiración del plazo de la concesión, el uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad que constituyan la red de gestión y de recogida de apuestas, siempre que esa restricción vaya más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo efectivamente perseguido por esa disposición, extremo éste que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.**

Firmas