Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 24 de enero de 2013*

«Artículos 43 CE y 49 CE — Normativa nacional que concede un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y explotación de juegos de azar a una única empresa que reviste la forma jurídica de sociedad anónima y cotiza en bolsa — Publicidad de los juegos de azar y expansión a otros Estados miembros de la Unión Europea — Control ejercido por el Estado»

En los asuntos acumulados C-186/11 y C-209/11,

que tienen por objeto las peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Symvoulio tis Epikrateias (Grecia), mediante resoluciones de 21 de enero de 2011, recibidas en el Tribunal de Justicia los días 20 de abril de 2011 (asunto C-186/11) y 4 de mayo de 2011 (asunto C-209/11), respectivamente, en los litigios entre

**Stanleybet International Ltd** (asunto C-186/11),

**William Hill Organization Ltd** (asunto C-186/11),

**William Hill plc** (asunto C-186/11),

**Sportingbet plc** (asunto C-209/11)

e

**Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,**

**Ypourgos Politismou,**

con intervención de:

**Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP),**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, en funciones de Presidente de la Sala Cuarta, y el Sr. J.-C. Bonichot, las Sras. C. Toader (Ponente) y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de junio de 2012;

* Lengua de procedimiento: griego.

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Stanleybet International Ltd, por los Sres. G. Dellis, P. Kakouris, y G. Troufakos, dikigoroi, y por el Sr. R.A. Jacchia y las Sras. I. Picciano, A. Terranova y D. Agnello, avvocati;

— en nombre de William Hill Organization Ltd y William Hill plc, por el Sr. G.A. Antonakopoulos, dikigoros;

— en nombre de Sportingbet plc, por los Sres. S. Alexandris y P. Anestis, dikigoroi;

— en nombre del Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon y del Ypourgos Politismou, por el Sr. S. Detsis, en calidad de agente;

— en nombre del Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP), por los Sres. G. Gerapetritis y G. Ganotis, dikigoroi;

— en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. G. Papadaki y E.-M. Mamouna y los Sres. M.E. Synoikis e I. Bakopoulos, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs y L. Van den Broeck, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. P. Vlaemminck, advocaat;

— en nombre del Gobierno polaco, por la Sra. D. Lutostańska y los Sres. P. Kucharski y M. Szpunar, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno portugués, por la Sra. A. Silva Coelho, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Patakia y el Sr. I. Rogalski, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de septiembre de 2012;

dicta la siguiente

## Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 43 CE y 49 CE.

2 Las cuestiones prejudiciales se plantean en el marco de dos procedimientos que enfrentan, el primero (C-186/11), a Stanleybet International Ltd (en lo sucesivo, «Stanleybet»), William Hill Organisation Ltd y William Hill plc (conjuntamente, «William Hill») y, el segundo (C-209/11), a Sportingbet plc (en lo sucesivo, «Sportingbet»), con el Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Ministro de Economía y Hacienda) y el Ypourgos Politismou (Ministro de Cultura), en relación con la denegación presunta por las autoridades griegas de las respectivas solicitudes presentadas por Stanleybet, William Hill y Sportingbet con el fin de obtener una autorización para prestar servicios de apuestas en Grecia. El Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (Organismo de pronósticos sobre partidos de fútbol; en lo sucesivo, «OPAP») es parte coadyuvante en ambos procedimientos.

## Marco jurídico

*Derecho griego*

Ley nº 2433/1996

3 De la exposición de motivos de la Ley nº 2433/1996 (FEK A' 180), que estableció el monopolio del Estado en el sector de la organización de juegos de azar, se deduce que el principal objetivo de esta normativa es acabar con las apuestas ilegales, que «en los últimos años se han convertido en una plaga [en Grecia]», con el objetivo secundario de incrementar los ingresos del sector deportivo. Además, esta exposición de motivos destaca que «se percibe la necesidad de imponer un impreso para cada tipo de apuesta […] a fin de incrementar la eficacia de las medidas que se toman [en Grecia] contra las apuestas ilegales, que tiene como efecto directo, entre otros, la salida de capitales, pues las empresas que actualmente organizan el juego ilegal en Grecia cooperan con empresas extranjeras y también admiten tales apuestas por cuenta de ellas».

4 Los artículos 2 y 3 de esta Ley tienen el siguiente tenor:

«Artículo 2

1. Mediante Decreto Presidencial [...] se permitirá la expedición de impresos de apuestas con "ganancias fijas o variables" en las competiciones individuales o por equipos, así como en acontecimientos cuya naturaleza permita la realización de apuestas […]. Se designa al [OPAP] administrador del impreso correspondiente […].

2. Quien organice la realización de apuestas sin licencia para ello [...] será condenado a pena privativa de libertad […].

Artículo 3

1. El coste anual de la publicidad del juego [...] que organiza el OPAP o que organice en el futuro se dividirá proporcionalmente entre el OPAP y los demás organismos que participen en los derechos derivados de cada juego del OPAP […]

5. El OPAP tendrá derecho a utilizar hasta el 10 % del espacio publicitario de los estadios y polideportivos nacionales y municipales para colocar anuncios de sus productos de forma gratuita [...]»

Decreto Presidencial nº 228/1999

5 Los artículos 1 y 2 del Decreto Presidencial nº 228/1999 (FEK A' 193) disponen:

«Artículo 1

Se constituirá una sociedad anónima con la denominación [OPAP]. […] El funcionamiento de la sociedad estará guiado por el interés público siguiendo las normas de la economía privada. [...]

Artículo 2

1. [El OPAP] tiene por objeto:

a) la organización, la explotación y la administración, directamente o en colaboración con terceros, de los juegos PRO PO […] así como de cualquier otro tipo de juego de azar que decida crear en el futuro el consejo de administración por cuenta del Estado griego, en todo el país y en el extranjero [...];

b) la gestión de los citados juegos y de los que puedan organizarse en el futuro será competencia exclusiva de la sociedad [OPAP] por cuenta del Estado griego [...]»

Ley nº 2843/2000

6 El artículo 27 de la Ley nº 2843/2000 (FEK A' 219), en su versión modificada por la Ley nº 2912/2001 (FEK A' 94; en lo sucesivo, «Ley nº 2843/2000»), establece lo siguiente:

«Artículo 27

1. El Estado podrá ofrecer a los inversores, por medio de la Bolsa de Atenas, hasta un cuarenta y nueve por ciento (49 %) del capital social [del OPAP].

2.

a) Mediante contrato celebrado entre el Estado griego, representado por los Ministros de Economía y de Cultura, competente en materia de deporte [...] y el OPAP, se atribuirá al OPAP por un período de veinte (20) años un derecho exclusivo de realización, gestión, organización y explotación de los juegos organizados actualmente por éste, conforme a las disposiciones en vigor, así como de los juegos "Bingo Lotto", "Kino" [...].

b) Mediante decisión del consejo de administración del OPAP, aprobada por los Ministros de Economía y de Cultura, competente en materia de deporte, se adoptará un Reglamento de ejecución para cada juego del OPAP, en el cual se regularán cuestiones relacionadas con el objeto de los juegos, su organización y su funcionamiento en general y sus condiciones económicas de desarrollo, en particular los porcentajes que se abonarán como ganancia a los jugadores, los porcentajes de ganancias para cada categoría de ganadores, el precio por columna y el porcentaje destinado a la comisión de los corredores de apuestas. [...]

c) En el contrato mencionado en el apartado 2, letra a), se determinarán las condiciones de ejercicio por el OPAP del derecho establecido en dicho apartado y de su posible renovación, la contraprestación por la concesión de ese derecho, su modo de pago, las obligaciones específicas del OPAP y, concretamente, las relacionadas con los principios de transparencia de los procedimientos seguidos para la organización de los juegos y de protección del orden social y de los jugadores [...]

9.

a) En caso de que la Ley permita la organización de cualquier juego nuevo, aparte de los citados en el apartado 2 a), se constituirá […] una Comisión especial cuya labor será definir los términos y condiciones y determinar la contraprestación por la concesión de la organización de dicho juego al OPAP. […] Si el OPAP rehúsa hacerse cargo de la organización del juego, el propio Estado podrá ocuparse de su organización. Si se permite que un tercero se encargue de la organización del

juego en cuestión, la contraprestación no podrá ser inferior a la que se propuso al OPAP. Por lo que se refiere en particular a cualquier futuro juego relacionado con acontecimientos deportivos, tales juegos podrán ser organizados única y exclusivamente por el OPAP.»

Ley nº 3336/2005

7 Tras las modificaciones introducidas por el artículo 14, apartado 1, de la Ley nº 3336/2005 (FEK A' 96), el artículo 27 de la Ley nº 2843/2000 dispone lo siguiente:

«El Estado podrá poner a disposición de los inversores, a través de la Bolsa de Atenas, una cantidad de hasta el 66 % del capital social [del OPAP]. El porcentaje de participación del Estado en el capital social del OPAP nunca podrá ser inferior al 34 %.»

Ley nº 3429/2005

8 Según se desprende del artículo 20 de la Ley nº 3429/2005 (FEK A' 314), quedó suprimido el derecho del Estado de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración.

**Litigios principales y cuestiones prejudiciales**

9 Stanleybet, William Hill y Sportingbet son sociedades cuyo domicilio social se encuentra en el Reino Unido, donde son titulares de licencias para organizar juegos de azar.

10 Tal como se desprende de las resoluciones de remisión, en Grecia, en virtud tanto de las Leyes nºs 2433/1996 y 2843/2000 como del contrato celebrado entre el OPAP y el Estado griego en 2000, se ha concedido al OPAP, por un período de 20 años, esto es, hasta 2020, el derecho exclusivo de realizar, gestionar, organizar y explotar juegos de azar e impresos de apuestas con ganancias fijas o variables.

11 El OPAP, inicialmente una empresa pública enteramente participada por el Estado griego, se transformó en sociedad anónima en 1999 y pasó a cotizar en la bolsa de Atenas en 2001. Tras su salida en bolsa, el Estado conservó el 51 % del capital social del OPAP.

12 En 2005, el Estado decidió convertirse en accionista minoritario y conservar únicamente el 34 % de las acciones del OPAP. Tras la entrada en vigor de la Ley nº 3336/2005, pese a que el Estado griego no disponía más que de una participación minoritaria en el capital del OPAP, seguía conservando la facultad de designar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de esta sociedad. El Estado griego quedó privado de esta facultad en virtud del artículo 20 de la Ley nº 3429/2005, ya que esta prerrogativa era contraria a la Ley Codificada nº 2190/1920, sobre sociedades anónimas (FEK A' 37), que establece que los miembros del consejo de administración de las sociedades anónimas deben ser elegidos exclusivamente por la junta general.

13 No obstante, el Estado griego ha seguido ejerciendo un control sobre el OPAP, en particular al aprobar los reglamentos relativos a su actividad y al supervisar el procedimiento de organización de los juegos. Sin embargo, según la opinión mayoritaria de los consejeros del órgano jurisdiccional remitente, el Estado controla de manera meramente superficial el OPAP.

14 El OPAP ha ampliado sus actividades tanto en Grecia como en el extranjero; así, a 31 de marzo de 2005, había abierto 206 agencias en Chipre en virtud de un acuerdo grecochipriota sobre esta materia. Asimismo, con el fin de desarrollar sus actividades en Chipre, el OPAP constituyó, en 2003, la sociedad OPAP Kyprou y, en 2004, la sociedad OPAP International.

15 No resulta controvertido que el OPAP fija el importe máximo de la apuesta y de la ganancia por impreso y no por jugador y que, por lo que respecta a la publicidad de los juegos de azar que organiza, disfruta de condiciones preferentes, ya que puede utilizar gratuitamente hasta el 10 % de los espacios publicitarios de los estadios y polideportivos nacionales y municipales.

16 El 25 de noviembre de 2004, Stanleybet interpuso un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente con el fin de obtener la anulación de la denegación presunta por parte de las autoridades griegas de su solicitud de una autorización para organizar, en territorio griego, apuestas deportivas. Otros dos recursos con similar objeto fueron interpuestos ante el órgano jurisdiccional remitente por William Hill, el 18 de julio de 2007, y por Sportingbet, el 5 de enero de 2007, respectivamente. Esta última sociedad solicitó, igualmente, una autorización para organizar los juegos de azar ya existentes en el mercado griego. Se admitió la intervención del OPAP en estos litigios.

17 En opinión de la mayoría de los consejeros del órgano jurisdiccional remitente, la normativa nacional sobre la que versa el litigio principal, la cual atribuye al OPAP una posición de monopolio, no puede considerarse justificada a la luz de los artículos 43 CE y 49 CE. Estiman que la normativa nacional que da origen a esta situación no se encuentra justificada por la necesidad de reducir la oferta de juegos de azar de modo coherente y eficaz y de limitar las actividades vinculadas a los mismos. A su juicio, esta restricción tampoco se justifica por el objetivo mencionado de combatir la delincuencia asociada a los juegos de azar, ya que, según la opinión mayoritaria de los consejeros del órgano jurisdiccional remitente, no cabe calificar como controlada la expansión del sector de los juegos de azar en Grecia.

18 Según una tesis mantenida por un grupo minoritario de consejeros del órgano jurisdiccional remitente, la situación de monopolio derivada de la normativa nacional sobre la que versa el litigio principal está justificada a la luz de los artículos 43 CE y 49 CE, ya que el objetivo principal de esta normativa no responde a la necesidad de reducir la oferta de juegos de azar, sino que consiste en combatir la delincuencia asociada a los mismos, el cual se persigue a través de una política de expansión controlada del sector de los juegos de azar.

19 En este contexto, el Symvoulio tis Epikrateias ha decidido suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es compatible con los artículos 43 y 49 del Tratado CE una normativa nacional que, con el fin de conseguir el objetivo de limitar la oferta de juegos de azar, concede un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y explotación de juegos de azar a una única empresa –que tiene forma de sociedad anónima y cuyas acciones cotizan en un mercado de valores–, máxime cuando, además, dicha empresa hace publicidad de los juegos de azar que organiza, despliega sus actividades en el extranjero, los jugadores participan libremente y la cantidad máxima de apuestas y ganancias se determina por impreso y no por jugador?

2) En caso de respuesta negativa a la primera pregunta, ¿es compatible con los artículos 43 y 49 del Tratado CE una normativa nacional cuyo objetivo es luchar por sí misma contra la delincuencia a través del ejercicio de un control sobre las empresas que operan en dicho sector –de modo que se garantice que las actividades sólo se ejerzan dentro de circuitos controlables– y que concede un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y explotación de juegos de azar a una única empresa, aunque dicha concesión tenga como efecto paralelo la expansión ilimitada de esa oferta?

¿O, en cualquier caso, para considerar que dicha restricción es adecuada para conseguir el objetivo de lucha contra la delincuencia, la expansión de la oferta debería estar siempre controlada, es decir, no ir más allá de lo necesario para conseguir el mencionado objetivo?

Si esta expansión debe estar controlada en todo caso, ¿puede considerarse desde este punto de vista que la expansión está controlada si la concesión del derecho exclusivo en ese sector se hace a un organismo de las características expuestas en la primera cuestión?

Por último, en caso de que se considere que la concesión del citado derecho exclusivo conduce a una expansión controlada de la oferta de los juegos de azar, ¿va la mencionada concesión a una única empresa más allá de lo necesario, en el sentido de que el mismo objetivo puede conseguirse útilmente mediante la concesión de ese derecho a varias empresas?

3) Si, en relación con las dos cuestiones anteriores, se considera que la concesión –a través de las disposiciones nacionales examinadas en el caso de autos– de un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y explotación de juegos de azar no es compatible con los artículos 43 y 49 del Tratado CE:

   a) ¿es admisible, en el sentido de las citadas disposiciones del Tratado, que, durante un período transitorio –necesario para la adopción de una normativa compatible con las disposiciones del Tratado CE– las autoridades nacionales no examinen las solicitudes para el ejercicio de las citadas actividades presentadas por personas establecidas legalmente en otros Estados miembros?

   b) en caso de respuesta afirmativa, ¿con arreglo a qué criterios debe determinarse la duración de dicho período?

   c) si no se autoriza ese período transitorio, ¿con arreglo a qué criterios deben examinar las autoridades nacionales las citadas solicitudes?»

## Sobre las cuestiones prejudiciales

*Sobre las cuestiones primera y segunda*

20 Mediante sus cuestiones primera y segunda, que conviene abordar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si debe interpretarse que los artículos 43 CE y 49 CE se oponen a una normativa nacional, como la analizada en el litigio principal, que concede el derecho exclusivo de realización, gestión, organización y explotación de los juegos de azar a un único organismo, en la medida en que, aunque el objetivo de la normativa nacional consista bien en limitar la oferta de juegos de azar, bien en reforzar la lucha contra la delincuencia asociada a los mismos, la empresa a la que se confiere este derecho exclusivo sigue una política comercial de expansión.

21 No resulta controvertido el hecho de que una normativa de un Estado miembro, como la descrita por el órgano jurisdiccional remitente, constituye una restricción de la libre prestación de servicios garantizada por el artículo 49 CE o de la libertad de establecimiento reconocida por el artículo 43 CE, en la medida en que establece el monopolio del OPAP y prohíbe a prestadores como Stanleybet, William Hill y Sportingbet, establecidos en otro Estado miembro, ofrecer juegos de azar en el territorio griego (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de septiembre de 2010, Stoß y otros, C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, Rec. p. I-8069, apartado 68 y jurisprudencia citada).

22 No obstante, es necesario analizar si tal restricción puede admitirse en virtud de las medidas excepcionales, por motivos de orden público, de seguridad pública y de salud pública, expresamente previstas por los artículos 45 CE y 46 CE, aplicables también en materia de libre prestación de

servicios con arreglo al artículo 55 CE, o si puede considerarse justificada por razones imperiosas de interés general, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 19 de julio de 2012, Garkalns, C-470/11, apartado 35 y jurisprudencia citada).

23 Así, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, las restricciones de las actividades de juegos de azar pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general, como la protección de los consumidores y la prevención del fraude y de la incitación a los ciudadanos al gasto excesivo en juego (sentencia Garkalns, antes citada, apartado 39 y jurisprudencia citada).

24 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la normativa en materia de juegos de azar se cuenta entre los ámbitos en que se dan considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros. A falta de armonización comunitaria en la materia, corresponde a cada Estado miembro apreciar en estos ámbitos, conforme a su propia escala de valores, las exigencias que supone la protección de los intereses afectados (sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, Rec. p. I-7633, apartado 57 y jurisprudencia citada).

25 Concretamente y por lo que se refiere a los objetivos que la normativa aplicable en el litigio principal declara perseguir, esto es, la limitación de la oferta de juegos de azar y la lucha contra la delincuencia asociada a los mismos encauzándolos en el marco de una expansión controlada, es necesario recordar que tales objetivos se encuentran entre los reconocidos por la jurisprudencia como capaces de justificar restricciones a las libertades fundamentales en el sector de los juegos de azar (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Costa y Cifone, C-72/10 y C-77/10, apartado 61 y jurisprudencia citada).

26 No obstante, en el marco de un asunto sometido al Tribunal de Justicia en virtud del artículo 267 TFUE, corresponde al órgano jurisdiccional remitente identificar los objetivos que persigue efectivamente la normativa nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2011, Dickinger y Ömer, C-347/09, Rec. p. I-8185, apartado 51).

27 Debe recordarse, además, que las restricciones impuestas por los Estados miembros deben respetar los correspondientes requisitos de proporcionalidad y no discriminación, tal como quedan definidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. De este modo, una normativa nacional sólo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde verdaderamente al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática (véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, antes citada, apartados 59 a 61 y jurisprudencia citada).

28 El mero hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente del adoptado por otro Estado miembro no puede tener incidencia en la apreciación de la proporcionalidad de las disposiciones adoptadas en la materia. Éstas deben apreciarse solamente en relación con los objetivos que persiguen las autoridades competentes del Estado miembro interesado y con el nivel de protección que éstas pretenden garantizar (sentencia de 12 de julio de 2012, HIT e HIT LARIX, C-176/11, apartado 25 y jurisprudencia citada).

29 Por consiguiente, tal como reconoce la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, un Estado miembro que aspira a garantizar un nivel de protección particularmente elevado puede considerar legítimamente que tan sólo la concesión de derechos exclusivos a un organismo único que esté sometido a una estrecha supervisión por parte de los poderes públicos permite controlar los riesgos del sector de los juegos de azar y alcanzar el objetivo de prevención de la incitación al gasto excesivo en juego y de lucha contra la adicción al juego de una manera suficientemente eficaz (véase la sentencia de 30 de junio de 2011, Zeturf, C-212/08, Rec. p. I-5633, apartado 41).

30 Siempre que cumplan el mencionado requisito de proporcionalidad, las autoridades públicas nacionales pueden efectivamente considerar que el hecho de que, por su condición de supervisoras del organismo titular del monopolio, disponen de medios adicionales que les permiten influir en la conducta de éste al margen de mecanismos reguladores e inspecciones legales puede darles un mayor control de la oferta de juegos de azar y mayores garantías de eficacia en la aplicación de su política que los que ofrece el ejercicio de estas actividades por operadores privados en situación de competencia, aun cuando se les pueda imponer un sistema de autorización y un régimen de control y de sanciones (sentencia Zeturf, antes citada, apartado 42).

31 Por lo que respecta al primer objetivo, relativo a la limitación de la oferta de juegos de azar, tal como se menciona en el apartado 25 de la presente sentencia, incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales asegurarse, especialmente a la vista de las disposiciones concretas de desarrollo de la normativa restrictiva en cuestión, que ésta responda verdaderamente al afán de reducir las oportunidades de juego y de limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática (véase, en este sentido, la sentencia Garkalns, antes citada, apartado 44 y jurisprudencia citada).

32 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente puede, en particular, tomar en consideración tanto los diferentes elementos que caracterizan el marco normativo del OPAP y el modo en que este organismo funciona en la práctica, tal como estos aspectos han quedado expuestos en la resolución de remisión, como la circunstancia de que el OPAP dispone de ciertos derechos y privilegios relativos a la publicidad de los juegos de azar que organiza, o, incluso, el hecho de que la apuesta máxima queda fijada por impreso de juego y no por jugador. Incumbe a dicho órgano jurisdiccional determinar si tales elementos o cualesquiera otros que puedan resultar pertinentes a estos efectos permiten llegar a la conclusión de que la normativa analizada en el litigio principal no cumple las exigencias mencionadas en el anterior apartado de la presente sentencia.

33 Por lo que se refiere al segundo objetivo, relacionado con la lucha contra la delincuencia asociada a los juegos de azar, incumbe también al órgano jurisdiccional remitente verificar, a la luz, entre otros factores, de la evolución del mercado nacional de los juegos de azar, si el control estatal al que se someten las actividades de la empresa monopolística se aplica efectivamente de un modo coherente y sistemático con vistas a alcanzar los objetivos que impulsaron a establecer el sistema de exclusividad en favor de tal empresa (véase, en este sentido, la sentencia Zeturf, antes citada, apartado 62 y jurisprudencia citada).

34 A este respecto, debe recordarse que el carácter efectivo de este control estatal debe ser apreciado por el órgano jurisdiccional remitente teniendo en cuenta el hecho de que una medida tan restrictiva como un monopolio debe, entre otros requisitos, someterse a un control estricto por parte de las autoridades públicas (véase, en este sentido, la sentencia Zeturf, antes citada, apartado 58).

35 En efecto, si bien algunos elementos mencionados en la resolución de remisión, en particular el hecho de que el OPAP es una sociedad anónima que cotiza en bolsa y la apreciación de que el Estado griego sólo supervisa superficialmente el OPAP, parecen sugerir que podrían no cumplirse las condiciones indicadas en los apartados 33 y 34 de la presente sentencia, incumbe, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente apreciar si tal es el caso tomando en consideración dichos elementos y todos aquellos que pudieran resultar pertinentes a tal efecto.

36 Habida cuenta de estas consideraciones, debe responderse a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que debe interpretarse que los artículos 43 CE y 49 CE se oponen a una normativa nacional, como la analizada en el litigio principal, que concede el derecho exclusivo de realización, gestión, organización y explotación de los juegos de azar a un único organismo cuando, por una parte, esta normativa no responda verdaderamente al afán de reducir las oportunidades de juego y de limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática y, por otra parte, las autoridades públicas

no ejerzan un control estricto de la expansión del sector de los juegos de azar, sin exceder de la medida en que ello sea necesario para luchar contra la delincuencia asociada a tales juegos, extremos estos que corresponde al órgano jurisdiccional remitente analizar.

*Sobre las partes primera y segunda de la tercera cuestión*

37 Según se expresa en la primera parte de la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si, en caso de que la normativa nacional en materia de organización de juegos de azar sea incompatible con las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento, las autoridades nacionales pueden abstenerse, durante un período transitorio, de examinar solicitudes, como las del litigio principal, relativas a la concesión de licencias en el sector de los juegos de azar.

38 El Tribunal de Justicia ha declarado a este respecto que, debido a la primacía del Derecho de la Unión directamente aplicable, no puede seguir aplicándose durante un período transitorio una normativa nacional relativa a un monopolio público en el ámbito de los juegos de azar que, según las apreciaciones realizadas por un tribunal nacional, incluye restricciones incompatibles con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios por no contribuir a limitar las actividades de apuestas de manera coherente y sistemática (sentencia de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten, C-409/06, Rec. p. I-8015, apartado 69).

39 Por consiguiente, debe responderse a la primera parte de la tercera cuestión que, en caso de que la normativa nacional en materia de organización de juegos de azar sea incompatible con las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento, las autoridades nacionales no pueden abstenerse, durante un período transitorio, de examinar solicitudes, como las del litigio principal, relativas a la concesión de licencias en el sector de los juegos de azar.

40 A la vista de la respuesta dada a la primera parte de la tercera cuestión, no es necesario analizar la segunda parte de la misma.

*Sobre la tercera parte de la tercera cuestión*

41 Según se expresa en la tercera parte de la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita, fundamentalmente, orientación para determinar, habida cuenta de las respuestas dadas a las anteriores cuestiones, los criterios que deben seguir las autoridades nacionales competentes para examinar solicitudes de licencia como las que constituyen el objeto del litigio principal y las consecuencias que debe llevar aparejada una eventual denegación de establecimiento de un período transitorio en lo que respecta al resultado del procedimiento de examen de tales solicitudes de licencia.

42 Ciertamente, del apartado 38 de la presente sentencia se desprende que el principio de primacía del Derecho de la Unión directamente aplicable impide el establecimiento, en este caso, de un período transitorio.

43 No obstante, es preciso dilucidar si la posible circunstancia de que se aprecie que la normativa nacional en cuestión es incompatible con los artículos 43 CE y 49 CE, unida a la imposibilidad de establecer un período transitorio, puede implicar que las autoridades nacionales queden obligadas a conceder las licencias solicitadas, como sucede con las que son objeto del litigio principal, a la finalización del procedimiento de examen.

44 A este respecto debe recordarse que, en el ámbito concreto de la organización de juegos de azar, las autoridades nacionales gozan de una facultad de apreciación suficiente para determinar las exigencias que implica la protección de los consumidores y del orden social y, por otro lado, siempre que se

cumplan 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 sólo limitarlas, previendo a tal efecto modalidades de control más o menos estrictas (véase la sentencia Garkalns, antes citada, apartado 38 y jurisprudencia citada).

45 Es pacífico asimismo que, a diferencia del establecimiento de una competencia libre y no falseada en un mercado tradicional, la aplicación de tal competencia en un mercado tan específico como el de los juegos de azar, es decir, entre varios operadores que estarían autorizados a explotar los mismos juegos de azar, puede conllevar efectos negativos asociados al hecho de que estos operadores tenderían a rivalizar en inventiva para hacer su oferta más atrayente que la de sus competidores y, de este modo, aumentar los gastos de los consumidores ligados al juego así como los riesgos de ludopatía de éstos (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2010, Sporting Exchange, C-203/08, Rec. p. I-4695, apartado 58).

46 Así pues, debe concluirse que la imposibilidad de establecer un período transitorio en caso de que la normativa nacional resulte incompatible con los artículos 43 CE y 49 CE no conlleva necesariamente la obligación de que el Estado miembro de que se trate liberalice el mercado de los juegos de azar cuando estime que tal liberalización no es compatible con el nivel de protección de los consumidores y del orden social que ese Estado miembro pretende alcanzar. En efecto, en el estado actual del Derecho de la Unión, los Estados miembros tienen abierta la posibilidad de realizar una reforma del monopolio existente para hacerlo compatible con las disposiciones del Tratado a través, en particular, de su control efectivo y estricto por parte de las autoridades públicas.

47 En cualquier caso, en el supuesto de que el Estado miembro en cuestión llegue a la conclusión de que no resulta posible una reforma del monopolio existente para hacerlo compatible con las disposiciones del Tratado y de que la liberalización del mercado de los juegos de azar se ajusta mejor al nivel de protección de los consumidores y del orden social que pretende alcanzar, ese Estado miembro estará obligado a respetar las normas fundamentales de los Tratados, especialmente los artículos 43 CE y 49 CE, los principios de igualdad de trato y de no discriminación por razón de la nacionalidad, y la obligación de transparencia que de ellos se deriva (véase, en este sentido, la sentencia Costa y Cifone, antes citada, apartado 54 y jurisprudencia citada). En tal caso, la introducción en ese Estado miembro de un régimen de autorización administrativa previa en relación con la oferta de determinados tipos de 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 nacionales con el fin de que ésta no pueda utilizarse de manera arbitraria (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de septiembre de 2010, Carmen Media Group, C-46/08, Rec. p. I-8149, apartado 90, y Costa y Cifone, antes citada, apartado 56 y jurisprudencia citada).

48 Habida cuenta de estas consideraciones, debe responderse a la tercera parte de la tercera cuestión que, en circunstancias como las que concurren en los litigios principales, las autoridades nacionales competentes pueden apreciar las solicitudes de licencia de organización de juegos de azar que les sean formuladas en función del nivel de protección de los consumidores y del orden social que pretenden alcanzar basándose, en cualquier caso, en criterios objetivos y no discriminatorios.

## Costas

49 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 Cuarta) declara:

1) **Debe interpretarse que los artículos 43 CE y 49 CE se oponen a una normativa nacional, como la analizada en el litigio principal, que concede el derecho exclusivo de realización, gestión, organización y explotación de los juegos de azar a un único organismo cuando, por una parte, esta normativa no responda verdaderamente al afán de reducir las oportunidades de juego y de limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática y, por otra parte, las autoridades públicas no ejerzan un control estricto de la expansión del sector de los juegos de azar, sin exceder de la medida en que ello sea necesario para luchar contra la delincuencia asociada a tales juegos, extremos estos que corresponde al órgano jurisdiccional remitente analizar.**

2) **En caso de que la normativa nacional en materia de organización de juegos de azar sea incompatible con las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento, las autoridades nacionales no pueden abstenerse, durante un período transitorio, de examinar solicitudes, como las del litigio principal, relativas a la concesión de licencias en el sector de los juegos de azar.**

3) **En circunstancias como las que concurren en los litigios principales, las autoridades nacionales competentes pueden apreciar las solicitudes de licencia de organización de juegos de azar que les sean formuladas en función del nivel de protección de los consumidores y del orden social que pretenden alcanzar basándose, en cualquier caso, en criterios objetivos y no discriminatorios.**

Firmas