Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 26 de noviembre de 2015 [1]

Asunto C-375/14

Procedimiento penal
contra
Rosanna Laezza

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale di Frosinone (tribunal de Frosinone, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Libertad de establecimiento y libre prestación de servicios — 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 — Duración reducida de las concesiones — Cesión a título gratuito del uso de los bienes materiales e inmateriales propiedad del concesionario que constituyen la red de gestión de recogida del juego — Compatibilidad con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE — Parámetros pertinentes en el análisis de la proporcionalidad de la medida»

1. La presente petición de decisión prejudicial, planteada por el Tribunale di Frosinone (tribunal de Frosinone), fue presentada en el marco de un procedimiento penal incoado contra la Sra. Laezza por incumplimiento de la legislación italiana que regula la recogida de apuestas y que tiene por objeto un auto de embargo de determinados equipos informáticos para la recepción y la transmisión de apuestas deportivas o sobre otros acontecimientos.

2. Cabe señalar que el presente asunto se inscribe en la línea de numerosas remisiones prejudiciales mediante las cuales se solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciase sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de un determinado número de legislaciones nacionales que regulan el sector de los juegos de azar, y, en particular, de la legislación italiana sobre la recogida de apuestas. [2] Sin embargo, la presente petición de decisión prejudicial plantea una nueva cuestión, sobre la que me concentraré en mi análisis, esto es, la compatibilidad con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE así como con los principios de igualdad de trato y de efectividad, de la obligación impuesta a los nuevos concesionarios de ceder a título gratuito, en particular, los equipos utilizados para la actividad de recogida de apuestas en caso de cese de dicha actividad.

1 — Lengua original: francés.

2 — En efecto, la presente petición se inserta en un marco jurídico y fáctico definido, en particular, por las sentencias Zenatti (C-67/98, EU:C:1999:514); Gambelli y otros (C-243/01, EU:C:2003:597); Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133); Comisión/Italia (C-260/04, EU:C:2007:508); Costa y Cifone (C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80); Biasci y otros (C-660/11 y C-8/12, EU:C:2013:550), así como, más en concreto y recientemente, Stanley International Betting y Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25). Asimismo, esta petición se inserta en un grupo de 17 asuntos que se encuentran actualmente pendientes ante el Tribunal de Justicia, todos ellos referidos a una problemática similar [asuntos Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14); Proia (C-214/14); Rosa (C-433/14); Mignone (C-434/14); Barletta (C-435/14); Cazzorla (C-436/14); Seminario (C-437/14); Carlucci (C-462/14); Baldo (C-467/14); Pontillo (C-474/14); Gaiti y otros (C-534/14); Santoro (C-65/15) así como Conti (C-504/15)] y debe examinarse junto con otros tres asuntos, también pendientes ante el Tribunal de Justicia, relativos a un aspecto diferente de la normativa italiana aplicable a este sector, esto es, las disposiciones en materia de prueba de la capacidad financiera y económica de los operadores [asuntos Politanò (C-225/15); Durante (C-438/15), así como Manzo (C-542/15)].

3. Aunque a primera vista el asunto ofrece la oportunidad de aportar determinadas precisiones sobre los parámetros que se deben tener en cuenta en la apreciación de la proporcionalidad de las medidas restrictivas adoptadas por los Estados miembros en el sector de los juegos de azar, éste revela, en mi opinión, los límites de la interpretación solicitada por el órgano jurisdiccional remitente en presencia de información insuficiente sobre las condiciones de elaboración y los procedimientos para la adopción de dichas medidas.

I. **Marco jurídico**

4. La legislación italiana establece, en esencia, que la participación en la organización de juegos de azar, incluida la recogida de apuestas, está sujeta a la obtención de una concesión y de una autorización de policía.

5. Con arreglo al artículo 88 del Real Decreto nº 773, de 18 de junio de 1931, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes en materia de seguridad pública,[3] en su versión modificada por el artículo 37, apartado 4, de la Ley nº 338, de 23 de diciembre de 2000,[4] el otorgamiento de la autorización de policía dependerá de la obtención de una concesión por parte de la Agencia de Aduanas y Monopolios del Estado (Agenzia della Dogane e dei Monopoli di Stato; en lo sucesivo, «ADM»). Dicha autorización de policía habilita a sus titulares a recoger las reservas de apuestas en un territorio determinado. Por lo tanto, la no obtención de la concesión impide conseguir la autorización de policía. El ejercicio de la actividad de apuestas sin contar con una concesión o una autorización de policía está sancionado penalmente.

6. En 1999, las autoridades italianas adjudicaron mediante concurso público 1 000 concesiones para la gestión de las apuestas sobre las competiciones deportivas. En paralelo, se adjudicaron 671 nuevas concesiones, también mediante concurso público, para la gestión de las apuestas sobre las competiciones hípicas y se renovaron automáticamente 329 concesiones existentes. Según la legislación en vigor en dicha fecha, los operadores que estuvieran constituidos como sociedades de capital cuyas acciones cotizaran en bolsa quedaban excluidos de las licitaciones, debido a que no era posible la identificación constante y precisa de los accionistas individuales. La ilegalidad de esta exclusión a la luz de los artículos 43 CE y 49 CE se declaró, en particular, en la sentencia Placanica y otros.[5]

7. El Decreto-ley nº 223[6] realizó una reforma del sector del juego en Italia, con el fin de adaptarlo a las exigencias derivadas del Derecho de la Unión. Dicho Decreto estableció la adjudicación de aproximadamente 16 300 nuevas concesiones en materia de juegos de azar, que se añadieron a las otras concesiones otorgadas en 1999.

8. A raíz de la sentencia Costa y Cifone,[7] el sector de los juegos de azar fue reformado de nuevo mediante el Decreto-ley nº 16.[8]

3 — GURI nº 146, de 26 de junio de 1931.

4 — Suplemento ordinario de la GURI nº 302, de 29 de diciembre de 2000.

5 — Asuntos C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133.

6 — Decreto-ley de 4 de julio de 2006, por el que se aprueban disposiciones urgentes para la reactivación económica y social, para el control y la racionalización del gasto público, así como actuaciones en materia de ingresos fiscales y de lucha contra el fraude fiscal, convalidado por la Ley nº 248, de 4 de agosto de 2006 (GURI nº 18, de 11 de agosto de 2006).

7 — Asuntos C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80.

8 — Decreto-ley de 2 de marzo de 2012, por el que se aprueban disposiciones urgentes en materia de simplificación fiscal, mejora de la eficacia y fortalecimiento de los procedimientos de control (GURI nº 52, de 2 de marzo de 2012, p. 1), convalidado, con modificaciones, por la Ley nº 44, de 26 de abril de 2012 (GURI nº 99, de 28 de abril de 2012, y suplemento ordinario de la GURI nº 85, pp. 1 y ss.; texto coordinado, pp. 23 y ss.; en lo sucesivo, «Decreto-ley de 2012»).

9. En lo referente a la convocatoria de concursos para la adjudicación de concesiones para la recogida de apuestas, el artículo 10, apartados 9 *octies* y 9 *novies*, del 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, también los hípicos, y no deportivos, las disposiciones del presente apartado pretenden favorecer dicha reorganización mediante un primer ajuste temporal de las fechas de vencimiento de las concesiones que tienen por objeto la recogida de tales apuestas, respetando la necesidad de adecuar las normas nacionales de selección de las personas que, por cuenta del Estado, recogen apuestas sobre acontecimientos deportivos, incluyendo los hípicos, y no deportivos, 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 [Costa y Cifone (C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80)]. A tal efecto, teniendo en cuenta el próximo vencimiento de un grupo de concesiones para la recogida de dichas apuestas, la Administración autónoma de los monopolios del Estado convocará de inmediato, y en cualquier caso, no más tarde del 31 de julio de 2012, una licitación para seleccionar a las personas que recogerán tales apuestas, en la que se aplicarán, como mínimo, los siguientes criterios:

a) posibilidad de que participen las personas que ya ejerzan una actividad de recogida de juegos en uno de los Estados del Espacio Económico Europeo, por tener 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 Administración autónoma de los monopolios de Estado, habida cuenta de las disposiciones en la materia contempladas por la Ley nº 220 [9] [...] y por el Decreto-ley nº 98, de 6 de julio de 2011, transformado, con modificaciones, por la Ley nº 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 juegos públicos, sin obligación de respetar una distancia mínima entre dichas agencias 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 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 que las agencias ejerzan sus actividades en cualquier municipio o provincia, sin límites numéricos de carácter territorial ni 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 a estos últimos;

f) constitución de garantías coherentes con las disposiciones del artículo 24 del Decreto-ley nº 98, de 6 de julio de 2011, transformado, con modificaciones, por la Ley nº 111, de 15 de julio de 2011.

9 — Ley 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 Stato (legge di stabilità 2011)], de 13 de diciembre de 2010 (suplemento ordinario de la GURI nº 297, de 21 de diciembre de 2010; en lo sucesivo «Ley nº 220»).

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 hasta la fecha de celebración de sus contratos correspondientes a las concesiones adjudicadas conforme a lo dispuesto en el citado apartado. Se derogan los apartados 37 y 38 del artículo 24 del Decreto-ley nº 98, de 6 de julio de 2011, transformado, con modificaciones, por la Ley nº 111, de 15 de julio de 2011, la letra e) del apartado 287 del artículo 1 de la Ley nº 311, de 30 de diciembre de 2004, así como la letra e) del apartado 4 del artículo 38 del [Decreto-ley nº 223, de 4 de julio de 2006, por el que se establecen disposiciones urgentes para la reactivación económica y social, para el control y la racionalización del gasto público, así como actuaciones en materia de ingresos fiscales y de lucha contra el fraude fiscal], transformado, con modificaciones, por la Ley nº 248, de 4 de agosto de 2006.»

10. Las disposiciones antes citadas suponen la adjudicación de licencias con una duración de cuarenta meses, mientras que las concesiones otorgadas anteriormente tenían una duración de entre nueve y doce años.

11. Con arreglo al artículo 1, apartado 77, de la Ley nº 220, en su versión modificada:

«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, también de la Unión Europea, en materia de selección competitiva, que son aplicables en este sector, y contribuyendo también 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 la infiltración de la delincuencia organizada en el sector de los juegos [...] el Ministerio de Economía y Hacienda — Administración autónoma de los monopolios de Estado procederá sin demora a la actualización del modelo de convenio que dará acceso a las concesiones para el ejercicio y la recogida que no sean a distancia, o, en cualquier caso, mediante una red física, de los juegos públicos.»

12. El artículo 1, apartado 78, letra b), número 26, de la Ley nº 220 señala lo siguiente:

«previsión de la cesión a título gratuito o de la devolución de la red de infraestructuras de gestión y recogida de juegos a la Administración autónoma de los monopolios de Estado en el momento del vencimiento del plazo de la concesión, únicamente previa solicitud de esta última, notificada con una antelación mínima de seis meses respecto de dicha fecha de vencimiento, o notificada con motivo de la medida de revocación o de resolución de la concesión.»

13. Las disposiciones comprendidas en las normas de la licitación relativas a las causas de revocación y resolución de la concesión se establecen en el proyecto de contrato relativo a la relación de concesión para el ejercicio de los juegos públicos (en lo sucesivo, «proyecto de contrato», de conformidad con el artículo 10, apartado 9 *octies*, del Decreto-ley de 2012.

14. Las citadas disposiciones, que figuran en el artículo 23, apartado 2, letras a), e) y k), del proyecto de contrato, se refieren en particular al supuesto de una remisión ante un juez por infracciones que la Administración autónoma de los monopolios del Estado considera que excluyen la fiabilidad, la profesionalidad y las cualidades morales necesarias del concesionario; los supuestos 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 los supuestos de infracción de la normativa en materia de represión de las apuestas y los juegos constatados por los órganos competentes.

15. El artículo 25 del proyecto de contrato, disposición que precisamente se cuestiona en el presente asunto, estipula lo siguiente:

«[...] A la expresa solicitud de la ADM y durante el plazo establecido por ésta, el concesionario se compromete a ceder a título gratuito, tras el cese de la actividad por vencimiento del plazo de la concesión o en virtud de las medidas de resolución 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 constituyen la red de gestión de recogida del juego, exentos de derechos y reclamaciones de terceros, según los procedimientos previstos en los apartados siguientes. 2. Los bienes objeto de la cesión estarán designados en el inventario y sus modificaciones posteriores, 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 convenio, 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 componen la red electrónica serán soportados por el concesionario [...]».

II. **Antecedentes de hecho del litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

16. El 5 de junio de 2014, a raíz de un control efectuado por un equipo de la brigada financiera (Compagnia Guardia di Finanza) de Frosinone (Italia) en los locales de un centro de transmisión de datos, gestionado por la Sra. Laezza y vinculado contractualmente a Stanleybet Malta Ltd, una sociedad maltesa, las citadas autoridades constataron que en dicho local se ejercía una actividad de recogida de apuestas sin autorización en el sentido del artículo 88 del Real Decreto nº 773, de 18 de junio de 1931, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes sobre seguridad pública, en su versión modificada por el artículo 37, apartado 4, de la Ley nº 338, de 23 de diciembre de 2000.

17. Mediante una resolución de 10 de junio de 2014, el Juez de Instrucción del Tribunale di Cassino (tribunal de Cassino) ordenó contra la Sra. Laezza el embargo preventivo de bienes utilizados para la actividad de recogida de apuestas.

18. La Sra. Laezza interpuso un recurso de anulación de la decisión de embargo ante el órgano jurisdiccional remitente, los días 7 y 15 de noviembre de 2013. Además, como las sociedades a las que está afiliado el centro de transmisión de datos que ésta gestiona, en el asunto que dio lugar a la sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), solicitó la anulación de la última licitación para la concesión de juegos de azar en Italia alegando que tiene carácter discriminatorio y solicitó que se convocara una nueva licitación.

19. El órgano jurisdiccional remitente observa que el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) ya planteó al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales análogas 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 objeto de las dos cuestiones, en particular, la menor duración de las nuevas concesiones con respecto a las concesiones antiguas, no es problemática en sí misma a la luz del Derecho de la Unión.

20. Este órgano jurisdiccional recuerda, no obstante, el contenido del artículo 25 del citado proyecto de contrato, que debe firmarse por los titulares de nuevas concesiones, referente a la obligación de ceder a título gratuito el uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad y que constituyen la red de gestión de recogida del juego tras el cese de la actividad por vencimiento del plazo de la concesión o en virtud de medidas de resolución o revocación.

21. Según el citado órgano jurisdiccional, si bien dicha disposición, sin precedente en Italia, podría eventualmente responder a una lógica de sanción en los casos de resolución o de revocación del concesionario, ésta parece particularmente desventajosa en los casos en los que la cesión a título gratuito se vincula al aspecto temporal de la expiración del plazo limitado de la concesión. A esto se le añadiría la sorprendente obligación de soportar la totalidad de los costes de dicha cesión a título gratuito.

22. El órgano jurisdiccional remitente considera que tal diferencia de trato entre los antiguos y nuevos concesionarios no parece constituir una exigencia imperativa de interés público.

23. 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?»

24. La Sra. Laezza, los gobiernos italiano y belga, así como la Comisión Europea presentaron observaciones escritas.

25. Se celebró una vista el 17 de septiembre de 2015, en la que participaron todos estos intervinientes.

III. **Análisis**

26. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la compatibilidad con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE de una disposición contractual, impuesta en base a la legislación italiana que regula el sistema de concesiones y autorizaciones en el sector de las apuestas deportivas. Esta disposición obliga a los nuevos concesionarios, a la finalización natural de la concesión o en caso de resolución o revocación anticipada de ésta, a ceder a título gratuito, a la autoridad concedente o a otro concesionario designado por ésta, el uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad y que constituyen la red de gestión de recogida del juego.

27. En primer lugar, quiero señalar que no debe entenderse que la presente remisión prejudicial cuestiona el nuevo sistema de concesiones establecido en Italia en 2012 en el sector de los juegos de azar en su conjunto.

28. Aquí sólo se cuestiona la medida que obliga al concesionario a ceder a título gratuito el uso de un determinado número de equipos necesarios para la realización del servicio que es objeto de la concesión en caso de cese de actividad en las condiciones previstas en un anexo al contrato de concesión. En otras palabras, el presente procedimiento no se refiere a la reorganización del sistema de concesiones mediante el ajuste temporal de los vencimientos, efectuada por el Decreto-ley de 2012, que fue examinado por el Tribunal de Justicia en el asunto que dio lugar a la sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), sino que afecta a una medida distinta, contenida en el proyecto de contrato a celebrar con los adjudicatarios de las concesiones con el fin de regular el ejercicio de su actividad. [10]

10 — Esta puntualización me parece tanto más importante cuanto que, en un determinado número de asuntos que se encuentran actualmente pendientes ante el Tribunal de Justicia, las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente se refieren siempre al sistema de concesiones establecido por el Decreto-ley de 2012 [véanse las remisiones prejudiciales procedentes de la Corte suprema di cassazione (Tribunal de Casación) en los asuntos Tomassi (C-210/14); Di Adamo (C-211/14); De Ciantis (C-212/14); Biolzi (C-213/14), y Proia (C-214/14)].

29. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia realizó, en todo caso, diversas puntualizaciones útiles sobre el sistema establecido en Italia tras la entrada en vigor del Decreto-ley de 2012 en el sector de los juegos de azar.

30. El Tribunal de Justicia también consideró que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE así como los principios de igualdad de trato y de efectividad deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que ordene convocar una nueva licitación para la adjudicación de concesiones de menor duración que las adjudicadas anteriormente, a causa de una reorganización del sistema mediante la equiparación de las fechas de vencimiento de las concesiones. [11]

31. Cabe señalar que, para llegar a tal conclusión, el Tribunal de Justicia recordó que las autoridades nacionales gozaban de una amplia facultad de apreciación para determinar las exigencias que conlleva la protección de los consumidores y del orden social y que, siempre que por otra parte se respetaran los requisitos establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, correspondía a cada Estado miembro apreciar si, en el marco de los objetivos legítimos que persigue, era preciso prohibir total o parcialmente las actividades relativas al juego y a las apuestas o bien únicamente limitarlas y establecer al efecto mecanismos de control más o menos estrictos.

32. El Tribunal de Justicia también señaló, en este contexto particular, que la reorganización del sistema de concesiones mediante la equiparación de las fechas de vencimiento, al establecer nuevas concesiones de menor duración que las otorgadas anteriormente, podía contribuir a una búsqueda coherente de los legítimos objetivos de reducir las ocasiones para jugar o de combatir la criminalidad ligada a los juegos de azar, y podía satisfacer además los requisitos de proporcionalidad exigidos. [12]

33. Este asunto confirma así la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, en determinadas circunstancias, un sistema de concesiones puede constituir un mecanismo eficaz para controlar a los operadores que actúan en el sector de los juegos de azar al objeto de evitar la explotación de tales actividades con fines delictivos o fraudulentos. [13]

34. En el presente asunto, antes de abordar el fondo de la cuestión planteada, querría decir unas palabras sobre la competencia del Tribunal de Justicia y la admisibilidad de la cuestión prejudicial.

A. *Sobre la competencia del Tribunal de Justicia y la admisibilidad de la cuestión prejudicial*

35. En lo referente, en primer lugar, a la competencia del Tribunal de Justicia para resolver, de limitarse a una primera lectura de la resolución de remisión, procede señalar que todos los aspectos del procedimiento penal pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente parecen limitarse a Italia.

36. Ahora bien, cabe recordar que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que es indistintamente aplicable a los nacionales italianos y a los nacionales de otros Estados miembros, sólo puede, por lo general, estar comprendida en el ámbito de aplicación de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales establecidas en el Tratado FUE en la medida en que se aplique a supuestos que guardan relación con los intercambios intracomunitarios. [14]

37. A este respecto, la resolución de remisión omite precisar si el operador (u organizador de apuestas), con el que la demandante en el procedimiento principal probablemente mantiene relaciones contractuales está establecido en Italia o en otro Estado miembro.

11 — Véase la sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), apartado 55.

12 — Véase la sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), apartados 52 y 53.

13 — Véase la sentencia Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133), apartado 57.

14 — Véase, por ejemplo, la sentencia Garkalns (C-470/11, EU:C:2012:505), apartado 21 y jurisprudencia citada.

38. A pesar de esta omisión, opino que, habida cuenta en especial de la referencia al contexto en el que se insertaba la sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), el Tribunal de Justicia puede declararse competente en el caso de autos, ya que no se puede excluir *a priori* la presencia de un elemento transfronterizo y, por consiguiente, de un factor de conexión con el Derecho de la Unión. En efecto, parece que el juez remitente parte del supuesto de que la demandante en el litigio principal está vinculada a un operador de otro Estado miembro que no es titular de una autorización y que quedó ilegalmente excluido de la licitación abierta en 2012.

39. En segundo lugar, aunque ninguno de los intervinientes haya expresado reservas reales respecto de la admisibilidad de la cuestión prejudicial, la información proporcionada por el órgano jurisdiccional remitente me parece, en bastantes aspectos, fragmentaria y podría, en cierta medida, considerarse que no cumple los requisitos constantemente reiterados por el Tribunal de Justicia.

40. En particular, creo que la resolución de remisión no señala, tal como exige la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, las razones precisas que han conducido al juez nacional a dudar sobre la interpretación del Derecho de la Unión y a estimar necesario plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia respecto de la obligación de cesión a título gratuito impuesta a los nuevos concesionarios prevista por la medida controvertida. Ahora bien, es indispensable que el juez nacional dé un mínimo de explicaciones sobre las razones de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre estas disposiciones y la legislación nacional aplicable. [15]

41. En el presente caso, no es sencillo determinar los motivos por los cuales la medida controvertida, a saber, la obligación de cesión a título gratuito del uso de los bienes que constituyen una red de juegos al vencimiento del contrato de concesión, es cuestionada directamente en el litigio principal. En efecto, no me parece que el embargo preventivo de los bienes utilizados por la demandante en el litigio principal para la actividad de recogida de apuestas, que precisamente constituye el objeto de la controversia en el litigio penal principal, tenga relación con la aplicación de dicha medida.

42. De forma más general, cabe preguntarse seriamente sobre la utilidad que presenta, en el asunto principal, la impugnación de la cláusula que impone, al vencimiento del contrato de concesión, la cesión a título gratuito del uso de determinados bienes necesarios para realizar la actividad de recogida de apuestas.

43. Tal como examinaré más adelante en las presentes conclusiones, y a diferencia de las situaciones en cuestión en los asuntos que dieron lugar a las sentencias Costa y Cifone [16] así como Stanley International Betting y Stanleybet Malta, [17] la reorganización del sistema mediante una nueva licitación —en el presente caso la efectuada tras la intervención del legislador mediante el Decreto-ley de 2012— no se cuestiona en su totalidad. En este contexto, le corresponde al juez nacional en exclusiva comprobar si, habida cuenta de las normas de Derecho nacional aplicables, la medida controvertida puede influir efectivamente en la situación penal de la Sra. Laezza.

44. En consecuencia, la cuestión prejudicial parece basarse así en representaciones fácticas que no tienen un apoyo directo en los autos del asunto principal.

15 — Véase, en particular, la sentencia Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133), apartado 34 y jurisprudencia citada.

16 — Asunto C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80.

17 — Asunto C-463/13, EU:C:2015:25.

45. En tales circunstancias, la regularidad formal de la resolución de remisión podría cuestionarse seriamente y por esa razón la cuestión prejudicial podría considerarse inadmisible. Aunque tan sólo el juez nacional puede apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su sentencia, la pertinencia de las cuestiones que éste plantea al Tribunal de Justicia así como la fase del procedimiento en la que procede plantear dichas cuestiones, [18] también es necesario que el Tribunal de Justicia conozca los elementos de hecho y de Derecho precisos para responder de manera útil a las cuestiones que le han sido sometidas. [19]

46. Sin embargo, el Tribunal de Justicia podría considerar, mediante una interpretación muy amplia respecto del órgano jurisdiccional remitente y apoyándose en la información derivada de precedentes jurisprudenciales, a los que este último se ha referido expresamente, que la cuestión que se plantea en el presente caso es la de si un Estado miembro, que pretende subsanar las exclusiones ilegales que tuvieron lugar anteriormente convocando una nueva licitación, impone en este contexto obligaciones que otorgan una ventaja adicional a los operadores existentes o que hacen excesivamente difícil el ejercicio de los derechos de los operadores excluidos ilegalmente. Las dudas del órgano jurisdiccional remitente se basan, por lo tanto, en la hipótesis de que, a los efectos de la aplicación de una sanción penal, no se puede reprochar a la Sra. Laezza no ser titular de una concesión —y, por tanto, de una autorización de policía— en el marco de una licitación convocada según reglas y en condiciones contrarias al Derecho de la Unión.

B. *Sobre el fondo*

47. De las observaciones presentadas al Tribunal de Justicia se desprende que, a grandes rasgos, existen dos puntos de vista enfrentados.

48. Según el primero de estos puntos de vista, defendido por la Sra. Laezza y, de forma menos enfática, por la Comisión, la medida controvertida no es compatible con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, debido, en particular, a que conlleva restricciones que no pueden considerarse justificadas por el objetivo perseguido, a saber, el de asegurar la continuidad del servicio de recogida de juego, a la vez que se canalizan las actividades de juegos de azar en circuitos controlables para prevenir la explotación de estos para fines criminales y fraudulentos. En todo caso, esta medida no se puede calificar de proporcionada.

49. Según el segundo, que apoyan los gobiernos italiano y belga, esta normativa es totalmente compatible con las disposiciones del Tratado, interpretadas a la luz de los principios de igual de trato y de efectividad. De este modo, los gobiernos intervinientes alegan que la medida controvertida, en primer lugar, no es discriminatoria (dado que, en concreto, es aplicable de forma indistinta a las empresas que participaron en la licitación convocada en 2012), en segundo lugar, está justificada por una razón imperiosa de interés general y, en tercer lugar, es proporcional al objetivo perseguido.

50. Es bien sabido, desde la sentencia Schindler, [20] que, habida cuenta de las considerables divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros, el ámbito de los juegos de azar ha quedado sin armonizar a nivel europeo y los Estados miembros gozan de un amplio poder de apreciación en lo referente a la elección del nivel de protección de los jugadores, y, por lo tanto, de los consumidores, que consideren más adecuado. Sin embargo, las restricciones que impongan los Estados miembros deben cumplir los requisitos que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con su justificación por razones de interés general y su proporcionalidad. [21]

18 — Véanse, en este sentido, en particular, las sentencias Enderby (C-127/92, EU:C:1993:859), apartado 10; Schmelz (C-97/09, EU:C:2010:632), apartado 28, así como Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartado 15.

19 — Véase, en particular, la sentencia Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758), apartado 17.

20 — Asunto C-275/92, EU:C:1994:119.

21 — Véase, en este sentido, en particular, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International (C-42/07 EU:C:2009:519), apartados 57 a 59 y jurisprudencia citada.

51. Conforme al modelo de análisis utilizado generalmente en la materia, procede examinar la problemática que se nos plantea en tres fases.

52. En primer lugar, es preciso comprobar si la disposición controvertida constituye una restricción de las libertades consagradas en los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y, en su caso, si dicha restricción es discriminatoria.

53. En segundo lugar, procede concentrarse en analizar si, de manera general, los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificar esta obligación de cesión a título gratuito son susceptibles de justificar tal restricción.

54. En tercer lugar, se debe determinar si una medida como aquélla a la que se refiere el presente caso puede ser considerada necesaria y proporcional a la luz de los objetivos perseguidos.

55. Si bien las dos primeras fases del análisis no parecen presentar una especial dificultad, me parece que el examen de la tercera, teniendo en cuenta la falta de información en cuanto a las condiciones y procedimientos que rodean a la medida controvertida, es más complejo.

1. Sobre la existencia de una potencial restricción de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE y de una discriminación en este sentido [22]

a) Identificación de una restricción

56. El concepto de restricción abarca las medidas adoptadas por un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, afecten *al acceso al mercado* de las empresas de otros Estados miembros y obstaculicen así el comercio dentro de la Unión. [23]

57. Parece que la jurisprudencia emplea una definición muy amplia de lo que potencialmente puede constituir una «restricción».

58. En el sector de los juegos de azar, se han considerado como restricciones a la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios las medidas adoptadas por los Estados miembros que suponen la prohibición o, en todo caso, la limitación en diversos grados del derecho a organizar y ofrecer juegos en el territorio de los Estados miembros. Por lo que respecta, más concretamente, al sistema italiano de monopolios de Estado y de concesiones que regula la adjudicación de licencias para el ejercicio de actividades en el sector de los juegos de azar, el Tribunal de Justicia ha declarado en diversas ocasiones que implica tales restricciones. [24]

59. A mi juicio, también debe concluirse lo mismo en lo referente a las medidas que imponen determinados requisitos a las empresas que desean participar en la licitación convocada para la obtención de una concesión.

60. Me parece que lo mismo sucede respecto de la medida controvertida, esto es, la obligación contractual de cesión a título gratuito, impuesta por el artículo 25 del proyecto de contrato aplicable a las concesiones adjudicadas a raíz del concurso convocado en 2012.

22 — La cuestión se examinará en el presente caso sin establecer una distinción entre la libertad de establecimiento, por una parte, y la libre prestación de servicios, por otra.

23 — Véanse, en este sentido, las sentencias SOA Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827), apartado 45 y jurisprudencia citada, y Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:685), apartado 67.

24 — Véanse, en particular, las sentencias Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133), apartado 42 y la jurisprudencia citada; Biasci y otros (C-660/11 y C-8/12, EU:C:2013:550), apartado 21, y Costa y Cifone (C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80), apartados 69 y 70.

61. En efecto, tal medida parece desventajosa para los operadores económicos que desean realizar actividades de recogida de apuestas.

62. Parece efectivamente que la obligación de cesión a título gratuito del uso de los equipos utilizados para la recogida de apuestas en caso de cese de la actividad, incluido en el supuesto del simple vencimiento de la concesión, puede hacer menos atractivo el ejercicio de esta actividad económica. El riesgo de que una empresa deba ceder el uso de bienes en su posesión, sin contraprestación económica, impidiéndole así rentabilizar su inversión, es susceptible de hacer menos atractiva su participación en la licitación de 2012, e incluso de desanimarla a participar en tal licitación para la adjudicación de una concesión.

63. La obligación controvertida de cesión a título gratuito parece tanto más limitativa y disuasoria (restrictiva), cuanto que, tal como se desprende de las indicaciones previstas en el artículo 25 del proyecto de contrato, ésta puede venir acompañada de obligaciones adicionales, como la posible obligación de entregar los equipos aludidos exentos de derechos y reclamaciones de terceros, la obligación de asumir los costes del traslado físico de los equipos, así como los posibles gastos generados por la necesidad de transferir los bienes en cuestión «en condiciones que permitan garantizar la continuidad del funcionamiento de la red electrónica». Asimismo, las obligaciones «de proporcionar [a la autoridad de que se trate] todos los datos y la información útiles para facilitar la transferencia de la gestión», de «incluir, en los contratos a celebrar con sus proveedores, una cláusula que prevea una facultad de subrogación a favor de [la ADM] o la posibilidad de renovar los contratos a su vencimiento» (asumiendo las contraprestaciones que pudieran ser necesarias para garantizar la aceptación de esta cláusula) y, por último, de «resolver, a solicitud de [la ADM], cualquier relación de subordinación y de colaboración establecida para la ejecución de la concesión», obligaciones expresamente previstas en los apartados 4 a 6 del artículo 25 del proyecto de contrato, refuerzan la naturaleza particularmente restrictiva de la medida controvertida.

64. En conclusión, la medida controvertida, que impone a los licitadores en el concurso de 2012 una serie de obligaciones que les suponen unas consecuencias económicas no desdeñables, puede influir en su decisión de participar o no en dicho concurso y, por lo tanto, puede potencialmente constituir una restricción a las libertades de establecimiento y de prestación de servicios.

b) Sobre la existencia de una restricción impuesta de forma discriminatoria

65. Antes de abordar la cuestión de las justificaciones ofrecidas en apoyo de la disposición controvertida, procede determinar brevemente si las restricciones controvertidas se han impuesto de forma discriminatoria. En efecto, sólo las restricciones que se aplican sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por razones imperiosas de interés general. [25]

66. En el presente caso, me parece que de los elementos presentados ante el Tribunal de Justicia se desprende que la medida controvertida se impuso a todos los operadores que desearon participar en la licitación convocada en 2012 y sin distinción sobre su lugar de establecimiento.

67. Aun suponiendo que se deba considerar, tal como alude la Sra. Laezza, apoyada respecto a este punto por el órgano jurisdiccional remitente, que la medida controvertida en realidad sólo es aplicable a los nuevos candidatos concesionarios, lo que corresponde verificar al juez nacional, esta medida tampoco parece suponer una discriminación respecto de los operadores no establecidos en territorio italiano. En efecto, incluso en tal caso, a mi juicio, debe considerarse que la medida controvertida es indistintamente aplicable a los candidatos de la licitación convocada en 2012.

25 — Véase, en este sentido, la sentencia Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:685), apartado 72 y jurisprudencia citada.

2. Sobre la justificación de la restricción controvertida

68. Según reiterada jurisprudencia, la restricción de las actividades relacionadas con los juegos de azar puede justificarse por razones imperiosas de interés general, tales como la protección de los consumidores así como la prevención del fraude y de la incitación a los ciudadanos a unos gastos de juego excesivos. [26] Por lo que respecta a la normativa italiana sobre los 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 desprenden de tal normativa. [27]

69. En el presente caso, es preciso señalar que el artículo 25 del proyecto de contrato presenta pocas indicaciones de los objetivos perseguidos por la adopción de la medida controvertida, limitándose a mencionar que los «bienes deberán ser transferidos [...] en condiciones que permitan garantizar la continuidad del funcionamiento de la red electrónica».

70. Aunque el órgano jurisdiccional remitente propuso la idea de que esta medida obedece probablemente a «una lógica de sanción» sin precedentes, por su parte el gobierno italiano señaló que la medida en cuestión estaba justificada, según se deducía de diversas indicaciones que figuran en el artículo 25 del proyecto de contrato y en el artículo 1, apartado 77, de la Ley nº 220, por la necesidad de garantizar la continuidad del servicio de recogida legalmente autorizado y así luchar contra la criminalidad y la recogida ilegal, impidiendo que un operador que ya no tenga las autorizaciones necesarias continúe con la recogida. El citado órgano jurisdiccional señala, en este contexto, que, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, los juegos de azar suponen un elevado riesgo de comisión de delitos y fraudes, habida cuenta de la importancia que puede alcanzar su recaudación y de las ganancias que pueden ofrecer a los jugadores. [28]

71. En mi opinión, el objetivo de continuidad del servicio, con el fin último de luchar contra la recogida ilegal de apuestas y la criminalidad, puede representar, de forma global, una razón imperiosa de interés general susceptible de justificar una limitación de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que se reconoce que el objetivo de luchar contra la criminalidad, sometiendo a los operadores activos en este sector a control y canalizando las actividades de juegos de azar en circuitos así controlados, puede justificar las restricciones a las libertades fundamentales. [29]

72. Por lo demás y tal como ha mencionado el gobierno italiano, el establecimiento de un sistema de concesiones, cuyo principio ha sido validado por el Tribunal de Justicia, implica la celebración de contratos de concesión que conducen a obligaciones mutuamente vinculantes entre la autoridad concedente y la empresa concesionaria.

73. En este contexto, y como se establece en diferentes disposiciones nacionales, la cesión a título gratuito de determinados bienes al vencimiento del contrato de concesión es concebible en determinados supuestos.

26 — Sentencia Stanley International Betting y Stanleybet Malta (C-463/13, EU:C:2015:25), apartado 48 y jurisprudencia citada.

27 — Véase la sentencia Biasci y otros (C-660/11 y C-8/12, EU:C:2013:550), apartado 23.

28 — Véase la sentencia Costa y Cifone (C-72/10 y C-77/10, EU:C:2012:80), apartado 76 y jurisprudencia citada.

29 — Sentencia Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133), apartados 48 y 49.

74. Tal es el caso, por ejemplo, de los bienes denominados «retornables», contemplado en el Derecho administrativo francés, en el supuesto de las concesiones de servicios públicos. No obstante, debe precisarse que dichos bienes, que se consideran indispensables para la prestación de un servicio público, se consideran como propiedad *ab initio* de la Administración y por lo tanto revierten a ésta gratuitamente, aunque hayan sido financiados y realizados por el delegado. También se debe señalar que la consideración de bien retornable puede no excluir una compensación por lo que respecta a la parte no amortizada del bien. [30]

75. También cabe indicar que, si bien dicha cesión «graciosa» está perfectamente justificada desde el punto de vista económico en el caso de infraestructuras de gran envergadura particularmente costosas y que presentan un carácter no fungible e intransmisible, es muy difícilmente concebible en el caso de bienes cuya adquisición o realización no plantean una especial dificultad.

76. No obstante, aun suponiendo que el órgano jurisdiccional remitente pueda llegar a considerar que el verdadero objetivo perseguido por la medida controvertida no es la continuidad del servicio y la lucha contra la criminalidad, sino una mera maximización de los ingresos del Estado, entonces, tal como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, el mero objetivo de maximizar los ingresos del Tesoro Público no puede permitir semejante restricción de la libre prestación de servicios. [31] Efectivamente le corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar si las normativas de los Estados miembros responden verdaderamente a los objetivos susceptibles de justificarlas, y, en su caso, si las restricciones que imponen no resultan desproporcionadas en relación con dichos objetivos. [32] En este contexto, si un Estado miembro invoca un objetivo para justificar el menoscabo de la libre prestación de servicios, debe proporcionar al órgano jurisdiccional que ha de pronunciarse sobre esta cuestión todos los datos que le permitan comprobar que dicha medida cumple las exigencias del principio de proporcionalidad. [33]

77. Por el contrario, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente deba confirmar los motivos de interés legítimo propuestos por el gobierno italiano, el órgano jurisdiccional remitente también deberá verificar que la obligación de cesión a título gratuito controvertida cumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad que se derivan de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

3. Sobre la proporcionalidad de la medida en relación con el objetivo de interés general alegado

78. Debe señalarse que la resolución de remisión proporciona pocas indicaciones útiles sobre las condiciones de ejecución y aplicación de la medida controvertida. En particular, no se mencionan ni las condiciones a las que se somete la cesión a título gratuito ni la naturaleza de la facultad de ordenar dicha medida (discrecional o no).

79. Como señalaré a continuación, dichos datos son, no obstante, parámetros pertinentes y esenciales en el examen de la proporcionalidad de la medida en cuestión.

30 — Para un ejemplo reciente de las normas que rigen dichos bienes, véase, en particular, la sentencia del Consejo de Estado (Pleno), de 21 de diciembre de 2012, Municipio de Douai nº 342788 (ECLI:FR:CEASS:2012:342788.20121221).

31 — Véase, en particular, la sentencia Dickinger y Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), apartado 55.

32 — Véanse las sentencias Gambelli y otros (C-243/01, EU:C:2003:597), apartado 75, y Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, EU:C:2007:133), apartado 58.

33 — Véase la sentencia Dickinger y Ömer (C-347/09, EU:C:2011:582), apartado 54 y jurisprudencia citada.

80. Esta exigencia tiene una gran importancia cuando se debaten precisamente cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión en relación con un ámbito, como el de los juegos de azar, respecto del cual se ha demostrado que no existe una armonización a escala europea y que los Estados miembros continúan gozando de una amplia facultad de apreciación. En tal ámbito, las autoridades nacionales, en general, y el juez nacional, en particular, son los que están mejor situados para identificar los objetivos legítimos efectivamente perseguidos y los medios para lograr alcanzarlos.

81. La escasa información proporcionada en cuanto a las condiciones en que se impone, en su caso, la medida controvertida al concesionario hace que al Tribunal de Justicia le resulte imposible dar una respuesta clara y, por tanto, útil a la cuestión planteada.

82. En el presente caso, el órgano jurisdiccional remitente se ha limitado a señalar que, aunque la obligación de cesión a título gratuito del uso de los bienes, contemplada en el artículo 25 del proyecto de contrato, no parece injustificada en los supuestos de resolución y revocación del concesionario, por el contrario, éste no parece ser el caso en el supuesto en el que la obligación esté simplemente ligada a la expiración del plazo limitado de la concesión y no a una falta o a un incumplimiento del concesionario.

83. Por lo demás, la resolución de remisión no contiene ninguna precisión sobre la naturaleza y el valor de los bienes cuyo uso debe ser cedido gratuitamente en virtud de la medida controvertida.

84. Sin embargo, estas precisiones me parecen cruciales para responder a la cuestión planteada. A falta de información suficiente sobre la situación fáctica y jurídica nacional, que le corresponde proporcionar al órgano jurisdiccional nacional, el Tribunal de Justicia sólo puede realizar consideraciones generales y se ve obligado a hacer conjeturas poco deseables.

85. A pesar de la ausencia de estas precisiones y recordando siempre que, en todo caso, le corresponde al juez nacional pronunciarse definitivamente sobre la necesidad y la proporcionalidad de la medida controvertida, me parece oportuno, no obstante, proporcionar al órgano jurisdiccional remitente, en la medida de lo posible, indicaciones sobre los parámetros que, en su caso, deberá tener en cuenta en su examen.

86. Inicialmente abordaré la cuestión de la *adecuación* de la medida controvertida, para abordar posteriormente la cuestión de su *proporcionalidad*.

87. En primer lugar, en lo referente a si la medida controvertida puede garantizar la realización del objetivo u objetivos invocados por el Estado miembro (examen de su adecuación), me permito albergar ciertas dudas.

88. Ante todo, aunque no parece que se pueda excluir que la cesión a título gratuito, a la ADM o a otro concesionario, del uso de los bienes materiales e inmateriales que constituyen la red de gestión de recogida de juego, en los —probablemente escasos— supuestos de ruptura brusca del contrato de concesión por resolución o revocación, pueda servir para garantizar la continuidad del servicio, no parece que ése sea necesariamente el caso en el supuesto en el que el contrato de concesión llegue a su fecha de vencimiento natural.

89. Volviendo al asunto principal, del Decreto-ley de 2012 [véase el artículo 10, apartado 9 *octies*, letra b)] se desprende claramente que las nuevas concesiones vencerán el 30 de junio de 2016. En estas circunstancias, la exigencia de continuidad de la actividad autorizada de recogida de apuestas, que parece motivar la medida de cesión gratuita controvertida, parece difícilmente comprensible, dado que la fecha de expiración de la concesión es un dato perfectamente conocido por la administración nacional competente.

90. Por lo demás, corresponde al juez remitente comprobar que el objetivo de continuidad del funcionamiento de las redes autorizadas de juegos, con el objetivo último de canalizar la demanda de juegos hacia los circuitos legales, suponiendo que la persecución de dicho objetivo se haya demostrado, debe ser perseguido de forma coherente y sistemática.

91. Del mismo modo, se desprende de la disposición controvertida que la cesión a título gratuito del uso de los bienes que constituyen la red de juegos no se impone de forma sistemática sino únicamente «[a] solicitud expresa de la ADM», lo que, dado que no se han proporcionado precisiones a este respecto, suscita dudas en cuanto a las condiciones precisas en las que ésta se impone, y, por lo tanto, en cuanto a la adecuación y transparencia de la medida controvertida.

92. En este sentido, el gobierno italiano ha señalado, en sus observaciones escritas, que la medida controvertida se limita a atribuir una facultad contractual a la ADM, que no está en absoluto obligada a solicitar la cesión gratuita del uso de los bienes destinados a la gestión y a la red de juegos y que no puede, en todo caso, ejercitarla arbitrariamente. Al preguntársele a este respecto en la vista, el gobierno italiano señaló que no podía dar más indicaciones sobre las condiciones en la que la ADM recurre a la medida controvertida, ya que ésta no había sido activada jamás.

93. También en este caso corresponde al juez remitente comprobar que, como sostiene el gobierno italiano, se pretende aplicar la medida controvertida únicamente en supuestos extremos y claramente acotados para garantizar la persecución de los objetivos invocados por dicho gobierno. Asimismo, le corresponde verificar que esa medida sea impuesta concretamente de forma no discriminatoria, objetiva y transparente.

94. En segundo lugar, en el caso de que el juez nacional llegara a la conclusión de que la obligación de cesión a título gratuito en cuestión contribuye a la consecución de los objetivos de interés general a los que alude el gobierno italiano y que ésta se impone de forma no discriminatoria, objetiva y transparente, dicho juez deberá también comprobar que la medida controvertida no vaya más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

95. Ante todo, corresponde al juez nacional verificar que el objetivo alegado de continuidad de las actividades de recogida de apuestas entre las concesiones adjudicadas en 2012, a resultas del Decreto-ley de 2012, y las concesiones que serán adjudicadas en 2016, habida cuenta en particular de que la fecha de vencimiento de estas últimas es conocida, no podía alcanzarse por otros medios tales como la convocatoria, en tiempo útil, de una nueva licitación —y, simultáneamente, la rápida adjudicación de nuevas concesiones— o incluso, de forma todavía más sencilla, la renovación de las concesiones ya adjudicadas, lo que parece una vía más que probable. [34]

96. A continuación, corresponderá al juez remitente concentrarse, en cada caso, en considerar el valor de los bienes afectados por la obligación de cesión a título gratuito.

97. Si se concluye que dicho valor, en particular, el de los equipos informáticos destinados a la gestión y a la recogida de las apuestas, es simbólico, teniendo en cuenta especialmente los 11 000 euros que los licitadores deben pagar, en todo caso, como puja de salida con arreglo al artículo 10, apartado 9 *octies*, letra c), del Decreto-ley de 2012, entonces se podrá concluir que la medida controvertida es proporcionada.

98. En la evaluación del valor de dichos bienes, el hecho, alegado por el gobierno italiano, de que estos habrán sido total o parcialmente «amortizados» al vencimiento de la concesión omite, en mi opinión, dos elementos fundamentales. El primero es que la medida controvertida podría aplicarse no sólo al vencimiento natural de la concesión, sino también en el caso de un cese forzoso y anticipado de ésta.

34 — En este sentido, cabe recordar que las concesiones adjudicadas en 1999 (denominadas «CONI»), que expiraban el 30 de junio de 2012, precisamente fueron prorrogadas, con el fin de garantizar la continuidad de las actividades, hasta julio de 2013.

El segundo es que, incluso suponiendo que se considere que los bienes objeto de la cesión a título gratuito están amortizados, esto no implica en absoluto que el concesionario afectado no sufra un perjuicio económico, dado que se ve privado de la posibilidad de cederlos a título lucrativo en función del valor de mercado de dichos bienes.

99. Tampoco puede excluirse que una medida menos restrictiva, como una cesión forzosa, pero a título lucrativo, pueda constituir una medida menos restrictiva que las autoridades italianas podrían imponer para lograr el objetivo alegado de garantizar la continuidad del servicio de recogida de apuestas.

100. El juez remitente deberá pronunciarse sobre la necesidad y la proporcionalidad de la medida controvertida en el litigio principal en atención a todos estos parámetros. [35]

IV. **Conclusión**

101. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, propongo responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente de la siguiente manera:

«Los artículos 49 TFUE y siguientes, así como 56 TFUE y siguientes, deben interpretarse en el sentido de que pueden oponerse a una cláusula, contenida en un proyecto de contrato de concesión con arreglo al Derecho nacional aplicable, que prevea que un concesionario tenga la obligación de ceder a título gratuito el uso de los bienes materiales e inmateriales de su propiedad que constituyen la red de gestión de recogida del juego tras el cese de la actividad de un concesionario por expiración del plazo final de la concesión o en virtud de medidas de resolución o revocación.

A fin de excluir tal situación, corresponde en particular al órgano jurisdiccional remitente comprobar que dicha obligación de cesión:

— esté justificada por motivos de interés legítimo, lo que implica un examen detallado de los motivos alegados a este respecto por la autoridad pública concedente en apoyo de dicha medida;

— es susceptible de contribuir a la realización del objetivo de interés legítimo perseguido, lo que exige, en el caso en el que se demuestre que la autoridad pública concedente persigue un objetivo de continuidad del funcionamiento de las redes autorizadas de juegos, que el juez verifique que el citado objetivo se persigue de forma coherente y no discriminatoria, y

— es proporcional a la luz del objetivo de interés general perseguido, esto es, que no se impone de manera arbitraria y que no va más allá de lo necesario para la realización de dicho objetivo. El examen de la proporcionalidad implica, en particular, un examen del valor de realización de los equipos afectados por la referida cesión.»

35 — Sentencia Digibet y Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756), apartado 40 y jurisprudencia citada.