# DECISIÓN (UE) 2025/892 DE LA COMISIÓN

**de 31 de octubre de 2024**

**relativa a la medida SA.56399 y SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC) ejecutada por Francia a favor de Française des Jeux**

*[notificada con el número C(2024) 7735]*

**(El texto en lengua francesa es el único auténtico)**

**(Texto pertinente a efectos del EEE)**

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 108, apartado 2, párrafo primero,

Visto el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo y, en particular, su artículo 62, apartado 1, letra a),

Después de haber emplazado a los interesados para que presentaran sus observaciones, de conformidad con los citados artículos ([1]), y teniendo en cuenta dichas observaciones,

Considerando lo siguiente:

## 1. PROCEDIMIENTO

(1) El 31 de enero de 2020, la Comisión Europea recibió una denuncia presentada por la «*Association Française du Jeu en Ligne*» (en lo sucesivo, «la AFJEL») ([2]) que tenía por objeto la supuesta concesión de ayudas estatales ilegales a Française des Jeux (en lo sucesivo, «FDJ»).

(2) El 5 de marzo de 2020, la Comisión Europea recibió una segunda denuncia con el mismo objeto interpuesta por «*Betting and Gaming Council*» (en lo sucesivo, «BCG») ([3]).

(3) El 26 de julio de 2021, la Comisión decidió incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») en relación con la supuesta medida de ayuda para la concesión de derechos exclusivos garantizados durante veinticinco años a cambio de una remuneración insuficiente (en lo sucesivo, «la decisión de incoación» o «la incoación del procedimiento»). La Comisión notificó esta decisión a Francia el 27 de julio de 2021.

(4) La Decisión de la Comisión de incoar el procedimiento se publicó en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 3 de diciembre de 2021. La Comisión invitó a los interesados a presentar sus observaciones a propósito de las supuestas medidas de ayuda.

(5) Francia presentó sus observaciones el 3 de noviembre de 2021. La Comisión recibió observaciones escritas de FDJ el 3 de enero de 2022. El 3 de enero de 2022, recibió además las observaciones escritas de BETCLIC Enterprises Limited (en lo sucesivo, «Betclic») y las de la Union des blessés de la face et de la tête (en lo sucesivo, «la UBFT») y de la Fédération Nationale André Maginot (en lo sucesivo, «la FNAM»). La Comisión recibió observaciones escritas de la AJFEL el 12 de enero de 2022 y de BCG el 18 de enero de 2022. El 20 de enero de 2022, la Comisión recibió los comentarios de la Asociación Europea de Juegos y Apuestas (European Gaming and Betting Association, «la EGBA»).

(6) La Comisión transmitió a Francia las observaciones de las partes interesadas sobre la decisión de incoación mediante cartas de 31 de enero de 2022 y de 15 de febrero de 2022, dándole la posibilidad de comentarlas, y recibió sus comentarios por carta de 19 de abril de 2022.

([1]) DO C 487, de 3 de diciembre de 2021, p. 13 — Supuesta concesión de ayudas estatales ilegales a Française des Jeux — Invitación a presentar observaciones en aplicación del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

([2]) La AFJEL es una asociación profesional que agrupa a la mayoría de los operadores de apuestas deportivas en línea autorizados en Francia.

([3]) BCG es una entidad que representa el 90 % de la industria de las apuestas y los juegos en el Reino Unido. En particular, BCG representa a operadores de juegos en línea que disponen de una licencia en el Reino Unido.

(7) Mediante correos electrónicos con fecha de 23 de febrero de 2022, 2 de mayo de 2022, 8 de julio de 2022, 10 de noviembre de 2022, 17 de noviembre de 2022, 6 de enero de 2023, 8 de marzo de 2023, 13 de marzo de 2023, 20 de marzo de 2023, 28 de abril de 2023, 23 de junio de 2023, 13 de septiembre de 2023, 29 de septiembre de 2023, 26 de octubre de 2023, 14 de diciembre de 2023, 22 de enero de 2024, 23 de enero de 2024, 2 de febrero de 2024, 12 de marzo de 2024, 22 de abril de 2024, 28 de abril de 2024, 16 de mayo de 2024, 17 de junio de 2024, 18 de septiembre de 2024 y 21 de octubre de 2024, el representante de la AFJEL y de BCG aportó información adicional y se entrevistó con la Comisión el 9 de junio de 2022 y el 27 de septiembre de 2022.

(8) Los servicios de la Comisión recibieron información complementaria de las autoridades francesas el 17 de julio y el 23 de octubre de 2024.

(9) Los servicios de la Comisión se entrevistaron con la Autorité Nationale des Jeux (ANJ, Autoridad Nacional del Juego) el 27 de octubre de 2022. Se formularon preguntas complementarias a la ANJ el 12 de noviembre de 2022, a las que respondió el 27 de febrero de 2023.

## 2. DESCRIPCIÓN DE FDJ Y DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE LOS JUEGOS DE APUESTAS Y DE AZAR EN FRANCIA

### 2.1. FDJ, beneficiaria de la presunta ayuda

(10) FDJ es el primer operador francés de juegos de azar y el segundo operador de lotería en Europa. FDJ dispone de una red de más de 29 000 puntos de venta situados en más de 11 000 comunas (municipios) y cuenta con cerca de 3 000 trabajadores ([4]).

(11) En 2023, FDJ registró un volumen de negocios de 2 621 millones EUR, un beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones (EBITDA) de 656,8 millones EUR y un beneficio neto de 425,1 millones EUR. Contaba con 6 710,4 millones EUR en concepto de beneficios brutos de los juegos de azar ([5]).

(12) FDJ es el operador histórico en materia de juegos de azar en Francia. El 9 de noviembre de 1978, el Estado concedió a la Société de la Loterie Nationale et du Loto National, que en 1991 pasó a ser FDJ, derechos exclusivos para la organización y la explotación de la lotería nacional ([6]). El 1 de abril de 1985, se le concedieron derechos exclusivos para la explotación de apuestas deportivas (salvo carreras de caballos) ([7]).

(13) El 12 de mayo de 2010, Francia abrió a la competencia el sector de los juegos de apuestas y de azar en línea mediante la Ley n.º 2010-476. De esta forma, a partir de esa fecha, están abiertos a la competencia el mercado de las apuestas hípicas, de las apuestas deportivas en línea y de los juegos de póker en línea. FDJ sigue teniendo el monopolio en el mercado de la lotería (sorteos y juegos instantáneos) y en el mercado de las apuestas deportivas en red física de distribución (salvo carreras de caballos) ([8]).

(14) El 22 de mayo de 2019 se aprobó una reforma del mercado de los juegos de apuestas y de azar en Francia (véase la sección 2.2).

(15) Los actos reglamentarios que dieron lugar a la concesión de los derechos exclusivos mencionados en el considerando 12 fueron derogados el 23 de junio de 2020 ([9]).

([4]) Esta información está disponible en el informe de actividad integrado de FDJ para el año 2023: https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/.

([5]) Presentación de los estados financieros consolidados de FDJ de 2023: https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/.

([6]) Estos derechos exclusivos fueron concedidos mediante el Decreto francés n.º 78-1067, de 9 de noviembre de 1978, relativo a la organización y a la explotación de los juegos de azar Loterie nationale y Loto national. Las modalidades y condiciones de ejercicio de estos derechos se aclararon en un convenio firmado el 29 de diciembre de 1978 entre el Estado y la Société de la Loterie Nationale et du Loto National.

([7]) Estos derechos exclusivos fueron concedidos mediante el Decreto francés n.º 85-390, de 1 de abril de 1985, relativo a la organización y al funcionamiento de la lotería deportiva. El convenio del 29 de diciembre de 1978 (véase más arriba) fue modificado para que reflejase la extensión del ámbito de alcance de los derechos exclusivos concedidos. Más tarde, fue modificado de nuevo mediante la incorporación de cláusulas adicionales que prevén, en particular: i) la ampliación del ámbito de alcance de los derechos exclusivos conferidos; ii) la modificación de la duración de aplicabilidad del convenio (inicialmente previsto para una duración de treinta años, previendo la última modificación del 9 de marzo de 2006 que «el convenio se celebra por una duración indefinida»); iii) las modificaciones relativas a las condiciones de liquidación de la Société de la Loterie Nationale et du Loto National, en particular las condiciones de indemnización en el caso de que dicha sociedad dejase de estar encargada por decreto de la organización y explotación de los juegos concedidos bajo derechos exclusivos.

([8]) Véase la sección 2.2 de la Decisión de incoación, para una descripción detallada del marco jurídico aplicable antes de la reforma del 22 de mayo de 2019.

([9]) Los Decretos n.º 78-1067 de 9 de noviembre de 1978 y n.º 85-390 de 1 de abril de 1985 fueron derogados el 23 de junio de 2020. El convenio, basado en los Decretos n.º 78-1067 de 9 de noviembre de 1978 y n.º 85-390 de 1 de abril de 1985, quedó rescindido.

### 2.2. **Reforma de los juegos de apuestas y de azar en Francia**

(16) El 22 de mayo de 2019, las autoridades francesas adoptaron la Ley n.º 2019-486 relativa al crecimiento y la transformación de las empresas (en lo sucesivo, «la Ley PACTE») y, el 2 de octubre de 2019, adoptaron la Orden n.º 2019-1015 (*Ordonnance n.º 2019-1015*) por la que se reforman los juegos de apuestas y de azar (en lo sucesivo, «la Orden de octubre de 2019»). Se adoptaron varios decretos para completar estos dos actos normativos ([10]).

(17) Mediante dichos actos, Francia privatizó FDJ y reformó la normativa aplicable a los juegos de apuestas y de azar.

(18) La reforma de la normativa sobre los juegos de apuestas y de azar (en lo sucesivo, «la reforma de la Ley PACTE») versó sobre dos elementos principales: i) la concesión de derechos exclusivos a FDJ por un período de veinticinco años para, por una parte, la explotación de los juegos de lotería comercializados en red física de distribución y en línea y, por otra parte, la explotación de las apuestas deportivas comercializadas en red física de distribución mediante una remuneración de 380 millones EUR ([11]); y ii) la fiscalidad de las apuestas deportivas ([12]).

## 3. **APERTURA DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN FORMAL**

(19) Como se indica en los considerandos 1 y 2, la Comisión recibió dos denuncias relativas a la supuesta concesión de ayudas estatales ilegales a FDJ: una presentada el 31 de enero de 2020 por la AFJEL y otra presentada el 5 de marzo de 2020 por BCG. Ambas denuncias tienen el mismo objeto ([13]).

### 3.1. **Descripción de la medida objeto del procedimiento de investigación formal**

(20) Con motivo de las modificaciones introducidas por la Ley PACTE, FDJ se vio obligada a abonar al Estado una remuneración de 380 millones EUR en concepto de, por una parte, la explotación de los juegos de lotería comercializados en red física de distribución y en línea y, por otra parte, la explotación de las apuestas deportivas comercializadas en red física de distribución. El principio de tal remuneración estaba previsto en el artículo 137, apartado IV, punto 1, de la Ley PACTE, tal como se precisa en el artículo 17 de la Orden de 2019 (que establece que el «importe de dicho pago se fijará, previo dictamen conforme de la Comisión de Participaciones y Transferencias, en el pliego de condiciones previsto en el artículo 16»).

(21) Para determinar el importe de la remuneración de 380 millones EUR adeudada por FDJ (en lo sucesivo, «la remuneración» o «la compensación»), las autoridades francesas recurrieron a un método diferencial: compararon el valor teórico de los derechos exclusivos futuros de FDJ (a partir de 2019) en dos situaciones, antes de la reforma introducida por la Ley PACTE (situación previa a la Ley PACTE contrafáctica) y después de dicha reforma (teniendo en cuenta el efecto de la Ley PACTE en la situación fáctica).

([10]) En particular, el Decreto n.º 2019-1060, de 17 de octubre de 2019, relativo a las modalidades de aplicación del control del Estado sobre la sociedad FDJ.

([11]) Véase la sección 2.3.1 de la Decisión de incoación: el artículo 137 de la Ley PACTE establece que los derechos exclusivos se conceden por un período limitado a FDJ, y la Orden de 2019 especifica el alcance de los derechos exclusivos (artículos 7 y 8 de la Orden), define las condiciones en las que se ejercerán dichos derechos y precisa el período de ejercicio de los derechos, es decir, veinticinco años a partir de la publicación de la Ley PACTE (artículo 15 de la Orden). El Decreto n.º 2019-1060, de 17 de octubre de 2019, relativo a las modalidades de aplicación del control estrecho del Estado sobre la sociedad FDJ, fija en su artículo 3 en 380 millones EUR la remuneración que deberá abonar FDJ en concepto de los derechos exclusivos concedidos.
Un convenio firmado el 17 de octubre de 2019 entre el Estado francés y FDJ establece las modalidades de explotación de los derechos exclusivos.

([12]) Véase la sección 2.3.2 de la Decisión de incoación: El artículo 138, puntos I, III y IV, de la Ley PACTE modifica la base imponible (que pasa a ser los beneficios brutos de los juegos, en lugar de las cantidades apostadas como se venía haciendo hasta entonces) y los tipos aplicables a los tres regímenes fiscales específicos que gravan a los operadores de apuestas deportivas en Francia.

([13]) Además de la concesión de derechos exclusivos por un período de veinticinco años a cambio de una remuneración insuficiente (380 millones EUR), las denuncias hacían referencia a i) una garantía explícita e ilimitada para FDJ que la protege de ser privada de sus derechos exclusivos, o incluso de cualquier autorización en caso de infracción grave, y ii) un trato fiscal preferente en favor de FDJ para las apuestas deportivas en establecimientos físicos, en comparación con los operadores en línea. Ambas medidas (la supuesta garantía y la supuesta ventaja fiscal) no entran en el ámbito de aplicación de la Decisión de incoación. Por lo que se refiere a la supuesta garantía, la Comisión señala en la Decisión de incoación que de ella se deriva una protección adicional de los derechos exclusivos concedidos a FDJ. Esta protección supone una ventaja para FDJ al aumentar el valor de los derechos exclusivos, el cual debe ser valorizado y contabilizado en el marco del cálculo de la remuneración adeudada en concepto de los derechos exclusivos. Por lo tanto, la Comisión considera necesario analizar la protección de los derechos junto con la evaluación de la compensación. Por lo que se refiere a la supuesta ventaja fiscal, la Comisión observa que la situación fiscal de FDJ se tuvo en cuenta indirectamente al evaluar la compensación, ya que la verificación del nivel de remuneración de los derechos exclusivos tuvo en cuenta todas las ventajas financieras concedidas a FDJ.

(22) Según el peritaje financiero detallado de las autoridades francesas, con fecha de 13 de septiembre de 2019, el valor teórico de los derechos exclusivos de FDJ antes de la reforma de dichos derechos por la Ley PACTE se había evaluado entre *[…]* * millones EUR y *[…]* millones EUR. Ahora bien, según las autoridades francesas, este valor teórico se ve afectado con motivo de la reforma por:

a) un impacto negativo relacionado con la limitación a veinticinco años del período de vigencia de los derechos exclusivos, cuando anteriormente se concedían sin limitación específica en cuanto a su duración (lo que representa una disminución de valor estimada por el peritaje financiero entre *[…]* millones EUR y *[…]* millones EUR)

b) un impacto positivo en la protección de los derechos exclusivos ([14]) y la estabilización del marco fiscal ([15]) conducente a un plan de negocios menos arriesgado que con arreglo a las disposiciones anteriores (que representa una ganancia de valor estimada por el peritaje financiero entre *[…]* millones EUR y *[…] EUR*)

c) un impacto negativo asociado a los efectos combinados del cambio de fiscalidad en el horizonte del plan de negocio y de otros costes adicionales soportados por FDJ a raíz de la Ley PACTE —por ejemplo, los costes de seguro contra el riesgo de incumplimiento de la contraparte y los costes de comercialización— (lo que representa una disminución de valor estimada por el peritaje financiero en *[…]* millones EUR).

(23) De esta forma, el valor teórico de los derechos exclusivos de FDJ tras la reforma de la Ley PACTE se estimó en *[…]* EUR (un valor que podría oscilar entre *[…]* y *[…]* EUR en función del coste medio ponderado del capital y de los ingresos procedentes de los derechos exclusivos).

(24) Así pues, las autoridades francesas estimaron que la remuneración adeudada por FDJ en concepto de sus derechos exclusivos estaba comprendida entre 121 y 748 millones EUR ([16]), correspondientes al impacto financiero de la Ley PACTE.

(25) Tras el dictamen de la Comisión de Participaciones y Transferencias (en lo sucesivo, «la CPT»), las autoridades francesas llegaron a la conclusión de que FDJ debería pagar una remuneración de 380 millones EUR, la cual reflejaría una estimación justa de la diferencia entre el valor teórico de los derechos exclusivos de FDJ antes de la reforma introducida por la Ley PACTE y el valor teórico de estos derechos tras la reforma.

### 3.2. **La Decisión de incoación**

(26) Mediante la Decisión de incoación, la Comisión expresa sus dudas en cuanto al enfoque adoptado por las autoridades francesas (el método diferencial) y en cuanto al hecho de que el importe de la compensación se ajuste al precio de mercado. De no ser así, FDJ disfrutaría de una ventaja competitiva.

(27) La Comisión señala que, en el marco de la decisión relativa al operador griego OPAP («el precedente de OPAP») ([17]), la Comisión consideró que una ayuda podía considerarse acorde con el precio de mercado a condición de que el Estado solo concediera al titular del derecho un beneficio razonable ([18]). En el marco de dicha decisión, la Comisión señaló que el método de los flujos de efectivo descontados ([19]) era adecuado para determinar tal beneficio razonable.

(28) Ahora bien, la Comisión subraya en la Decisión de incoación que, para determinar la remuneración adeudada por FDJ, las autoridades francesas utilizaron el método de los flujos de efectivo descontados, pero se desviaron del enfoque seguido por las autoridades griegas en el precedente de OPAP. En efecto, debido al método diferencial, se basaron en una comparación entre el valor teórico de los derechos exclusivos de FDJ antes de la reforma de la Ley PACTE y el valor teórico de dichos derechos tras la reforma, mientras que el enfoque seguido en el asunto relativo a OPAP consideraba los beneficios futuros generados durante la vigencia de la licencia.

(*) *Información confidencial.*

([14]) En el marco anterior, la autoridad reguladora podía obtener de FDJ los beneficios de dichos derechos en cualquier momento, mientras que los derechos se atribuyen a FDJ por ley, de modo que solo el legislador puede retirar dichos derechos.

([15]) Antes, la cuantía de los impuestos se fijaba anualmente. Por lo tanto, el Estado modificaba con frecuencia las exacciones públicas aplicables a FDJ, generando incertidumbre en cuanto a su margen de beneficios.

([16]) Horquilla orientativa a raíz de la actualización del plan de negocio de FDJ.

([17]) Véase la Decisión de la Comisión de 4 de enero de 2013 en el asunto SA.33988 (DO C 1 de 4.1.2013, p. 7), considerandos 28 a 29 y 32, confirmada por la sentencia del Tribunal General de 8 de enero de 2015, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, y por la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2016, Club Hotel Loutraki y otros/Comisión, asunto C-131/15 P, ECLI:EU:C:2016:989.

([18]) El beneficio mínimo necesario para cubrir los costes de funcionamiento y de inversión derivados del ejercicio de los derechos, más un beneficio razonable.

([19]) Los flujos de efectivo descontados son un método de valoración utilizado para estimar el valor de un activo o de una empresa descontando los flujos de efectivo futuros esperados a su valor actual. Tiene en cuenta el tiempo y el riesgo asociado a estos flujos futuros.

(29) La Comisión expresó sus dudas sobre el hecho de que FDJ solo obtuviera un beneficio razonable tras la reforma de la Ley PACTE, ya que el método de cálculo presentado por Francia conserva los beneficios previos a la reforma y nada indica que estos fueran de por sí razonables.

(30) La Comisión también cuestionó la posición de las autoridades francesas, según la cual, debido a la continuidad entre la situación previa y posterior a la Ley PACTE, la Ley PACTE se limitaba a aplicar una serie de modificaciones cuyo impacto en el valor de los derechos exclusivos puede evaluarse mediante el método diferencial. En efecto, la Comisión consideró de forma preliminar que los derechos exclusivos de FDJ antes de la Ley PACTE parecían precarios y revocables y, sobre esta base, consideró que el método diferencial no parecía justificado. La Comisión también expresó dudas acerca de la verosimilitud de un derecho de indemnización de FDJ sobre la base de la responsabilidad objetiva del Estado en caso de derogación de los derechos exclusivos de cara al futuro.

(31) Aunque el método diferencial estuviera justificado, la Comisión también expresó dudas acerca del valor de los derechos exclusivos previos y posteriores a la Ley PACTE estimados por Francia a efectos de este cálculo.

(32) Por último, de manera más general, la Comisión observó que la remuneración de 380 millones EUR parecía baja en comparación con la abonada por OPAP, cuando esta última era la contrapartida correspondiente al mercado griego, más pequeño y de derechos más reducidos.

(33) Además de las dudas en relación con el concepto de ventaja, la Comisión señala en la Decisión de incoación que todos los demás criterios relativos al concepto de ayuda estatal parecen cumplirse. Si se confirma la ventaja competitiva y se determina que la medida representa una ayuda estatal, la Comisión indica que no dispone de elementos que permitan concluir que es compatible con el mercado interior.

## 4. **OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS**

(34) Dos partes interesadas comentaron la Decisión de incoación en apoyo de las autoridades francesas (FDJ y la UBFT/FNAM), mientras que cuatro partes interesadas comentaron la Decisión de incoación confirmando las dudas de la Comisión expresadas en la Decisión de incoación (la EGBA, BCG, la AFJEL y Betclic).

### 4.1. **Partes que apoyan la posición de las autoridades francesas**

#### 4.1.1. *FDJ*

(35) Para empezar, FDJ rebate la afirmación de la Comisión según la cual los derechos derivados de la Ley PACTE constituyen derechos nuevos y considera que los derechos posteriores a la Ley PACTE se inscriben en la continuidad de los derechos previos a dicha ley.

(36) En primer lugar, alega que la Ley PACTE no derogó los derechos concedidos a FDJ previos a la Ley PACTE para reasignarlos. Esta entidad considera que los derechos posteriores a la Ley PACTE se inscriben en la continuidad de los derechos previos a dicha ley, lo cual confirmaría el informe parlamentario preparatorio de la Ley PACTE: en él se indica que se mantienen los derechos exclusivos ([20]). FDJ sostiene que de la evaluación de impacto del proyecto de ley del 18 de junio de 2018 ([21]) se desprende que la reforma solo tenía por objeto garantizar el mantenimiento de un control estrecho por parte del Estado sobre una empresa privatizada y aclarar determinadas modalidades de explotación.

(37) En segundo lugar, sostiene que el ámbito de alcance de los derechos derivados de la Ley PACTE sigue siendo el mismo. Según apunta, esto se refleja en los trabajos parlamentarios ([22]). Sostiene que el nuevo marco regulador definido por la reforma de 2019 no hizo otra cosa que aclarar y precisar el dispositivo preexistente mediante la introducción de definiciones precisas de los juegos que explota, sin modificar su ámbito de alcance.

(38) En tercer lugar, en respuesta al considerando 101 de la Decisión de incoación, sostiene que los derechos exclusivos derivados de la Ley PACTE no presentan características nuevas.

([20]) Informe n.º 1088, de 15 de septiembre de 2018, elaborado en nombre de la comisión especial de la Asamblea Nacional de Francia encargada de examinar el proyecto de la ley conocida como «Ley PACTE» por el Sr, Barrot, la Sra. Dubost, la Sra. Lebec y el Sr. Sommer, p. 799.

([21]) Evaluación de impacto del proyecto de ley relativo al crecimiento y la transformación de las empresas, de 18 de junio de 2018, p. 440.

([22]) Véase el documento informativo de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional de Francia sobre la aplicación de la Ley n.º 2019-486, de 22 de mayo de 2019, relativa al crecimiento y a la transformación de las empresas: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

(39) En cuarto lugar, sostiene que la Ley PACTE no hace sino modificar el «vector jurídico» de la explotación de los derechos exclusivos en el marco de la privatización de FDJ, es decir, que los derechos exclusivos que anteriormente se derivaban de textos reglamentarios se derivan ahora de textos legislativos.

(40) En segundo lugar, FDJ alega que los derechos anteriores a la Ley PACTE no eran precarios.

(41) En primer lugar, señala que el Derecho francés reconoce el principio de actos creadores de derechos revocables cuya derogación da derecho a compensación.

(42) En segundo lugar, alega que los derechos previos a la Ley PACTE entraban en ese marco y que su derogación habría dado lugar a la concesión de una indemnización a FDJ.

(43) En tercer lugar, sostiene que los derechos posteriores a la Ley PACTE no son inalienables y que, después de la Ley PACTE, existe la posibilidad de revocar los derechos exclusivos de FDJ.

(44) En tercer lugar, sostiene que el importe de la remuneración por los derechos exclusivos después de la aprobación de la Ley PACTE no es inferior al importe de la remuneración por los derechos exclusivos en la situación de OPAP.

(45) En primer lugar, sostiene que la remuneración de 375 millones EUR en el caso de OPAP está constituida en realidad por 300 millones EUR correspondientes al pago de una cantidad abonada por OPAP en 2011 con el fin de pagar por anticipado una parte de las exacciones públicas adeudadas por OPAP entre 2020 y 2030, y que solo los 75 millones EUR de remuneración adicionales deben considerarse la compensación por los derechos exclusivos.

(46) En segundo lugar, alega que FDJ tuvo que pagar exacciones públicas específicas ([23]) más elevadas que las que debía pagar OPAP (2,5 veces más impuestos y contribuciones en el caso de FDJ entre 2011 y 2020) y que el resultado neto de FDJ es muy inferior al de OPAP durante ese período (1,3 millones EUR en el caso de FDJ frente a 2,4 millones EUR en el caso de OPAP).

(47) En cuarto lugar, sostiene que, antes de la Ley PACTE, los derechos de FDJ carecían de limitación desde 2006, y que antes de la Ley PACTE la revocación de los derechos solo era posible mediante el pago de una indemnización por parte del Estado.

4.1.2. *UBFT/FNAM*

(48) Estas dos asociaciones impugnan la afirmación de la Comisión según la cual los derechos de FDJ antes de la Ley PACTE eran revocables y precarios ([24]). Afirman que FDJ poseía antes de la Ley PACTE derechos que no podían ser impugnados de manera repentina y sin indemnización. Alegan que, en numerosas ocasiones, los derechos exclusivos han sido confirmados por el Gobierno (con ocasión de la liberalización de 2010) y por los órganos jurisdiccionales franceses (Consejo de Estado y Tribunal de Casación en 2000 ([25]), 2007 ([26]), 2009 ([27]), 2011 ([28]) et 2013 ([29])) y subrayan que, en 2017, la Comisión Europea puso fin a los distintos procedimientos de infracción y denuncias en materia de juegos de apuestas y de azar.

(49) Estas dos asociaciones impugnan asimismo la afirmación de la Comisión según la cual, en caso de revocación de los derechos, FDJ no tendría derecho a indemnización alguna. En opinión de estas asociaciones, los órganos jurisdiccionales franceses consideraron que la derogación de los derechos era de carácter grave y especial, lo que habría dado derecho a indemnización. Señalan que existe un precedente de derogación por parte del Estado de los derechos exclusivos vinculados a la lotería que dio lugar a una indemnización ([30]).

([23]) Contribución social generalizada (*Contribution Sociale Généralisée*, CSG), contribución al reembolso de la deuda social (*Contribution au Remboursement de la Dette Sociale*, CRDS), impuestos y cotizaciones sociales sobre las apuestas deportivas, retención destinada al desarrollo del deporte, IVA e impuesto sobre actos jurídicos documentados, entre otros.

([24]) Véase el considerando 109 de la Decisión de incoación.

([25]) Consejo de Estado (Conseil d'État), 15 de mayo de 2000, Confédération française des professionnels en jeux automatiques (Confederación francesa de profesionales de juegos automáticos), n.º 202666.

([26]) Consejo de Estado, 12 de marzo de 2007, Sindicato de casinos modernos de Francia (Syndicat des casinos modernes de France), n.º 295882.

([27]) Tribunal de Casación, Sala de lo Penal (Cour de Cassaiton, Cass. crim.), 3 de junio de 2009, n.º 08-82.941.

([28]) Consejo de Estado, 30 de diciembre de 2011, empresa Stanley International Betting Limited, n.º 330604.

([29]) Consejo de Estado, 10 de julio de 2013, empresa Stanley International Betting Limited, n.º 357359.

([30]) En 1975 se concedió a la agrupación de interés económico Prelo (Groupement d'Intérêt Économique pour la PRomotion des Émissions de la LOterie nationale), de la que formaban parte la UBFT y la FNAM, el derecho exclusivo de explotar el juego de azar Loto durante diez años. No obstante, en 1978 el Estado decidió recuperar los derechos de la AIE Prelo y conceder a la Société de la Loterie Nationale et du Loto National (en lo sucesivo, «la SLNLN») la explotación tanto del juego Loto National como del juego Loterie Nationale. La revocación de los derechos dio lugar al pago de una indemnización en favor de los miembros de la AIE Prelo: se les asignó i) el 49 % del capital para una aportación nominal de *[…]* millones EUR y ii) una comisión sobre las apuestas del juego Loto. Entre 1979 y 2008, según la UBFT y la FNAM, los antiguos miembros de la AIE Prelo percibieron, si se descuenta la inflación, una cantidad de aproximadamente *[…]* millones EUR como compensación por la pérdida parcial de sus derechos exclusivos sobre el juego Loto.

(50) Por último, contrariamente a lo que afirma la Comisión en la Decisión de incoación ([31]), consideran que FDJ pagaba una remuneración al Estado en virtud de sus derechos exclusivos en forma de exacciones fiscales y no fiscales desde 1978. En efecto, FDJ pagó varias decenas de miles de millones al Estado durante el período 1978-2019 en concepto de gravámenes específicos sobre los juegos de azar; el Estado realizó presuntamente recaudaciones unilaterales de *[…]* millones de francos franceses en 1983 y de *[…]* millones de francos franceses en 1985; a partir de 1988 y hasta 2017, FDJ pagó presuntamente *[…]* de su resultado distribuible a sus accionistas y, por tanto, al Estado el equivalente al 72 %.

### 4.2. **Partes que consideran fundadas las dudas expresadas en la Decisión de incoación**

#### 4.2.1. *La EGBA*

(51) La EGBA sostiene, basándose en el precedente relativo a OPAP, que la remuneración pagada por FDJ por los derechos exclusivos es insuficiente.

(52) La EGBA señala que la remuneración adeudada por FDJ es significativamente inferior al valor actual neto de los derechos exclusivos, lo que deja a FDJ un beneficio superior al beneficio razonable. La EGBA sostiene que el método adoptado por las autoridades francesas para determinar el importe de la remuneración adeudada (método diferencial) y las estimaciones que realizaron (valor de los derechos previos y posteriores a la Ley PACTE) son erróneos.

(53) Considera fundadas todas las dudas expresadas por la Comisión en la Decisión de incoación y recordadas en los considerandos 26 a 32 de la presente Decisión.

#### 4.2.2. *La AFJEL/BCG*

(54) La AFJEL y BCG sostienen que la remuneración de 380 millones EUR adeudada por FDJ por la concesión de derechos exclusivos durante un período de veinticinco años (2019-2044) es insuficiente.

(55) La AFJEL y BCG siguen afirmando que la remuneración de 380 millones EUR no se ajusta al precio de mercado. En primer lugar, alegan que el método de cálculo utilizado para determinar el importe de la compensación es erróneo, ya que es contrario al del precedente OPAP. Rechazan el argumento de las autoridades francesas de que los derechos de FDJ posteriores a la Ley PACTE se inscriben en la continuidad de los derechos previos a dicha ley y de que no constituyen derechos nuevos: en su opinión, la Ley PACTE introduce un nuevo marco jurídico que conlleva cambios importantes en el régimen previo a la Ley PACTE. Por otra parte, sostienen que el cálculo de la remuneración debe tener en cuenta todas las ayudas ilegales percibidas durante el período 2010-2019. En segundo lugar, sostienen que FDJ no tiene derecho a indemnización alguna en caso de revocación de los derechos exclusivos. En tercer lugar, alegan que la evaluación de la remuneración es errónea, ya que las autoridades francesas consideraron erróneamente que la reforma podía afectar negativamente a FDJ, cuando a FDJ se le ha garantizado, confirmado y ampliado el ámbito de alcance de su actividad, los derechos exclusivos que puede explotar y la remuneración que puede obtener, y se le ha atribuido un régimen fiscal más ventajoso. En cuarto lugar, alegan que Francia no valoró la ampliación del ámbito de alcance de las posibilidades de juego ofrecidas a FDJ en el marco de los derechos exclusivos posteriores a la Ley PACTE.

#### 4.2.3. *BETCLIC*

(56) En el marco de sus observaciones, Betclic informó a la Comisión de la existencia de acciones pendientes ante el Consejo de Estado (Conseil d'État) con objeto de impugnar los decretos adoptados sobre la base de la Orden de 2019 (véase el considerando 16 de la presente Decisión).

(57) Betclic transmitió a la Comisión las demandas presentadas ante el Consejo de Estado francés en las que sostiene, basándose en el precedente OPAP, que la remuneración pagada por FDJ como compensación por los derechos exclusivos es insuficiente.

([31]) Véase el considerando 98 de la Decisión de incoación.

## 5. **COMENTARIOS DE LAS AUTORIDADES FRANCESAS**

(58) En el marco de sus intercambios con la Comisión, las autoridades francesas respondieron el 26 de mayo de 2020 a las cartas de la Comisión de 25 de febrero de 2020 y de 13 de marzo de 2020. Presentaron observaciones el 3 de noviembre de 2021 sobre la Decisión de incoación de 26 de julio de 2021 y presentaron observaciones complementarias el 22 de abril de 2022.

(59) En primer lugar, las autoridades francesas sostienen que la Ley PACTE no derogó los derechos concedidos y atribuyó otros nuevos, sino que modificó el marco jurídico de los derechos de los que FDJ ya era titular. Según ellas, i) el titular de los derechos (FDJ), la naturaleza jurídica de los derechos exclusivos y su ámbito de alcance siguen siendo los mismos; ii) solo se redujo la duración de los derechos (de un período indefinido a veinticinco años); y iii) se garantizó el marco jurídico, en particular fiscal, así como la creación de una autoridad reguladora, y en la Ley PACTE se especificó el ámbito de aplicación de los derechos. Las autoridades francesas se basan en el análisis general de la Ley PACTE, aclarado por los trabajos parlamentarios ([32]) y las posiciones del Consejo de Estado ([33]), en el calendario de entrada en vigor de las diferentes modificaciones introducidas en los derechos exclusivos, que tuvieron lugar en fechas diferentes, así como en la interpretación del dictamen conforme de la Comisión de Participaciones y Transferencias (CPT) relativo a la compensación financiera adeudada por FDJ en aplicación de la Ley PACTE ([34]).

(60) En segundo lugar, por lo que se refiere a la remuneración de los derechos exclusivos, las autoridades francesas consideran que el cálculo de la compensación financiera para FDJ mediante el método diferencial no ha infravalorado la remuneración.

(61) Las autoridades francesas señalan que el método de evaluación de la compensación no es comparable al del precedente de OPAP en la medida en que FDJ disfrutaba con anterioridad a la Ley PACTE de derechos exclusivos por un período de tiempo indefinido y supuestamente no se le habían concedido nuevos derechos exclusivos, sino una protección y una limitación en el tiempo de sus derechos. Además, consideran que el valor de la protección de los derechos exclusivos de FDJ se tuvo en cuenta en el cálculo de la compensación financiera.

(62) En tercer lugar, las autoridades francesas sostienen que, según el método diferencial, el valor teórico de los derechos posteriores a la Ley PACTE no se infravaloró, ya que la Ley PACTE no concedió a FDJ la posibilidad de desarrollar nuevos juegos.

(63) Las autoridades francesas sostienen que la CPT realizó la evaluación del importe de la compensación de manera independiente y siguiendo un sistema multicriterio, utilizando métodos objetivos basados en informes elaborados por los bancos asesores del Estado francés.

(64) En cuarto lugar, las autoridades francesas observan que, aunque no se pagase formalmente ninguna remuneración en virtud de la legislación sobre ayudas estatales antes de la Ley PACTE, FDJ ha abonado —ya desde su creación— al Estado elevados pagos a través de una lógica de exacción mediante nivelación de las cantidades apostadas.

(65) Sostienen asimismo que el caso de FDJ no puede compararse con el caso de OPAP, que se refería a la concesión de nuevos derechos y a la prórroga de derechos en vías de extinción, mientras que en el caso de FDJ Francia se limitó a modificar, mediante la Ley PACTE, derechos concedidos de forma continuada a FDJ. Por otra parte, sostienen que la remuneración de 380 millones EUR es comparable a la aceptada por la Comisión en el precedente en relación con OPAP. Las autoridades francesas calculan que, en relación con los beneficios brutos de los juegos, respectivamente, de FDJ y de OPAP ([35]), las compensaciones a cargo de estos dos operadores son similares o incluso muy similares.

(66) En quinto lugar, las autoridades francesas sostienen que la medida examinada no afecta a la competencia, ya que FDJ, como operador con derechos exclusivos, se encuentra en una situación de monopolio legal que implica una falta de competencia en y para el mercado. Además, las autoridades francesas alegan que la ventaja financiera resultante para FDJ de la concesión de derechos exclusivos no puede dificultar la entrada en el mercado francés de los operadores de otros Estados miembros, ya que estos no compiten con los juegos ofrecidos por FDJ bajo derechos exclusivos.

([32]) Véanse los informes parlamentarios n.º 1088, de 15 de septiembre de 2018, en nombre de la comisión especial de la Asamblea Nacional francesa encargada de examinar el proyecto de Ley PACTE, y n.º 254, en nombre de la comisión especial del Senado encargada de examinar el proyecto de Ley PACTE.

([33]) Dictamen del Consejo de Estado (Conseil d'État) n.º 394599 y 395021, de 14 de junio de 2018.

([34]) Véase el Dictamen n.º 2019-A.C.-1, de 7 de octubre de 2019, de la Comisión de Participaciones y Transferencias.

([35]) Las autoridades francesas calculan que solo 75 millones EUR corresponden a la valoración de la sociedad OPAP para la concesión de sus derechos exclusivos, que corresponden aproximadamente al 4,8 % de sus beneficios brutos de los juegos de 2018, es decir, el 0,48 % anual de la concesión, mientras que los 380 millones EUR para la protección de los derechos exclusivos de FDJ corresponden al 7,4 % de sus beneficios brutos de los juegos de 2018, es decir, el 0,3 % anual de la concesión.

(67) En sexto lugar, en una nota de 15 de abril de 2022, las autoridades francesas observan que la protección de los derechos exclusivos de FDJ por la Ley PACTE no consistió en hacer que los derechos fueran irrevocables, puesto que el legislador sigue siendo competente para derogarlos antes de su vencimiento. Además, la Ley n.º 2010-476, de 12 de mayo de 2010, en su versión modificada por la Orden de 2019, ya preveía un mecanismo de suspensión o de revocación de las autorizaciones de juego de FDJ por parte del regulador en caso de incumplimiento de las condiciones con arreglo a las que se autorizó la explotación de los juegos, y un mecanismo de suspensión o de prohibición de la explotación de un juego por parte del Ministro de Presupuestos por motivos de salvaguardia del orden público. Estos mecanismos son aplicables a todos los juegos explotados por FDJ sobre la base de sus derechos exclusivos. El impacto positivo de la protección resultante de la Ley PACTE consiste presuntamente, por una parte, en el hecho de pasar de derechos exclusivos anteriormente atribuidos por un decreto sin limitación temporal a derechos exclusivos previstos por la ley por un período máximo de veinticinco años (lo que se traduciría en una prima de riesgo menor en relación con el coste del capital de FDJ) y, por otra parte, en el establecimiento de un marco fiscal estabilizado. Este impacto se tuvo en cuenta en la evaluación de la remuneración adeudada por FDJ efectuada por la CPT. Además, las autoridades francesas recuerdan que, según ellas, los controles existentes sobre la oferta de juegos de FDJ se vieron significativamente reforzados por la reforma y que el ámbito de alcance de los derechos exclusivos de FDJ se delimitó más estrictamente a raíz de la Ley PACTE ([36]).

(68) Por último, las autoridades francesas informaron a la Comisión de las decisiones del Consejo de Estado de 14 de abril de 2023 n.os 436434, 436450, 436814, 436822, 436866, 436439, 436441 y 436449, que rechazan la totalidad de las demandas de los denunciantes ([37]) y reafirman, en particular, que los derechos exclusivos de FDJ eran continuos antes y después de la Ley PACTE, lo que confirma, según las autoridades francesas, un cálculo de la remuneración de los derechos exclusivos basado en el método diferencial.

## 6. **EVALUACIÓN DE LA MEDIDA**

(69) Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE): «serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones».

(70) De ello se deduce que, para ser calificada de ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE, una medida debe cumplir las siguientes condiciones acumulativas:

a) la medida en cuestión debe otorgarse mediante recursos estatales y ser imputable al Estado;

b) la medida debe conferir una ventaja económica a su beneficiario o beneficiarios;

c) dicha ventaja debe ser selectiva; y

d) la medida en cuestión debe falsear o suponer una amenaza de falseamiento de la competencia y poder afectar al comercio entre los Estados miembros.

### 6.1. **Existencia de ayuda estatal**

#### 6.1.1. *Concepto de empresa y de actividad económica*

(71) De acuerdo con la jurisprudencia consolidada, «el concepto de empresa abarca cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación» ([38]). De esta forma, la clasificación de una entidad concreta como empresa depende totalmente de la naturaleza de sus actividades. Según el Tribunal de Justicia, «constituye una actividad económica cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado» ([39]).

([36]) Según las autoridades francesas, la normativa previa a la Ley PACTE no preveía ninguna disposición que regulase el número máximo de juegos de lotería que podía explotar FDJ, mientras que la Ley PACTE estableció el número máximo de juegos de lotería explotables por FDJ: 140 juegos de lotería con un límite máximo de 40 juegos en red física y de 100 juegos en línea (véase el artículo D.322-14 del Código de Seguridad Interior, *Code de la sécurité intérieure*).

([37]) A excepción de la solicitud relativa al importe de la compensación, sobre la base de la cual el Consejo de Estado decidió suspender el procedimiento a la espera de la decisión de la Comisión.

([38]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, apartado 74.

([39]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1987, Comisión/Italia, C-118/85, ECLI:EU:C:1987:283, apartado 7; sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 1998, Comisión/Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, apartado 36; sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de septiembre de 2000, Pavlov y otros, asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, apartado 75.

(72) FDJ ofrece, a cambio de una remuneración, juegos de lotería (sorteos y juegos instantáneos) y un servicio de apuestas deportivas (salvo carreras de caballos) en el mercado de los juegos de apuestas y de azar (véase en este sentido la sección 2.1 de la presente Decisión).

(73) Por lo tanto, FDJ es efectivamente una empresa que ejerce una actividad económica con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE.

6.1.2. *Utilización de fondos estatales e imputabilidad de la medida al Estado*

(74) Con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, solo pueden constituir ayudas estatales las otorgadas por los Estados miembros o mediante fondos estatales. La concesión de una ventaja directa o indirectamente mediante fondos estatales y la imputabilidad de dicha medida al Estado son dos condiciones separadas y acumulativas para que exista ayuda estatal ([40]).

(75) Por lo que se refiere al criterio relativo a la imputabilidad de la medida al Estado, la Comisión observa que la reforma de los derechos exclusivos fue establecida por la Ley PACTE, la Orden de 2019 y el Decreto de ejecución n.º 2019-1060, de 17 de octubre de 2019 ([41]). Por lo tanto, la medida es imputable al Estado, que es el origen de estos actos normativos.

(76) En lo relativo al criterio de los fondos estatales, cabe recordar que, cuando el Estado concede derechos especiales, puede actuar como regulador y decidir legítimamente no maximizar los ingresos que, de otro modo, podría haber obtenido, sin entrar en el ámbito de las normas sobre ayudas estatales, siempre y cuando todos los operadores afectados sean tratados conforme al principio de no discriminación, y exista un vínculo inherente entre lograr el objetivo de regulación y la renuncia a los ingresos ([42]). En tales casos, el proceso de selección debe estar sujeto a criterios establecidos de antemano de manera transparente y no discriminatoria ([43]). De ser así, los titulares de derechos no se benefician de ninguna ayuda estatal de conformidad con el artículo 107, apartado 1, del TFUE. Sin embargo, es evidente que estos requisitos no se cumplen en el caso que nos ocupa. Además, la concesión de un derecho exclusivo es, por su propia naturaleza, discriminatoria, por lo que no pueden cumplirse los requisitos antes mencionados. Cabe precisar que, para caracterizar la implicación de fondos estatales, no es necesario que se produzca una transferencia de fondos positiva; la renuncia a ingresos que, de lo contrario, se habrían pagado al Estado, constituye una transferencia de fondos estatales ([44]).

(77) Por consiguiente, la medida en cuestión es imputable al Estado francés y se concedió mediante fondos estatales.

([40]) Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2002, Francia/Comisión (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, apartado 24; sentencia del Tribunal General de 5 de abril de 2006, Deutsche Bahn AG/Comisión, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, apartado 103.

([41]) Véanse los considerandos 16 a 18 de la presente Decisión.

([42]) Véase al respecto la Decisión de la Comisión, de 20 de julio de 2004, relativa a la ayuda estatal NN 42/2004 – Francia – Modificación retroactiva de los cánones debidos por Orange y SFR por las licencias UMTS (DO C 275 de 8.11.2005, p. 3, considerandos 28-30), confirmada por los órganos jurisdiccionales de la Unión (sentencia del Tribunal General de 4 de julio de 2007, Bouygues SA/Comisión, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, apartados 108 a 111 y 123, y sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 2009, Bouygues y Bouygues Télécom/Comisión, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, apartados 94 a 98 y 125). En ese asunto, por lo que se refiere a la concesión de licencias de radiofrecuencias UMTS, el Estado tuvo al mismo tiempo una función de regulación de las telecomunicaciones y una función de gestión de este patrimonio público y persiguió los objetivos de regulación expuestos en la Directiva 97/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de abril de 1997, relativa a un marco común en materia de autorizaciones generales y licencias individuales en el ámbito de los servicios de telecomunicaciones (DO L 117 de 7.5.1997, p. 15). En tal situación, los órganos jurisdiccionales de la Unión confirmaron que la concesión de licencias sin maximizar los ingresos que se podrían haber obtenido no implicaba ayuda estatal, dado que las medidas en cuestión estaban justificadas por los objetivos de regulación fijados por la Directiva 97/13/CE y respetaron el principio de no discriminación. En cambio, en la sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2011, Comisión/Países Bajos, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, apartados 88 y ss., el Tribunal no encontró motivos regulatorios que justificaran la concesión sin contrapartidas de la libre compraventa de derechos de emisión. Véase también la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, apartados 46 y ss.

([43]) Véase la sentencia del Tribunal General de 4 de julio de 2007, Bouygues SA/Comisión, T-475/04, EU:T:2007:196, apartado 104.

([44]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de mayo de 2000, Francia/Ladbroke Racing Ltd y Comisión, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, apartados 48 a 51.

6.1.3. *Selectividad de la medida*

(78) Para que una medida pueda considerarse ayuda estatal, debe ser selectiva, es decir que debe favorecer a «*determinadas empresas o producciones*» en los términos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(79) La medida objeto de la Decisión (concesión de derechos exclusivos a FDJ por un período de veinticinco años a cambio de una remuneración de 380 millones EUR) se refiere únicamente a FDJ.

(80) Al tratarse de una ayuda individual, se presume la selectividad de la medida. En cualquier caso, FDJ es la única que disfruta de los derechos exclusivos para la explotación de los juegos de lotería comercializados en red física de distribución y en línea, y para la explotación de las apuestas deportivas comercializadas en red física de distribución.

6.1.4. *Falseamiento de la competencia y efectos sobre los intercambios comerciales*

(81) Se considera que una medida concedida por el Estado falsea o amenaza falsear la competencia cuando es probable que mejore la posición competitiva del beneficiario frente a otras empresas con las que compite ([45]). A todos los efectos prácticos, generalmente se considera que existe un falseamiento de la competencia a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE cuando el Estado concede una ventaja financiera a una empresa en un sector liberalizado en el que hay, o podría haber, competencia ([46]).

(82) La Comisión observa que, desde la Ley n.º 2010-476, de 12 de mayo de 2010, el sector de los juegos de apuestas y de azar en línea está abierto a la competencia (apuestas hípicas, apuestas deportivas y juegos de póker en línea). FDJ compite en el mercado de las apuestas deportivas en línea (excepto carreras hípicas). Por consiguiente, toda ventaja económica relativa a la concesión de los derechos exclusivos puede reforzar la posición competitiva de FDJ frente a otras empresas competidoras, en particular en el mercado de las apuestas deportivas en línea.

(83) A este respecto, las autoridades francesas sostuvieron que la medida no puede reforzar la posición competitiva de FDJ con respecto a otras empresas competidoras.

(84) Las autoridades francesas sostienen que i) FDJ se encuentra en una situación de monopolio legal para las actividades examinadas, excluyendo toda competencia en y para el mercado, y ii) que las actividades de FDJ sobre la base de los derechos exclusivos de FDJ constituyen mercados pertinentes distintos de las demás actividades de juegos de apuestas y de azar sujetas a la competencia (apuestas hípicas, apuestas deportivas y juegos de póquer en línea).

(85) Además, desde su creación, nada impide a FDJ operar en otros Estados miembros de la Unión en mercados abiertos a la competencia o competir con otros operadores por la concesión de derechos exclusivos en otros Estados miembros. En efecto, parece que FDJ opera en varios países distintos de Francia (por ejemplo, en 2023 adquirió Premier Lotteries Ireland, que es titular de los derechos exclusivos de explotación de la lotería nacional irlandesa hasta 2034) y ejerce actividades en mercados distintos de los servicios sujetos a derechos exclusivos, como los juegos de apuestas deportivas en línea.

(86) Así pues, la medida puede distorsionar la competencia en el sector de los juegos de apuestas y de azar, en particular en el mercado de las loterías y las apuestas deportivas.

(87) En lo relativo al criterio de efecto sobre los intercambios comerciales, la jurisprudencia consolidada establece que no es necesario acreditar la incidencia real de la ayuda en los intercambios comerciales entre los Estados miembros, sino examinar si la ayuda puede afectar a dichos intercambios ([47]). En el caso que nos ocupa, la Ley n.º 2010-476, de 12 de mayo de 2010, permitió, gracias a la apertura a la competencia del sector de los juegos de apuestas y de azar en línea, la entrada en el mercado francés de operadores de otros Estados miembros. Por consiguiente, la ventaja económica resultante para FDJ de la concesión de derechos exclusivos podría dificultar la entrada en el mercado de estos operadores y afectar a los intercambios comerciales entre Estados miembros.

([45]) Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, apartado 11. Sentencia del Tribunal General de 15 de junio de 2000, Alzetta, asuntos acumulados T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, apartado 80.

([46]) Sentencia del Tribunal General de 15 de junio de 2000, Alzetta, asuntos acumulados T-298/97, T-312/97 etc., ECLI:EU:T:2000:151, apartados 141 a 147; sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([47]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, apartado 65; sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de mayo de 2013, Libert y otros, asuntos acumulados C-197/11 y C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, apartado 76.

(88) En conclusión, la Comisión considera que la medida distorsiona o puede distorsionar la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

6.1.5. *Existencia de ventaja económica*

(89) De conformidad con el artículo 107, apartado 1, del TFUE, para evaluar si una medida estatal constituye una ayuda a una empresa, es preciso determinar si la empresa en cuestión disfruta de una ventaja económica que le evita soportar costes que normalmente deberían haber gravado sus recursos financieros propios, o si disfruta de una ventaja de la que no habría disfrutado en condiciones normales de mercado, es decir, de no haber intervenido el Estado ([48]).

(90) En el marco de la concesión de derechos exclusivos, existe una ventaja cuando el beneficiario de los derechos no paga una remuneración suficiente que pueda considerarse conforme con un precio de mercado ([49]).

(91) Mediante la Decisión de incoación, la Comisión expresó sus dudas sobre el enfoque adoptado para evaluar el importe de esta remuneración (método diferencial) por las autoridades francesas y sobre el hecho de que la remuneración de 380 millones EUR se ajustara al precio de mercado ([50]). Así, la Comisión señaló en dicha Decisión que la remuneración por la concesión de los derechos exclusivos otorgados parecía sustancialmente inferior a un precio que pudiese considerarse un precio de mercado, lo que supondría una ventaja en beneficio de FDJ.

6.1.5.1. Metodología de cálculo de la remuneración

6.1.5.1.1. Justificación del método diferencial para el cálculo de la compensación durante el período 2019-2044

(92) En la Decisión de incoación, la Comisión consideró, con carácter preliminar, que los derechos concedidos a FDJ por la Ley PACTE eran derechos nuevos debido al cambio del marco jurídico y a las nuevas características de los derechos exclusivos resultantes de la reforma (en particular, la duración, la remuneración debida y la protección de los derechos ([51])).

(93) La Comisión indicaba en la Decisión de incoación que los argumentos de las autoridades francesas basados en una continuidad de los derechos parecían ineficaces y había llegado a la conclusión de que el régimen de derechos exclusivos preexistente a la Ley PACTE se había visto sustancialmente afectado y modificado por esta ley, de modo que el régimen de derechos exclusivos posteriores a la Ley PACTE constituía una ayuda nueva.

(94) La Comisión constata que, como indicaron las autoridades francesas tras la incoación del procedimiento formal, los derechos exclusivos de FDJ existían antes de la Ley PACTE: estos derechos se derivan de textos anteriores a la Ley PACTE, en particular los Decretos de 9 de noviembre de 1978 y de 1 de abril de 1985. Si bien estos decretos fueron derogados tras la adopción de la Ley PACTE (y, por tanto, en un momento en que la Ley PACTE ya constituía el vector jurídico de estos derechos), los derechos exclusivos en sí no fueron derogados, sino únicamente modificados. Las autoridades francesas indican también que los derechos anteriores tenían una «sustancia económica real» en la medida en que FDJ habría tenido derecho, en principio, a una indemnización en caso de derogación de dichos derechos. A este respecto, la Comisión observa que, tanto en el antiguo marco jurídico anterior a la Ley PACTE como

([48]) Sentencia de 11 de julio de 1996, C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros/La Poste y otros, ECLI:EU:C:1996:285, apartados 60 y 61; Sentencia de 29 de abril de 1999, C-342/96, Reino de España/Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:C:1999:210, apartado 41.

([49]) Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de mayo de 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH contra Telekom-Control-Kommission, en el que participa Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, apartados 92 y 93; sentencia del Tribunal General de 4 de julio de 2007, Bouygues Télécom SA contra Comisión, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, apartados 101, 104, 105 y 111.

([50]) La Comisión se remite a los considerandos 98 a 113 de su Decisión de incoación para una explicación detallada.

([51]) Las nuevas características se determinaron en atención a: i) la duración de los derechos (anteriormente concedidos sin una duración precisa, y actualmente concedidos por un período de veinticinco años); ii) la remuneración debida al Estado (anteriormente concedida sin remuneración, mientras que ahora el Decreto n.º 2019-1060, de 17 de octubre de 2019, prevé una remuneración de 380 millones EUR por la concesión de los derechos exclusivos); iii) el menor riesgo de que el Estado modifique el marco fiscal y el ámbito de alcance de los derechos conferidos (la reforma protege los derechos exclusivos y el marco fiscal en comparación con las disposiciones anteriores).

en el nuevo marco jurídico resultante de dicha ley, los derechos exclusivos de FDJ podían y pueden serle legalmente revocados (según modalidades diferentes): por lo tanto, la protección de los derechos por la Ley PACTE no constituye un cambio de naturaleza de los derechos a este respecto. Del mismo modo, como indican las autoridades francesas, las características principales de los derechos no se han visto modificadas por la Ley PACTE. Esta Ley solo dio lugar a una modificación de las condiciones de ejercicio de esos derechos, en el marco de la privatización de FDJ, mediante la modificación del marco fiscal, la especificación de la duración de los derechos, una delimitación más detallada del ámbito de alcance de los juegos en régimen de derechos exclusivos y la creación de una autoridad reguladora ([52]).

(95) La Comisión observa que este análisis fue confirmado por el Consejo de Estado francés en sus decisiones de 14 de abril de 2023 (véase el considerando 68) ([53]). Este último considera asimismo que los juegos de FDJ protegidos por derechos exclusivos permitidos por la Ley PACTE están claramente definidos y detallados y no permiten a FDJ desarrollar, en virtud de su monopolio, juegos que formen parte de los segmentos de juegos y apuestas abiertos a la competencia ([54]). Al considerar que el enfoque según el cual presuntamente se habría «puesto fin a la atribución por un período indefinido de derechos exclusivos a FDJ y se le habría concedido una nueva licencia» constituye un «supuesto teórico, que no es el adoptado por la Ley PACTE», la CPT confirma también que la Ley PACTE se limitó a modificar los derechos exclusivos de FDJ.

6.1.5.1.2. Aplicación del método diferencial para el cálculo de la remuneración adeudada por FDJ

(96) Considerando el método diferencial justificado, la cuestión sigue siendo saber si su aplicación por las autoridades francesas permite evitar la existencia de una ventaja a favor de FDJ en vista de las dudas planteadas por la Comisión en la Decisión de incoación (véanse los considerandos 26 a 32).

(97) La Comisión expresó dudas en la Decisión de incoación sobre los cálculos efectuados por las autoridades francesas al aplicar el método diferencial relativo a: i) el valor teórico de los derechos futuros tras el impacto de la Ley PACTE (supuesto fáctico) ([55]); ii) el valor teórico de los derechos futuros sin considerar el impacto de la Ley PACTE (supuesto contrafáctico – métodos 1 y 2) ([56]); y iii) la posibilidad de que FDJ obtenga una indemnización sobre la base de la responsabilidad objetiva del Estado (otro supuesto contrafáctico – método 3).

(98) Para calcular la compensación en el momento de la adopción de la Ley PACTE, las autoridades francesas estimaron, por una parte, el valor del plan de negocios posterior a la Ley PACTE (supuesto fáctico) sobre la base de un cálculo del valor actualizado neto (VAN) de los derechos exclusivos futuros. Este cálculo se basa en el último plan de negocio de las actividades sujetas a derechos exclusivos, utilizado para el ejercicio de evaluación de FDJ en el marco del proyecto de salida a bolsa. La Comisión observa que el plan de negocios posterior a la Ley PACTE está elaborado de manera realista y se ajusta a la realidad del mercado, ya que se basa en proyecciones financieras realizadas a partir de los análisis de la actividad de FDJ por ocho entidades financieras ([57]), así como en los parámetros reglamentarios y legales aplicables durante la vigencia de los derechos exclusivos, en particular la fiscalidad específica de los juegos resultante de la propia Ley PACTE.

([52]) La Comisión observa asimismo a este respecto que la hipótesis de una compensación de FDJ en caso de revocación de los derechos parece creíble a la luz, en particular, del precedente relativo al juego Loto presentado por la UBFT en el considerando 49. Aunque el nivel que podría alcanzar dicha compensación es especialmente difícil de evaluar, la Comisión acepta que podría ir más allá de la indemnización específica relativa a la cesión de los bienes necesarios para la explotación de los derechos, prevista en el convenio de 29 de diciembre de 1978 al que se refirió en la Decisión de incoación.

([53]) Véanse las Decisiones del Consejo de Estado de 14 de abril de 2023, n.º 436434 y n.º 436439. El Consejo de Estado no se pronunció sobre la posible existencia de una ayuda estatal y suspendió el procedimiento hasta que la Comisión adoptara una decisión definitiva al respecto. Por su parte, su ponente público consideró que el método utilizado para determinar la compensación estaba justificado y no observó ningún error manifiesto de apreciación en su cálculo.

([54]) Decisión n.º 436439, apartado 21: «los artículos L. 322-8 a L. 322-9-3 del Código de Seguridad Interior, en su redacción resultante de la Orden, definen de manera clara y detallada los diferentes juegos, categorías de juegos y gamas de juegos bajo derechos exclusivos confiados a la empresa LFDJ, que corresponden, además, al ámbito de alcance de los juegos que dicha sociedad ya estaba autorizada a explotar con arreglo a los textos anteriores a la Ley de 22 de mayo de 2019».

([55]) El valor de los derechos posteriores a la Ley PACTE se calculó entre *[…]* EUR y *[…]* EUR, en función del coste medio ponderado del capital y de los ingresos derivados de los derechos exclusivos.

([56]) El valor estimado previo a la Ley PACTE de los derechos futuros se determinó entre *[…]* EUR y *[…]* EUR.

([57]) Citi, CM-CIC, BNP Paribas Exane, Goldman Sachs, HSBC, Kepler, Oddo BHF y Société Générale.

(99) Por otra parte, las autoridades francesas calcularon el VAN de los derechos exclusivos futuros sobre la base del plan de negocio previo a la Ley PACTE mediante tres métodos y atendiendo a once supuestos diferentes, cada uno de los cuales varía en función de diversas hipótesis relativas al tipo de comisión, es decir: la parte de las cantidades apostadas que corresponde a FDJ tras aplicarse las exacciones públicas que gravan específicamente los juegos — y, por tanto, en última instancia, la remuneración de FDJ— (método 1); el coste medio ponderado del capital («CMPC») (método 2); o la compensación adeudada por el Estado en caso de derogación de los derechos exclusivos en 2019 (método 3). El tercer método fue expresamente solicitado por la CPT, pero solo se utilizó como método complementario.

(100) El método 1, denominado «plan de negocio», evaluó, según la técnica de los flujos de efectivo descontados y a tipo de descuento (CMPC), estimado en aproximadamente el 7 %, la diferencia de valor de los derechos exclusivos de FDJ sobre la base del plan de negocio posterior a la Ley PACTE y del plan de negocio previo a dicha ley ([58]) afectado por diversas hipótesis de deterioro derivadas de posibles evoluciones adversas del marco normativo y fiscal en ausencia de la Ley PACTE.

(101) Este segundo plan de negocio (previo a la Ley PACTE, plan de negocio contrafáctico) está elaborado en dos fases:

a) Se basa, en primer lugar, en el plan de negocio de FDJ (teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley PACTE), que corrige las repercusiones inducidas por la Ley PACTE (en particular, la fiscalidad y la duración) para retomar el marco fiscal y reglamentario original.

b) A continuación, este plan de negocio se utiliza como base de diferentes supuestos que reflejan el efecto negativo de una serie de decisiones que el Estado francés podría haber adoptado potencialmente en materia de evolución de las exacciones públicas o de la política de autorización de juegos.

(102) Tres supuestos se inscriben en la continuidad de decisiones que afectaron efectivamente a la empresa en el pasado, como las reducciones de la remuneración de la empresa o la no autorización de nuevas formas de juego. Otros tres supuestos se han elaborado sobre una base estadística que permite determinar qué supuestos es más probable que se produzcan. Los seis supuestos diferentes se resumen en el cuadro siguiente.

*Cuadro 1*

**Método 1 — Descripción de los seis supuestos**

| Supuestos | Descripción |
|---|---|
| 1 a) | Se han considerado diferentes supuestos de deterioro del tipo de comisión de la empresa por gama de porcentaje de retorno al jugador (*return to player*, RTP), cada uno de los cuales prevé incrementos fiscales de distinta intensidad en consonancia con las modificaciones que históricamente han afectado a la empresa con objeto de simular las medidas que el Estado habría podido aplicar en el marco predominante antes de la Ley PACTE. |
| 1 b) | |
| 1 c) | |
| 2 a) | Se trazaron de forma aleatoria 500 simulaciones de evolución de la trayectoria de los tipos de comisión de FDJ para cada supuesto, sobre la base de tres hipótesis relativas a la probabilidad anual de una disminución de la remuneración de FDJ. |
| 2 b) | |
| 2 c) | |

(103) La Comisión acepta que estos seis supuestos se basen en enfoques de estimación pertinentes para el cálculo de la compensación en el presente caso.

(104) Además, la Comisión reconoce que es intrínsecamente difícil predecir la evolución futura del tipo de comisión de FDJ durante un largo período de tiempo ([59]), ya que se trata de una variable normativa sujeta a decisiones políticas.

([58]) La evaluación del plan de negocio previo a la Ley PACTE se ha llevado a cabo a perpetuidad para tener en cuenta que el marco legal anterior no preveía teóricamente ningún plazo para el uso de los derechos exclusivos.

([59]) Aunque los datos históricos muestran una disminución del tipo de comisiones en los períodos 2016-2019 y 1997-2006, mientras que el último período es difícil de comparar debido a la reforma.

(105) El método 2, denominado «CMPC» (coste medio ponderado del capital), trató de aproximarse a la diferencia de valor inducida por un diferencial de tipos de descuento (con un plan de negocio constante). Su objetivo es, al igual que el método 1, medir las repercusiones de la protección de los derechos exclusivos y del marco fiscal de FDJ, pero siguiendo un enfoque distinto (un CMPC más elevado refleja un nivel de riesgo más elevado correspondiente a un marco fiscal y reglamentario menos estable y menos previsible). El diferencial de los tipos de descuento se evalúa comparando los CMPC de empresas que operan en un mismo sector pero que gozan de un nivel de protección diferente por parte de su marco normativo. La actualización del plan de negocio previo a la Ley PACTE ([60]) se lleva a cabo con un CMPC que refleja una prima de riesgo con respecto al CMPC utilizado para actualizar el plan de negocio posterior a la Ley PACTE. La prima de riesgo se calculó de dos maneras: (supuesto 1) comparando por diferencia los beta de las empresas operadoras de loterías (*[…]*) y, por otra parte, los beta de los operadores de juegos en línea y apuestas deportivas (*[…]*), teniendo en cuenta que se supone que estos últimos representan un perfil de riesgo más elevado (sector abierto a la competencia) en comparación con los primeros (que operan en parte en régimen de monopolio); y (supuestos 2 y 3) comparando por diferencia los CMPC publicados por los analistas de investigación sobre las empresas proveedoras de energía o «*utilities*» (suministros públicos) europeas, teniendo en cuenta, por una parte, las empresas de suministros públicos «no reguladas» (*[…]*) y, por otra parte, las empresas consideradas reguladas que operan principalmente en el ámbito de la distribución y del transporte de energía, observándose que estas últimas presentan un perfil de riesgo mucho menor. El conjunto de valores obtenidos para los distintos supuestos de esta metodología en los planes de negocio proporciona una estimación del importe de la compensación.

(106) La Comisión considera que el método 2 también es pertinente para aproximar el valor de la compensación y que, si bien se han estudiado diversas hipótesis del CMPC (véase el considerando 105), el hincapié hecho por las autoridades francesas en el *[…]* como elementos de comparación para el cálculo del CMPC de FDJ puede considerarse razonable, habida cuenta de sus similitudes con FDJ. La comparación con las empresas que operan en el sector de la energía también es pertinente, ya que la distinción entre las empresas proveedoras de energía y las que operan principalmente en el ámbito de la distribución y el transporte es similar, en términos de perfil de riesgo, a la comparación entre los operadores de juegos en línea y apuestas deportivas y las empresas operadoras de loterías.

(107) El método 3, denominado «complementario» y solicitado por la CPT, simuló las consecuencias de un supuesto teórico en el que el Estado y el legislador decidieran poner fin a los derechos exclusivos de FDJ a cambio del pago de una indemnización y conceder, en un segundo momento, una licencia de explotación a FDJ por un período de veinticinco años (lo que no se corresponde con la elección realizada por el legislador al votar la Ley PACTE). El cálculo de la compensación corresponde a la diferencia entre el valor de la licencia (igual a la suma de los flujos de efectivo descontados a lo largo del horizonte de veinticinco años y calculado sobre la base del plan de negocio de FDJ después de la Ley PACTE) y el valor de la indemnización abonada a FDJ sobre la base de la responsabilidad objetiva del Estado, igual al valor del plan de negocio previo a la Ley PACTE (suma de los flujos de efectivo descontados al mismo CMPC de aproximadamente un 7 % a perpetuidad, integrando el marco fiscal anterior a la Ley PACTE y simulando un deterioro de la fiscalidad que refleje la incertidumbre fiscal), multiplicado por un descuento compensatorio.

(108) La Comisión subraya que es muy difícil pronunciarse sobre la solidez de una hipótesis de pérdida indemnizable que sufriría FDJ como consecuencia de la revocación de la concesión de derechos exclusivos por un período indefinido. En efecto, si bien las autoridades francesas proporcionaron elementos que indicaban que, en teoría, podría considerarse que FDJ tendría derecho a una indemnización, el importe de tal indemnización habría sido muy difícil de evaluar, en particular debido a la dificultad de evaluar la parte del «perjuicio» considerada «anormal» (considerando 108 de la Decisión de incoación).

(109) Al término del análisis de la evaluación de la compensación, las autoridades francesas llegaron, por tanto, a horquillas cuyas medias son: para el método 1, *[…]* millones EUR; para el método 2, *[…]* millones EUR; y para el método complementario, *[…]* millones EUR.

(110) A la vista de estos elementos, la CPT indicó que había examinado los elementos de impacto presentados y los diferentes métodos presentados por las autoridades francesas, y que había determinado mediante su propia evaluación una compensación de 380 millones EUR. Las autoridades francesas no pudieron precisar con certeza los parámetros considerados por la CPT para obtener el resultado de una remuneración de 380 millones EUR, pero Francia señaló que la media de las medias ([61]) de los enfoques de valoración es de 377 millones EUR y, por tanto, se aproxima a la compensación establecida.

([60]) La evaluación del plan de negocio previo a la Ley PACTE se ha llevado a cabo a perpetuidad para tener en cuenta que el marco legal anterior no preveía teóricamente ningún plazo para el uso de los derechos exclusivos.

([61]) La media de las medias se calcula como sigue: *[…]*.

(111) La Comisión expresó su deseo de que el Estado miembro desarrollara un método alternativo (método 4) basado en un supuesto diferencial teórico para el cálculo de la compensación, habida cuenta de su preocupación por la duración de los derechos exclusivos en ausencia de la Ley PACTE (supuesto contrafáctico) de los métodos 1, 2 y 3. En efecto, en la Decisión de incoación (considerandos 106 y 107), la Comisión expresó dudas en cuanto al carácter razonable de la hipótesis subyacente del supuesto contrafáctico, según la cual FDJ podría haber explotado de forma indefinida sus derechos en las mismas condiciones.

(112) El método 4 se basa en un horizonte temporal revisado de los derechos exclusivos en un supuesto contrafáctico y, por consiguiente, en una evolución ajustada de los tipos de comisión, ajustes que se detallan en los apartados siguientes.

(113) Con una duración de las condiciones de explotación de los derechos exclusivos antes de la Ley PACTE limitada a veinticinco años, el método 4 es más conservador que la hipótesis empleada en los tres métodos originales, es decir, que, de no existir la Ley PACTE, FDJ habría seguido explotando todos sus derechos exclusivos por un período indefinido y en condiciones idénticas.

(114) En efecto, la Comisión considera que es incierto que, aunque no se hubiera adoptado la Ley PACTE, FDJ hubiese podido explotar sus derechos exclusivos de forma indefinida en el marco del régimen anterior a la Ley PACTE, en particular debido a que el marco reglamentario fue objeto de ajustes regulares en el pasado y a que, en el marco de la Ley PACTE, Francia decidió efectivamente limitar la duración de los derechos exclusivos (a veinticinco años) en el contexto de la cesión de la mayoría del capital de FDJ al sector privado. El método 4 permite tener en cuenta esta incertidumbre al introducir, en el supuesto contrafáctico, en ausencia de la Ley PACTE y de privatización de FDJ, la hipótesis de que sus derechos exclusivos habrían finalizado al cabo de veinticinco años. Teniendo en cuenta la evolución económica (como la aparición de operadores de juegos de apuestas y de azar en línea tras la liberalización de 2010), la Comisión considera que una duración de veinticinco años es más realista que una duración sin limitaciones específicas. Tal duración puede considerarse conservadora habida cuenta de que los derechos exclusivos llevaban en vigor antes de 2019 desde la década de 1970, es decir, más de cuarenta años.

(115) En este contexto, el método 4 se basa en un supuesto contrafáctico de una duración de veinticinco años. Esto tiene por efecto atenuar el primer impacto negativo de la Ley PACTE sobre el valor de los derechos exclusivos, impacto considerado por las autoridades francesas en los métodos 1, 2 y 3 [véase el considerando 22, letra a)], de conformidad con las dudas expresadas por la Comisión en la Decisión de incoación (considerandos 106 y 107 de la Decisión de incoación).

(116) Este supuesto es claramente más conservador que los supuestos resumidos por la CPT sobre la base de los métodos 1, 2 y 3 debido a la interrupción de los flujos de efectivo positivos a partir de los veinticinco años.

(117) Sin embargo, el método 4 incluye otro ajuste, a saber, una modificación de la remuneración (tipo de comisión) de FDJ en el supuesto previo a la Ley PACTE. Las autoridades francesas transmitieron, a petición de la Comisión, parámetros de tipos de comisión ajustados con vistas a una duración teórica de los derechos exclusivos de veinticinco años.

(118) En efecto, puede considerarse que, en una situación en la que los derechos exclusivos pueden interrumpirse antes (veinticinco años en lugar de un horizonte temporal ilimitado), los riesgos financieros de FDJ serían comparativamente mayores, ya que el tiempo de que dispone la empresa para generar rendimientos se reduciría. En un modelo de ese tipo es, por tanto, defendible que la reducción de los tipos de comisión (y, por tanto, la disminución de la remuneración de FDJ) sería menos cuantiosa que en una situación en la que los derechos estuviesen destinados a ser ejercitados a perpetuidad.

(119) La evolución de los tipos se basa en el aumento de las cantidades de las apuestas previsto en el plan de negocio que sirve para calcular la compensación ([62]). A tal efecto, las autoridades francesas se refirieron a las hipótesis de los demás métodos, adaptando la frecuencia de reducción de los tipos de comisión para tener en cuenta el fin anunciado de los derechos exclusivos en un horizonte de veinticinco años.

(120) La Comisión considera que basarse en una duración limitada de los derechos en el supuesto contrafáctico en ausencia de la Ley PACTE (es decir, considerar que FDJ habría seguido beneficiándose de las condiciones previas a la Ley PACTE, pero solo durante veinticinco años, hasta 2044) representa un enfoque conservador para garantizar la ausencia de ayuda.

([62]) Cabe recordar que, históricamente, el ministro responsable de los presupuestos ha modificado periódicamente los niveles de comisión de FDJ (por categoría de juego entre 1997 y 2016 y, posteriormente, por horquilla de retorno al jugador a partir de 2016). Estas modificaciones siguieron tendencialmente, más allá de los acontecimientos coyunturales, la evolución de las apuestas de los jugadores.

(121) Por lo que se refiere al tipo de comisión en el supuesto de duración limitada, la Comisión considera que puede justificarse una disminución menos pronunciada de los tipos de las comisiones habida cuenta de la limitación de la duración de los derechos a veinticinco años en el plan de negocio previo a la Ley PACTE. En efecto, la Comisión considera que la duración de los derechos y el nivel de remuneración están conceptualmente relacionados, lo que influye tanto en la remuneración como en la rentabilidad de FDJ. Por otra parte, la Comisión observa que Francia solo adaptó la frecuencia de las reducciones de tipos, en consonancia con el aumento previsto de las apuestas y los ajustes realizados históricamente antes de la Ley PACTE.

(122) Las hipótesis en las que se basa el método 4 se traducen en un valor de los derechos en el supuesto contrafáctico (en ausencia de la Ley PACTE) de *[…]* EUR.

(123) Dado que el valor de los derechos en el supuesto fáctico (posterior a la Ley PACTE) es de *[…]* EUR, el método 4 da como resultado una compensación por un importe superior en 97 millones EUR (en comparación con la compensación de 380 millones EUR calculada por la CPT), por un total de 477 millones EUR.

6.1.5.1.3. Conclusión

(124) En conclusión, la compensación resultante del método 4 es de 477 millones EUR, lo que supera en 97 millones EUR el nivel de la remuneración calculado por la CPT (380 millones EUR).

(125) Para confirmar la ausencia de ayuda, la Comisión observa que Francia se ha comprometido a aumentar el valor de la compensación en 97 millones EUR con respecto a la remuneración calculada por la CPT.

## 7. **CONCLUSIONES**

(126) La Comisión concluye que la concesión de derechos exclusivos a FDJ por la Ley PACTE no confirió ninguna ventaja económica a la empresa Française des Jeux.

(127) Por tanto, la medida no constituye ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

La medida ejecutada por la República Francesa en favor de Française des Jeux, incrementada en 97 millones EUR, no constituye una ayuda en el sentido del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

*Artículo 2*

La destinataria de la presente Decisión será la República Francesa.

Hecho en Bruselas, el 31 de octubre de 2024.

*Por la Comisión*
Margrethe VESTAGER
*Vicepresidenta Ejecutiva*