



El Derecho de la Unión se opone a una normativa nacional sobre los juegos de azar que establece una distancia mínima obligatoria entre los puntos de venta de las apuestas cuando dicha normativa tiene por objeto proteger las posiciones comerciales de los operadores existentes

El Tribunal de Justicia analiza las medidas adoptadas por Italia para subsanar la exclusión de determinados operadores de juegos de azar declarada ilegal por el Tribunal de Justicia en 2007

La normativa italiana vigente establece que el ejercicio de las actividades de recogida y gestión de apuestas requiere la obtención de una concesión en el marco de una licitación pública y de una autorización de policía. La infracción de esa normativa está sujeta a sanciones penales.

En 1999, las autoridades italianas adjudicaron mediante licitaciones un número considerable de concesiones de apuestas sobre las competiciones deportivas e hípcas. Las licitaciones excluían, en particular, a los operadores constituidos en forma de sociedades cuyas acciones cotizaban en los mercados regulados. En 2007, se declaró la ilegalidad de esa exclusión en una sentencia del Tribunal de Justicia.¹

A partir de 2006, Italia llevó a cabo una reforma del sector del juego, con el fin de adaptarlo a las exigencias derivadas del Derecho de la Unión. En particular, Italia sacó a concurso un número considerable de nuevas concesiones y estableció, entre otras cosas, que los nuevos puntos de venta de las apuestas debían respetar una distancia mínima con respecto a los que habían obtenido una concesión en la licitación de 1999.

Los Sres. Costa y Cifone, gestores de Centros de Transmisión de Datos (CTD) vinculados a la sociedad inglesa Stanley Internacional Betting Ltd, fueron acusados de delito de explotación ilícita de apuestas por haber realizado la recogida de apuestas sin cumplir los requisitos exigidos por la normativa italiana. En efecto, Stanley opera en Italia exclusivamente a través de más de 200 agencias, que revisten la forma de CTD. Dicha sociedad había sido ilegalmente excluida de la licitación de 1999 y había decidido no participar en la licitación de 2006, debido a la falta de respuesta satisfactoria de las autoridades italianas a sus solicitudes de aclaración sobre la nueva normativa.

La Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Italia), que conoce de estos litigios, **alberga dudas sobre la compatibilidad del marco jurídico nacional con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios garantizadas por el Derecho de la Unión. En efecto, el marco jurídico nacional presenta características que le parecen discriminatorias.** De este modo, el órgano jurisdiccional italiano ha decidido plantear al Tribunal de Justicia una serie de cuestiones.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia analiza la disposición nacional con arreglo a la cual los nuevos concesionarios deben instalarse a una distancia mínima de los ya existentes. El Tribunal de Justicia considera que dicha medida tiene como consecuencia proteger las posiciones comerciales adquiridas por los operadores ya instalados en perjuicio de los nuevos

¹ En particular, mediante la sentencia de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros ([C-338/04](#), [C-359/04](#) y [C-360/04](#)); véase también el [CP nº 20/2007](#).

concesionarios, que están obligados a establecerse en lugares comercialmente menos interesantes que los que ocupan los primeros. Por lo tanto, dicha medida entraña una discriminación contra los operadores excluidos de la licitación de 1999.

Con arreglo al Derecho de la Unión, esa desigualdad de trato podría justificarse por razones imperiosas de interés general. El Gobierno italiano invocaba dos. Por una parte, alegaba que el objetivo era evitar que los consumidores que vivan cerca de esos establecimientos de apuestas estén expuestos a un exceso de oferta. El Tribunal de Justicia desestima esa alegación, puesto que el sector de los juegos de azar en Italia se caracteriza desde hace tiempo por una política de expansión con el objeto de aumentar los ingresos fiscales. Por otra parte, Italia sostenía que el objetivo de la normativa era prevenir el riesgo de que los consumidores que vivan en lugares más desabastecidos opten por juegos clandestinos. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que los medios utilizados para conseguir el objetivo invocado deben ser coherentes y sistemáticos. En el presente asunto, la normativa de distancias mínimas se ha impuesto no a los concesionarios ya establecidos en el mercado, sino a los nuevos concesionarios, por lo que perjudica únicamente a estos últimos.

En cualquier caso, **un régimen nacional que exige el respeto de una distancia mínima entre puntos de venta sólo podría estar justificado si su verdadero objetivo no fuera proteger las posiciones comerciales de los operadores existentes**, extremo que debe comprobar el órgano jurisdiccional nacional. Además, incumbe al órgano jurisdiccional italiano comprobar también que la obligación de respetar distancias mínimas –que impide la ubicación de puntos de venta adicionales en zonas muy frecuentadas por el público– puede conseguir el objetivo invocado e inducirá a los nuevos operadores a establecerse en lugares poco frecuentados, garantizando así una cobertura nacional.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia examina la normativa italiana que establece la caducidad de la concesión (y la pérdida de las garantías económicas constituidas para obtener dicha concesión) cuando el titular o el administrador de la misma haya ofrecido juegos no autorizados que constituyan delitos «que puedan vulnerar las relaciones de confianza con la Administración de los monopolios estatales».

El Tribunal de Justicia declara que los principios de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios se oponen a que se apliquen sanciones a personas (como los Sres. Costa y Cifone) vinculadas a un operador (como Stanley) cuando éste haya sido excluido de una licitación en infracción del Derecho de la Unión. Esta afirmación es aplicable también a la nueva licitación convocada para subsanar esa exclusión ilegal del operador cuando dicha licitación no haya podido lograr ese objetivo, extremo que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional nacional.

Además, el Tribunal de Justicia considera que los requisitos y las modalidades de una licitación, y especialmente **las disposiciones que establecen la caducidad de concesiones adjudicadas, deben formularse de manera clara, precisa e inequívoca**, lo que no sucede en el presente asunto. No obstante, corresponde, en principio, al órgano jurisdiccional nacional comprobar estos extremos.

NOTA: La remisión prejudicial permite que los tribunales de los Estados miembros, en el contexto de un litigio del que estén conociendo, interroguen al Tribunal de Justicia acerca de la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de un acto de la Unión. El Tribunal de Justicia no resuelve el litigio nacional, y es el tribunal nacional quien debe resolver el litigio de conformidad con la decisión del Tribunal de Justicia. Dicha decisión vincula igualmente a los demás tribunales nacionales que conozcan de un problema similar.

Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.

El [texto íntegro](#) de la sentencia se publica en el sitio CURIA el día de su pronunciamiento

Contactos con la prensa: Agnès López Gay ☎ (+352) 4303 3667