



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JÁN MAZÁK
presentadas el 20 de septiembre de 2012¹

Asuntos acumulados C-186/11 y C-209/11

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

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

contra

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

e

Ypourgos Politismou,

Coadyuvante: Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP)

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Simvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia)]

«Artículos 49 TFUE y 56 TFUE — Concesión de un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar a una única empresa que tiene forma de sociedad anónima y cuyas acciones cotizan en un mercado de valores — Expansión de la actividad —

Justificación — Objetivos de reducción de las posibilidades de apuesta y juego, y de lucha contra la criminalidad ejerciendo un control sobre los operadores del sector y encauzando las apuestas y el juego hacia los circuitos así controlados — Principio de proporcionalidad — Exigencia de que los objetivos propuestos se persigan de forma congruente y sistemática — Admisibilidad y condiciones de un período transitorio durante el cual la normativa nacional aplicable se pueda mantener en vigor pese a apreciarse su incompatibilidad con el Derecho de la UE»

I. Introducción

1. Mediante dos resoluciones independientes de 21 de enero de 2011, el Simvoulío tis Epikratias (Consejo de Estado) griego remitió, con arreglo al artículo 267 TFUE, ciertas cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia sobre la interpretación de los artículos 49 TFUE y 56 TFUE relativas a una normativa nacional que concede el derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar a una única empresa que tiene forma de sociedad anónima y cuyas acciones cotizan en un mercado de valores.

2. Las cuestiones prejudiciales se plantean en dos procedimientos entre, en el asunto C-186/11, Stanleybet International Ltd (en lo sucesivo, «Stanleybet»), William Hill Organisation Ltd y William Hill plc (conjuntamente, «William Hill») y, en el asunto C-209/11, Sportingbet plc (en lo sucesivo, «Sportingbet»), por una parte, y el Ypourgos Politismou (Ministro de Cultura), el Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (Ministro de Economía y Hacienda) y el Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (Organismo de Pronósticos sobre Partidos de Fútbol; en lo sucesivo,

¹ — Lengua original: inglés.

«OPAP»), por otra, en relación con la denegación tácita por las autoridades griegas de las solicitudes presentadas por las citadas empresas, demandantes en los procedimientos principales, mediante las que pretendían la concesión de licencias para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar en Grecia.

II. Legislación nacional aplicable

A. *Ley 2433/1996 (A' 180)*

3. De la exposición de motivos de la Ley nº 2433/1996, que estableció el monopolio del Estado en el sector controvertido en los procedimientos principales, se deduce que el principal objetivo de dicha normativa es acabar con las apuestas ilegales, que «en los últimos años se han convertido en una plaga en nuestro país», con el objetivo secundario de incrementar los ingresos del sector deportivo. Además, en la exposición de motivos se afirma que «se percibe la necesidad de imponer un impuesto para cada tipo de apuesta [...] a fin de incrementar la eficacia de las medidas que se toman en nuestro país contra las apuestas ilegales, que tiene como efecto directo, entre otros, la generan salida de capitales, pues las empresas que actualmente organizan el juego ilegal en Grecia cooperan con empresas extranjeras y también realizan tales apuestas por cuenta de ellas».

4. Los artículos 2 y 3 de la Ley son del siguiente tenor:

«Artículo 2

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

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

Artículo 3

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

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

B. *Decreto presidencial nº 228/1999*

5. El Decreto presidencial nº 228/1999 fue adoptado de conformidad con el artículo 2, apartado 1, de la Ley nº 2414/1996. En sus artículos 1 y 2 dispone que se constituirá una sociedad anónima con el nombre de Organismos Prognostikon Agnon Podosfairou AE («OPAP AE»), cuyo funcionamiento estará guiado por el interés público siguiendo las normas de la economía privada y cuyo objetivo será la organización, el funcionamiento y la realización, directamente por la sociedad o en colaboración con terceros, de los juegos PRO-PO [quinielas] así como de cualquier otro tipo de juego de azar que decida crear en el futuro el consejo de administración por cuenta del Estado griego, en todo el país y en el extranjero. La gestión de los citados juegos y de los que puedan organizarse en el futuro será competencia exclusiva de la sociedad OPAP AE por cuenta del Estado griego.

6. Para conseguir sus fines, la sociedad OPAP AE ha de establecer en todo el país agencias que se ocuparán en general de los juegos de la sociedad con carácter exclusivo y conceder licencias para la apertura de agencias a personas físicas o jurídicas, para uno o más de sus juegos, en los términos y las condiciones que determine en cada caso el consejo de administración de la sociedad.

C. Ley nº 2843/2000, en su versión modificada por la Ley nº 2912/2001, y estatutos del OPAP

7. El artículo 27 de la Ley nº 2843/2000, en su versión modificada por el artículo 41, apartado 2, de la Ley nº 2912/2001, establece lo siguiente:

«1. El Estado podrá ofrecer a los inversores, por medio de la Bolsa de Atenas, hasta un cuarenta y nueve por ciento (49 %) del capital social en el momento en que la sociedad anónima sea registrada como Organismos Prognostikon Agnon Podosfairou AE (OPAP).

2.

- a) Mediante contrato celebrado entre el Estado griego, representado por los Ministros de Economía y de Cultura, este último competente en materia de deporte [...] y el OPAP, se atribuirá al OPAP por un período de veinte (20) años un derecho exclusivo de realización, gestión, organización y funcionamiento de los juegos organizados actualmente por éste, conforme a las disposiciones en vigor, así como de los juegos “BINGO LOTTO”, “KINO” [...].
- b) Mediante decisión del consejo de administración del OPAP, aprobada por los Ministros de Economía y de Cultura, este último competente en materia de deporte, se adoptará un Reglamento de ejecución para cada juego del OPAP, en el cual se regularán cuestiones relacionadas con el objeto de los juegos, su organización y su funcionamiento en general y sus condiciones económicas de desarrollo, en particular los porcentajes que se abonarán como ganancia a los jugadores, los porcentajes de ganancias para cada categoría de ganadores, el precio por columna y el porcentaje destinado a la comisión de los corredores de apuestas.
- c) En el contrato mencionado en el apartado 2, letra a), se determinarán las condiciones de ejercicio por el OPAP del derecho establecido en dicho apartado y de su posible renovación, la contraprestación por la concesión de ese derecho, su modo de pago, las obligaciones específicas del OPAP y, concretamente, las relacionadas con los principios de transparencia de los procedimientos seguidos para la organización de los juegos y de protección del orden social y de los jugadores [...].

5.

- a) [...]
- b) Mediante decisión de los Ministros de Economía y de Deporte [...] se constituirá una Comisión de control, proclamación de los ganadores y examen de las reclamaciones [...] Los miembros de la Comisión serán elegidos entre funcionarios públicos y empleados estatales.[...]

9.

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

del juego en cuestión, la contraprestación no podrá ser inferior a la que se propuso al OPAP. En particular, cualquier futuro juego relacionado con acontecimientos deportivos podrá ser organizado única y exclusivamente por el OPAP.[...]»

8. En virtud de dicho artículo, el 15 de diciembre de 2000 el Estado griego celebró un contrato con el OPAP mediante el cual se concedió a éste, a cambio del pago de una contraprestación, el derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de los juegos por un período de 20 años.

9. En los estatutos del OPAP se determina que la sociedad funciona guiada por el interés público, conforme a las normas de la economía privada, que opera bajo la supervisión del Ministro de Cultura, competente en materia de deporte, y que entre sus objetivos se incluyen la organización, el funcionamiento y la realización de diferentes juegos, la publicidad de dichos juegos y su realización en el extranjero, así como el establecimiento de agencias. Asimismo, en virtud de las correspondientes normas de autorización, se aprobaron tanto el «reglamento general de funcionamiento de los juegos de apuestas de ganancias fijas de la sociedad OPAP AE» como los reglamentos específicos de realización de los juegos, cuyo funcionamiento está regulado por las disposiciones del reglamento general.

D. Ley nº 3336/2005

10. En virtud del artículo 14, apartado 1, de la Ley nº 3336/2005 se dio la siguiente redacción al artículo 27, apartado 1, de la Ley nº 2843/2000:

«El Estado podrá poner a disposición de los inversores, a través de la Bolsa de Atenas, una cantidad de hasta el sesenta y seis por ciento (66 %) del capital social de la sociedad anónima denominada Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP). El porcentaje de participación del Estado en el capital social del OPAP nunca podrá ser inferior al treinta y cuatro por ciento (34 %)».

11. Por otro lado, el artículo 14 de la Ley nº 3336/2005 establece que el Estado designa la mitad más uno de los miembros del consejo de administración del OPAP para el período durante el cual el Estado griego le concede el derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de los juegos previstos en el contrato de exclusividad de 15 de diciembre de 2000, o de sus posibles renovaciones, en los términos de dicho contrato, y que la citada designación tiene lugar mediante decisión conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda y de Cultura, competente en materia de deporte.

E. Ley nº 3429/2005 (A' 314)

12. Según se desprende del artículo 20 de la Ley nº 3429/2005 (A' 314), que fue adoptada posteriormente, se derogó el derecho del Estado a nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración por ser contrario al artículo 34, apartado 1, párrafo segundo de la Ley Codificada nº 2190/1920, sobre sociedades anónimas (A' 37), que establece que los miembros del consejo de administración de las sociedades anónimas debe elegirlos exclusivamente la asamblea general.

III. Hechos, procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente y cuestiones prejudiciales

13. Las sociedades Stanleybet, William Hill y Sportingbet están constituidas en el Reino Unido, donde les han sido concedidas, con arreglo a la legislación inglesa, licencias para realizar y organizar juegos de azar.

14. Con vistas a extender su actividad comercial a Grecia, Stanleybet (mediante solicitud de 30 de junio de 2004), William Hill (mediante solicitud de 12 de abril de 2007) y Sportingbet (mediante solicitud de 4 de octubre de 2006) pidieron a las autoridades griegas competentes que, de conformidad con las disposiciones del Tratado que rigen la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, les concediesen autorización o licencia para prestar servicios de juego en Grecia, por ejemplo, servicios de realización, gestión, organización y funcionamiento de apuestas con ganancias fijas o variables sobre acontecimientos deportivos o de otro carácter, a través de una red de agencias de corredores de apuestas establecidas en Grecia y de Internet.
15. Tras la desestimación tácita de dichas solicitudes por las autoridades griegas, pues en cada caso había expirado sin respuesta el plazo de tres meses previsto, Stanleybet, William Hill y Sportingbet interpusieron recursos de anulación contra tales resoluciones ante el órgano jurisdiccional remitente.
16. De conformidad con la resolución de remisión, dichas solicitudes a las autoridades griegas fueron desestimadas porque, con arreglo a las Leyes n° 2433/1996 y n° 2843/2000 y al contrato de 15 de diciembre de 2000 entre el Estado griego y el OPAP, antes mencionados, se había concedido al OPAP un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar en Grecia hasta 2020.
17. El OPAP, parte coadyuvante en los procedimientos principales, empezó a funcionar en 1999 bajo la forma de una sociedad anónima cuyo accionista único era el Estado. Posteriormente, pasó a cotizar en la Bolsa de Atenas conforme al artículo 27 de la Ley n° 2843/2000, manteniendo el Estado la mayoría absoluta (51 %) de sus acciones.
18. A partir de la entrada en vigor de la Ley n° 3336/2005 en 2005, el Estado redujo su participación a una participación minoritaria de las acciones (34 %), si bien continuaba designando a la mayoría de los miembros del consejo de administración del OPAP. Mediante el artículo 20 de la Ley n° 3429/2005 se derogó el derecho del Estado a designar a la mayoría de los miembros del consejo de administración.
19. No obstante, el Estado sigue supervisando el OPAP, especialmente a través de la aprobación de las normas que regulan sus actividades y del seguimiento del proceso de realización de los juegos.
20. El órgano jurisdiccional remitente señala que el OPAP ha desplegado su actividad en el extranjero. En efecto, como se expone en el dictamen motivado de 28 de febrero de 2008 de la Comisión de las Comunidades Europeas dirigido a la República Helénica, a 31 de marzo de 2005 el OPAP ya había establecido 206 agencias de corredores de apuestas en Chipre, en virtud de un acuerdo grecochipriota sobre la materia. El OPAP creó en 2003 la empresa OPAP Kyprou Ltd y en 2004 la empresa OPAP International Ltd; desde 2003, posee el 90 % del capital social de la empresa OPAP Glory Ltd y el 20 % de la empresa «Glory Technology Ltd» y en el año 2004 estableció en Grecia la empresa OPAP Parochis Ypiresion AE.
21. Respecto a la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente considera que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, son dos los objetivos de la política que pueden justificar la adopción de medidas nacionales que establezcan límites en el sector del juego: 1) la reducción de la oferta de juegos de azar o 2) la lucha contra la criminalidad vinculada a éstos, a través del ejercicio de un control sobre las empresas que operan en dicho ámbito, de modo que se garantice que las mencionadas actividades sólo se ejerzan dentro de circuitos controlables.
22. En cuanto al primer objetivo, entiende que la atribución a una sociedad anónima, como el OPAP, de un derecho exclusivo a organizar juegos de azar no puede ser considerada una medida adecuada para reducir la oferta de juegos de azar de modo coherente y eficaz.

23. Aunque el OPAP es ciertamente una empresa pública y sus ingresos –tras la deducción de sus gastos de funcionamiento y de las ganancias que debe distribuir– van a parar a las arcas del Estado, funciona conforme a las reglas de la economía privada, disfruta de exenciones para la publicidad de sus apuestas en televisión, puede emplear gratuitamente el 10 % de los espacios publicitarios de los estadios estatales y municipales y ha sido admitida a cotización en la Bolsa de Atenas, previéndose que el 66 % de su capital social podrá ponerse a disposición de los inversores. Asimismo, la participación en sus apuestas es libre, ya que sólo se establecen límites por impreso, y no por jugador.

24. A la vista de ello, la mayoría de los miembros del órgano jurisdiccional remitente llegó a la conclusión de que no se persigue de modo coherente y eficaz una verdadera reducción de la oferta y la limitación de dichas actividades y que, en consecuencia, no puede considerarse que la normativa nacional sea adecuada para lograr dicho objetivo.

25. Según el órgano jurisdiccional remitente, una minoría de sus miembros (sin efectos sobre la opinión mayoritaria) sostuvo que la normativa nacional controvertida no se propone limitar dichas actividades. Por el contrario, su legalidad conforme al Derecho comunitario debe apreciarse a la luz del único objetivo perseguido por ésta, que es el control de las actividades criminales mediante una política de expansión controlada de los servicios de juego.

26. En cuanto al objetivo de combatir la criminalidad asociada a los juegos de azar y a la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente considera que el derecho exclusivo concedido no lleva aparejada la reducción de la oferta de los juegos de azar, sino, por el contrario, su expansión, la cual no debe ir más allá de lo necesario para lograr el mencionado objetivo. Señala que la mayoría de sus miembros estima que no puede considerarse que la concesión de ese derecho exclusivo a un organismo con las mismas atribuciones y modo de funcionamiento que el OPAP sea una expansión controlada, si bien la opinión minoritaria fue que la actividad del OPAP está controlada con vistas a acabar con las apuestas ilegales, atendiendo sobre todo a la normativa sobre juego.

27. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente considera unánimemente que si, en contra de la opinión de la mayoría de sus miembros, se aceptara que la concesión del citado derecho exclusivo al OPAP constituye una expansión controlada, debería admitirse que esa concesión no va más allá de lo necesario para conseguir el objetivo de la lucha contra la criminalidad.

28. La tercera cuestión prejudicial versa sobre el problema del vacío legal que se generaría si se apreciase que la normativa griega controvertida es incompatible con el Derecho de la Unión.

29. Con estos antecedentes, y al albergar dudas razonables acerca de la compatibilidad de la normativa griega controvertida con las exigencias del Derecho de la Unión, el Simvoulio tis Epikratias decidió suspender los procedimientos y remitir al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, idénticas en ambos casos:

- «1) ¿Es compatible con los artículos 43 y 49 del Tratado CE (actualmente artículos 49 TFUE y 56 TFUE) una normativa nacional que, con el fin de conseguir el objetivo de limitar la oferta de juegos de azar, concede un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar a una única empresa –que tiene forma de sociedad anónima y cuyas acciones cotizan en un mercado de valores–, máxime cuando, además, dicha empresa hace publicidad de los juegos de azar que organiza, despliega sus actividades en el extranjero, los jugadores participan libremente y la cantidad máxima de apuestas y ganancias se determina por impreso y no por jugador?
- 2) En caso de respuesta negativa a la primera pregunta, ¿es compatible con los artículos 43 y 49 del Tratado CE una normativa nacional cuyo objetivo es luchar por sí misma contra la criminalidad a través del ejercicio de un control sobre las empresas que operan en dicho sector –de modo que se garantice que las actividades sólo se ejerzan dentro de circuitos controlables– concede un

derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar a una única empresa, aunque dicha concesión tenga como efecto paralelo la expansión ilimitada de esa oferta? ¿O, en cualquier caso, para considerar que dicha restricción es adecuada para conseguir el objetivo de lucha contra la criminalidad, la expansión de la oferta debería estar siempre controlada, es decir, no ir más allá de lo necesario para conseguir el mencionado objetivo? Si esta expansión debe estar controlada en todo caso, ¿puede considerarse desde este punto de vista que la expansión está controlada si la concesión del derecho exclusivo en ese sector se hace a un organismo de las características expuestas en la primera cuestión? Por último, en caso de que se considere que la concesión del citado derecho exclusivo conduce a una expansión controlada de la oferta de los juegos de azar, ¿va la mencionada concesión a una única empresa más allá de lo necesario, en el sentido de que el mismo objetivo puede conseguirse útilmente mediante la concesión de ese derecho a varias empresas?

- 3) Si, en relación con las dos cuestiones anteriores, se considera que la concesión –a través de las disposiciones nacionales examinadas en el caso de autos– de un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar no es compatible con los artículos 43 y 49 del Tratado CE: a) ¿es admisible, en el sentido de las citadas disposiciones del Tratado, que, durante un período transitorio –necesario para la adopción de una normativa compatible con las disposiciones del Tratado CE– las autoridades nacionales no examinen las solicitudes para el ejercicio de las citadas actividades presentadas por personas establecidas legalmente en otros Estados miembros? b) en caso de respuesta afirmativa, ¿con arreglo a qué criterios debe determinarse la duración de dicho período? c) si no se autoriza ese período transitorio, ¿con arreglo a qué criterios deben examinar las autoridades nacionales las citadas solicitudes?»

IV. Acumulación de los asuntos

30. En vista de la estrecha relación entre los asuntos C-186/11 y C-209/11, mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de junio de 2011 se acordó su acumulación a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

V. Análisis jurídico

A. Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda, relativas a la conformidad del monopolio concedido al OPAP con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

31. Mediante sus dos primeras cuestiones, que procede analizar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que prohíben una normativa nacional que conceda el derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar a una única empresa como el OPAP, que tiene forma de sociedad anónima, cuyas acciones cotizan en un mercado de valores y que hace publicidad de los juegos de azar que organiza y los expande. Más en concreto, desea saber en qué medida las restricciones impuestas por dicho monopolio sobre la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento pueden justificarse por el objetivo de limitar la oferta de juegos de azar (tal y como se indica en la primera cuestión prejudicial) o por el objetivo de combatir la criminalidad vinculada a los juegos de azar (tal y como se indica en la segunda cuestión prejudicial).

1. Principales alegaciones de las partes

32. Respecto a las presentes peticiones de decisión prejudicial, presentaron observaciones escritas el OPAP, Stanleybet, William Hill, los Gobiernos griego, belga y polaco y la Comisión. Además de dichas partes, Sportingbet y el Gobierno portugués estuvieron representados en la vista celebrada el 13 de junio de 2012.

33. Stanleybet, William Hill, Sportingbet y la Comisión opinan, esencialmente, que un monopolio como el concedido al OPAP en Grecia y con las atribuciones descritas por el órgano jurisdiccional remitente es contrario a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE.

34. En cambio, según el parecer del OPAP y de los Gobiernos belga, griego y portugués, una normativa como la controvertida en los procedimientos principales puede considerarse conforme con dichas disposiciones. A su parecer, las restricciones a la libre prestación de servicios y a la libertad de establecimiento que puede implicar la concesión de derechos exclusivos al OPAP en el sector del juego están justificadas conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con los juegos de azar.

2. Análisis

35. A título preliminar procede recordar que, de conformidad con la clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia en un procedimiento prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, incumbe al órgano jurisdiccional nacional en exclusiva apreciar los hechos del litigio principal y, en último término, aplicar al caso concreto el Derecho de la Unión con arreglo a su interpretación por el Tribunal de Justicia.² Por lo tanto, en tanto en cuanto el órgano jurisdiccional remitente parece albergar dudas acerca de los objetivos realmente perseguidos por la normativa nacional controvertida, el grado de control ejercido por el Estado sobre las actividades del OPAP y su expansión, el Tribunal de Justicia, pese a las discrepancias existentes al respecto entre los miembros del órgano jurisdiccional remitente, no puede sustituir la apreciación del órgano jurisdiccional remitente sobre esos extremos por la suya propia.³

36. Dicho esto, existe abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a los juegos de azar, en que se establecen los criterios a la luz de los cuales se han de examinar las cuestiones aquí planteadas.

37. En primer lugar, a este respecto hay acuerdo en los presentes asuntos en cuanto a que la concesión, en virtud de la normativa nacional controvertida, del derecho exclusivo para la realización, gestión y funcionamiento de juegos de azar al OPAP impone restricciones tanto a la libre prestación de servicios como a la libertad de establecimiento garantizadas por los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, respectivamente, al prohibir a proveedores como Stanleybet, William Hill y Sportingbet, establecidos en otro Estado miembro, ofrecer juegos de azar en territorio griego y establecer para ello agencias, sucursales o filiales.

38. Por lo tanto, es necesario valorar si dichas restricciones pueden estar justificadas, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en virtud de las excepciones expresamente previstas en el TFUE o por razones imperiosas de interés general.⁴

2 — A este respecto, véanse, por ejemplo, las sentencias de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, Rec. p. I-8015), apartado 49; de 25 de febrero de 2003, IKA (C-326/00, Rec. p. I-1703), apartado 27; de 15 de noviembre de 2007, International Mail Spain (C-162/06, Rec. p. I-9911), apartado 24, y de 7 de junio de 2007, Van der Weerd y otros (C-222/05 a 225/05, Rec. p. I-4233), apartados 22 y 23.

3 — Véanse, entre otras, las sentencias de 15 de septiembre de 2011 Dickinger y Ömer (C-347/09, Rec. p. I-8185), apartados 50 y 51, y de 3 de junio de 2010, Sporting Exchange (C-203/08, Rec. p. I-4695), apartado 29.

4 — Véase, entre otras, la sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International (C-42/07, Rec. p. I-7633), apartado 55.

39. Por lo que se refiere a las justificaciones admisibles, el Tribunal de Justicia ha señalado que los objetivos perseguidos por las legislaciones nacionales en materia de juegos de azar y apuestas, considerados en su conjunto, están relacionados en la mayoría de los casos con la protección de los destinatarios de los servicios correspondientes y de los consumidores en general, y con la protección del orden social. También ha subrayado que tales objetivos se cuentan entre las razones imperiosas de interés general que pueden justificar cortapisas a la libre prestación de servicios.⁵

40. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que las particularidades de orden moral, religioso o cultural, así como las consecuencias perjudiciales para el individuo y la sociedad que, desde un punto de vista moral y económico, llevan consigo los juegos y las apuestas, pueden justificar la existencia, en favor de las autoridades nacionales, de una facultad de apreciación suficiente para determinar las exigencias que, conforme a su propia escala de valores, implica la protección de los consumidores y del orden social.⁶

41. Por consiguiente, los Estados miembros son libres, en principio, para determinar los objetivos de su política en materia de apuestas y juegos de azar y, en su caso, para definir con precisión el grado de protección perseguido.⁷

42. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha reconocido en sus resoluciones que un Estado miembro puede legítimamente considerar que tan sólo la creación de un monopolio puede alcanzar eficazmente el objetivo de protección frente a los riesgos vinculados al sector del juego, que puede haber definido.⁸

43. En cuanto a los objetivos que, según el órgano jurisdiccional remitente, pueden justificar las restricciones controvertidas (en particular, la concesión de un monopolio al OPAP para la prestación de servicios de juego), es decir, por un lado, la reducción de las oportunidades de juego y, por otro, la lucha contra la criminalidad, al someter a control a los operadores que desarrollan su actividad en este sector y encauzar las actividades de juegos de azar en circuitos controlados, es cierto que se encuentran entre los reconocidos por la jurisprudencia como capaces de justificar restricciones a las libertades fundamentales en el sector de los juegos de azar.⁹

44. Dada la ambigüedad de la resolución de remisión a este respecto, cabe señalar que corresponde al órgano jurisdiccional remitente responder a la cuestión de cuál de esos dos objetivos es realmente el perseguido por la normativa griega.¹⁰

45. En cualquier caso, pese a la mencionada facultad de apreciación concedida a los Estados miembros en el sector del juego, las medidas restrictivas que impongan deben satisfacer las exigencias establecidas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en cuanto a su proporcionalidad, algo que, de igual manera, sigue estando sujeto a la apreciación última del órgano jurisdiccional nacional.¹¹

5 — Sentencia de 8 de septiembre de 2010, Stoß y otros (C-316/07, C-358/07 a C-360/07, C-409/07 y C-410/07, Rec. p. I-8069), apartado 74 y jurisprudencia citada.

6 — Véanse, entre otras, las sentencias Dickinger y Ömer, citada en la nota 3, y Stoß y otros, citada en la nota 5, apartado 76.

7 — Véase, en este sentido, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, citada en la nota 4, apartado 59.

8 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de junio de 2011, Zeturf (C-212/08, Rec. p. I-5633), apartado 41, y Stoß y otros, citada en la nota 5, apartados 81 y 83.

9 — Véanse, por un lado, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Costa y Cifone (C-72/10 y C-77/10), apartado 61, y de 6 de marzo de 2007, Placanica y otros (C-338/04, C-359/04 y C-360/04, Rec. p. I-1891), apartados 46 y 52.

10 — Véanse, a este respecto, las sentencias Dickinger y Ömer, citada en la nota 3, apartado 51, y Sporting Exchange, citada en la nota 3, apartado 29.

11 — Véanse las sentencias Zeturf, citada en la nota 8, apartado 43, y Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, citada en la nota 4, apartados 59 y 60.

46. Por lo tanto, dicho órgano jurisdiccional debe examinar si la restricción de que se trata es idónea para alcanzar el objetivo u objetivos perseguidos por la normativa en cuestión y con el grado de protección que pretende lograr, y si no va más allá de lo necesario para ello.¹²

47. En este contexto, debe recordarse, en particular, que una normativa nacional sólo puede considerarse adecuada para garantizar la consecución del objetivo alegado si responde al empeño por hacerlo de forma congruente y sistemática.¹³

48. Por lo tanto, en relación, en primer lugar, con el objetivo de reducir las oportunidades de apuestas y de juego, el órgano jurisdiccional remitente debe comprobar por sí mismo, especialmente a la vista de las disposiciones concretas de desarrollo de la normativa restrictiva en cuestión, que ésta responda verdaderamente al afán de reducir las oportunidades de juego y de limitar las actividades en este ámbito de forma coherente y sistemática.¹⁴

49. Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente ha señalado que la mayoría de sus miembros considera que el monopolio establecido en Grecia a favor del OPAP y su funcionamiento en la práctica no pueden considerarse fiel expresión de ese afán.

50. Antes bien, según se desprende, en particular, de la segunda cuestión prejudicial y de las observaciones formuladas al Tribunal de Justicia, el OPAP parece seguir una política comercial de expansión, con lo que el derecho exclusivo que se le ha concedido deriva en un incremento de la oferta de juegos de azar.

51. Estas circunstancias, que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional nacional, son a mi parecer manifiestamente incongruentes con el alegado objetivo de reducir las oportunidades de apuestas y de juego en Grecia.

52. A este respecto, en cuanto a los diversos elementos citados por el órgano jurisdiccional remitente que caracterizan el marco legal del OPAP y su funcionamiento en la práctica (es decir, el hecho de que tenga la forma de una sociedad anónima y sus acciones coticen en bolsa, que goce de ciertos derechos y privilegios en cuanto a la publicidad de sus juegos de azar, que despliegue su actividad en el extranjero y que el máximo de apuestas y ganancias se refiera a cada impreso y no a cada jugador), pese a que se puede aducir que ninguno de esos elementos por sí solo es de tal naturaleza que excluya automáticamente que se considere que la normativa nacional en cuestión tiene por objetivos, al establecer el monopolio, reducir las oportunidades de juego y limitar las actividades en ese sector, dichos elementos deben apreciarse y valorarse conjuntamente a fin de determinar si la normativa restrictiva es realmente coherente con el citado objetivo.

53. A mi parecer, teniendo en cuenta todos estos elementos, el órgano jurisdiccional remitente puede llegar legítimamente a la conclusión de que la normativa griega controvertida no es fiel reflejo del afán de lograr una reducción de las oportunidades de juego ni de limitar las actividades en ese sector de forma congruente y sistemática.

12 — En este sentido, véase, entre otras, la sentencia Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, citada en la nota 4, apartado 60.

13 — Véanse, en particular, las sentencias Costa, citada en la nota 9, apartado 63, y Placanica y otros, citada en la nota 9, apartados 48 y 53.

14 — Véanse, en particular, las sentencias Dickinger y Ömer, citada en la nota 3, apartado 56, y Stoß y otros, citada en la nota 5, apartado 98.

54. En segundo lugar, en cuanto al objetivo de impedir que las actividades de juegos y apuestas se utilicen para fines delictivos o fraudulentos encauzándolas hacia los circuitos controlados, ciertamente el Tribunal de Justicia ha declarado en diversas sentencias que, desde ese punto de vista, una política de expansión controlada de las actividades de juegos de azar puede ser coherente con el objetivo de encauzarlas en circuitos que puedan someterse a control atrayendo a los jugadores que realizan actividades prohibidas de juego y apuestas clandestinas hacia actividades autorizadas y reguladas.¹⁵

55. Para alcanzar ese objetivo de encauzar las actividades en circuitos controlados, los operadores autorizados o, en su caso, el titular del monopolio público, deben constituir una alternativa fiable, pero al mismo tiempo atractiva, a las actividades no reguladas, circunstancia que puede implicar la oferta de una amplia gama de juegos, una publicidad de una determinada magnitud y el recurso a nuevas técnicas de distribución.¹⁶

56. A este respecto, según reiterada jurisprudencia, también corresponde al órgano jurisdiccional nacional valorar, a la luz de las circunstancias del litigio, si una política dinámica o expansiva del titular de un monopolio (habida cuenta, en particular, de la magnitud de la publicidad realizada y de la creación de nuevos juegos) se inscribe en el marco de una política de expansión controlada en el sector de los juegos de azar, dirigida efectivamente a encauzar la propensión al juego en actividades controladas.¹⁷

57. En cuanto a las dudas expresadas por el órgano jurisdiccional remitente a este respecto, cabe señalar, en primer lugar, que una política de expansión de los juegos de azar sólo puede ser considerada coherente en la medida en que realmente exista un problema de actividades delictivas y fraudulentas de un volumen significativo relacionadas con el juego en Grecia que se pueda resolver con la expansión de las actividades autorizadas y reguladas.¹⁸

58. En segundo lugar, se ha de recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el establecimiento de una medida tan restrictiva como un monopolio similar al concedido al OPAP debe acompañarse de la adopción de un marco normativo adecuado que garantice que el titular de dicho monopolio puede efectivamente conseguir, de modo coherente y sistemático, el objetivo fijado mediante una oferta cuantitativamente moderada, cualitativamente orientada a dicho objetivo y sometida al estricto control de las autoridades públicas.¹⁹

59. De los estrictos requisitos relativos a la proporcionalidad del monopolio en cuestión se deduce claramente que una política de expansión seguida por el titular del monopolio, caracterizada entre otros aspectos por la expansión de la oferta de juegos de azar y por la publicidad de esos juegos, en primer lugar debe ser moderada y mantenerse en los estrictos límites de lo necesario para encauzar a los consumidores hacia las redes de juego controladas y, en segundo lugar, la oferta de juegos debe estar sometida a un férreo control.

60. A mi parecer, de la información facilitada por el órgano jurisdiccional remitente y de las observaciones de las partes se desprende que, sin perjuicio de la valoración que finalmente haga el órgano jurisdiccional remitente a este respecto, las actividades del OPAP ni están sujetas a un férreo control por las autoridades públicas ni se limitan efectivamente al marco legal aplicable.

15 — Véanse las sentencias Dickinger y Ömer, citada en la nota 3, apartado 63; Stoß y otros, citada en la nota 5, apartados 101 y 102, y Placanica y otros, citada en la nota 9, apartado 55.

16 — Véanse las sentencias Dickinger y Ömer, citada en la nota 3, apartado 64, y Placanica y otros, citada en la nota 9, apartado 55.

17 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Zeturf, citada en la nota 8, apartado 69, y de 3 de junio de 2010, Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes International (C-258/08, Rec. p. I-4757), apartado 37.

18 — Véanse, en este sentido, las sentencias Dickinger y Ömer, citada en la nota 3, apartados 66 y 67, y Ladbrokes Betting & Gaming y Ladbrokes International, citada en la nota 17, apartados 29 y 30.

19 — Véanse las sentencias Zeturf, citada en la nota 8, apartado 58, y Stoß y otros, citada en la nota 5, apartado 83.

61. Más concretamente, en la medida en que la concesión al OPAP de derechos exclusivos en el sector del juego redunde en un incremento de la oferta de juegos de azar más allá de lo necesario para conseguir el objetivo de combatir la criminalidad encauzando la demanda, o incluso dé lugar a una expansión ilimitada de dicha oferta, el órgano jurisdiccional remitente podrá legítimamente concluir, tal como hizo la opinión mayoritaria expresada en la resolución de remisión, que el monopolio controvertido no persigue una expansión controlada en el sentido de la jurisprudencia antes descrita del Tribunal de Justicia.

62. Habida cuenta de todas las consideraciones precedentes, propongo que se responda a la primera y a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que concede un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar a una única empresa —que tiene forma de sociedad anónima y cuyas acciones cotizan en un mercado de valores—, puede estar justificada en la medida en que dicha normativa persiga efectivamente el objetivo de limitar la oferta de juegos de azar o de combatir la criminalidad vinculada al juego encauzando a los jugadores hacia circuitos controlados, y que refleje fielmente el afán de alcanzar dichos objetivos de forma congruente y sistemática. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si dichos objetivos son efectivamente perseguidos por la normativa nacional controvertida y si ésta realmente responde al afán de alcanzar esos objetivos de forma congruente y sistemática. Más concretamente, en caso de que el órgano jurisdiccional nacional considere que el objetivo de la normativa nacional controvertida es limitar la oferta de juegos de azar en Grecia, no puede llegar a la conclusión de que dicha normativa sea fiel reflejo del afán de alcanzar dicho objetivo de forma congruente y sistemática si considera que el titular del monopolio sigue en realidad una política expansionista y que el derecho exclusivo que se le ha concedido genera un incremento de la oferta de juegos de azar en lugar de reducirla. Por el contrario, en caso de que el órgano jurisdiccional nacional determine que el único objetivo perseguido por la normativa nacional controvertida consiste en la lucha contra la criminalidad vinculada al juego encauzando a los jugadores hacia circuitos autorizados y controlados, una política de expansión del titular del monopolio caracterizada, en particular, por la expansión de la oferta de juegos de azar y por la publicidad de esos juegos sólo puede considerarse coherente en la medida en que realmente exista un problema de actividades delictivas y fraudulentas de un volumen significativo relacionadas con el juego en Grecia que se pueda resolver con la expansión de las actividades autorizadas y reguladas. Asimismo, en primer lugar, la expansión de la oferta de juegos de azar y la publicidad de esos juegos debe ser moderada y mantenerse en los estrictos límites de lo necesario para encauzar a los consumidores hacia las redes de juego controladas y, en segundo lugar, la oferta de juegos debe estar sometida a un férreo control por parte de las autoridades nacionales.

B. Sobre la tercera cuestión prejudicial, relativa a las consecuencias que han de extraer las autoridades nacionales de la conclusión de que las disposiciones nacionales controvertidas son incompatibles con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE

63. Con su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente esencialmente solicita orientación acerca de las consecuencias que se han de extraer si se concluye que la normativa griega en cuestión es incompatible con las disposiciones del Tratado sobre la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento. A este respecto desea saber, en particular, si las autoridades nacionales pueden abstenerse durante un período transitorio de resolver solicitudes relativas a la concesión de licencias en el sector de los juegos de azar.

1. Principales alegaciones de las partes

64. Pese a que difieren en los detalles, las respuestas a la tercera cuestión prejudicial del OPAP y de los Gobiernos griego, polaco y belga coinciden esencialmente en que, si la normativa griega controvertida es incompatible con el Derecho de la Unión, deberá concederse un período transitorio que permita adoptar una nueva normativa que cumpla las exigencias de la libre prestación de servicios y de la libertad de establecimiento. Según dichas partes, mientras no se apruebe una nueva normativa adecuada no existe ninguna base jurídica suficiente en el Derecho de la Unión o en el nacional para resolver las solicitudes de que se trata.

65. En cambio, Stanleybet, William Hill, Sportingbet y la Comisión alegan que, en virtud del efecto directo y la primacía de las disposiciones relativas a las libertades fundamentales y, en particular, atendiendo a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Winner Wetten,²⁰ no ha lugar a la concesión de un período transitorio, como el referido en la tercera cuestión prejudicial, durante el que se siga aplicando la normativa nacional controvertida. Dichas partes sugieren, en esencia, que las solicitudes de autorización para operar en el sector del juego deben ser resueltas por las autoridades nacionales caso por caso y/o a la luz de los requisitos que se desprenden directamente del Derecho de la Unión o, por analogía, del resto de la normativa nacional.

2. Análisis

66. Procede recordar que, en su sentencia Winner Wetten,²¹ la Gran Sala del Tribunal de Justicia, a partir de un análisis de su propia jurisprudencia sobre la primacía y la aplicabilidad directa del Derecho de la Unión²² (en particular, Simmenthal²³ y Factortame y otros²⁴), ya ha declarado que una normativa nacional relativa a un monopolio público sobre las apuestas deportivas que, según las apreciaciones realizadas por un tribunal nacional, incluye restricciones incompatibles con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios por no contribuir a limitar las actividades de apuestas de manera coherente y sistemática, como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no puede seguir aplicándose durante un período transitorio.²⁵

67. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que su jurisprudencia relativa al mantenimiento de un acto de la Unión Europea anulado o declarado inválido, cuya finalidad sea no permitir la existencia de un vacío jurídico, puede ser aplicable, por analogía, y conducir con carácter excepcional a suspender provisionalmente el efecto de exclusión que ejerce una norma de la Unión directamente aplicable sobre el Derecho nacional contrario a ella. Sin embargo, descartó la posibilidad de dicha suspensión en aquel asunto, debido a la falta de consideraciones imperiosas de seguridad jurídica que pudiesen justificar la suspensión en el sentido de la jurisprudencia.²⁶

68. A este respecto, según el órgano jurisdiccional remitente en dicho asunto, la normativa restrictiva controvertida no contribuía realmente a limitar las actividades de apuestas de manera coherente y sistemática, de modo que se desprendía de la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia que dicha normativa infringía los artículos 43 CE y 49 CE (actualmente artículos 49 TFUE y 56 TFUE).

20 — Citada en la nota 2.

21 — Citada en la nota 2.

22 — Véase la sentencia Winner Wetten, citada en la nota 2, especialmente los apartados 53 a 61.

23 — Sentencia de 9 de marzo de 1978 (106/77, Rec. p. 629).

24 — Sentencia de 19 de junio de 1990 (C-213/89, Rec. p. I-2433).

25 — Véase la sentencia Winner Wetten, citada en la nota 2, apartado 69 y el fallo.

26 — Véase la sentencia Winner Wetten, citada en la nota 2, apartados 66 y 67.

69. Dado que las circunstancias del presente asunto no parecen diferir sustancialmente de las del asunto Winner Wetten, no hay razón para concluir que, en caso de que la normativa restrictiva controvertida sea considerada por el órgano jurisdiccional remitente como contraria a los artículos 49 TFUE y 56 TFUE, de conformidad con los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con el carácter sistemático y congruente de la medida restrictiva, la normativa nacional controvertida se siga aplicando durante un período transitorio.

70. Dicha conclusión no queda en entredicho por la reciente sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne.²⁷ En dicho asunto, relativo a un decreto que infringía la obligación de realizar una evaluación del impacto medioambiental establecida por la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente,²⁸ el Tribunal de Justicia declaró que, habida cuenta de la existencia de una consideración imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente, y ateniéndose a numerosas condiciones, podía autorizarse excepcionalmente al órgano jurisdiccional remitente a aplicar la disposición nacional que le habilitaba para mantener determinados efectos de un acto nacional anulado.²⁹

71. Sin embargo, del razonamiento del Tribunal de Justicia en dicha sentencia se desprende claramente que el mantenimiento de un acto contrario al Derecho de la Unión ha de ser estrictamente excepcional y está sujeto a condiciones muy específicas establecidas en dicha sentencia, que claramente no son aplicables a las circunstancias del presente asunto.³⁰

72. Ante todo, la resolución del Tribunal de Justicia en el asunto Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne se basó en la existencia de una consideración imperiosa relacionada con la protección del medio ambiente.³¹ En el presente caso no parece haber ninguna consideración imperiosa similar que pueda justificar la suspensión.

73. A la luz de las consideraciones precedentes, debe responderse a la tercera cuestión prejudicial que, en caso de que el órgano jurisdiccional nacional aprecie que la normativa nacional controvertida que concede un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar es incompatible con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE por no contribuir a limitar las actividades de apuestas ni a encauzar a los jugadores hacia circuitos controlados de forma sistemática y congruente, dicha normativa no puede seguir aplicándose durante un período transitorio.

VI. Conclusión

74. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Simvoulio tis Epikratias (Grecia) del modo siguiente:

«— Los artículos 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que concede un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar a una única empresa —que tiene forma de sociedad anónima y cuyas acciones cotizan en un mercado de valores—, puede estar justificada en la medida en que dicha normativa persiga efectivamente el objetivo de limitar la oferta de juegos de azar o de combatir la criminalidad vinculada al juego encauzando a los jugadores hacia circuitos controlados, y que refleje fielmente al afán de alcanzar dichos objetivos de forma congruente y sistemática. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional determinar si dichos objetivos son

27 — Sentencia de 28 de febrero de 2012 (C-41/11).

28 — DO L 197, p. 30.

29 — Véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, citada en la nota 27, apartados 57 a 62.

30 — Véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, citada en la nota 27, en particular el apartado 63.

31 — Véase la sentencia Inter-Environnement Wallonie y Terre wallonne, citada en la nota 27, apartados 57 y 58.

efectivamente perseguidos por la normativa nacional controvertida y si ésta realmente responde al afán de alcanzar esos objetivos de forma congruente y sistemática. Más concretamente, en caso de que el órgano jurisdiccional nacional considere que el objetivo de la normativa nacional controvertida es limitar la oferta de juegos de azar en Grecia, no puede llegar a la conclusión de que dicha normativa sea fiel reflejo del afán de alcanzar ese objetivo de forma congruente y sistemática si considera que el titular del monopolio sigue en realidad una política expansionista y que el derecho exclusivo que se le ha concedido genera un incremento de la oferta de juegos de azar en lugar de reducirla. Por el contrario, en caso de que el órgano jurisdiccional nacional determine que el único objetivo perseguido por la normativa nacional controvertida consiste en la lucha contra la criminalidad vinculada al juego encauzando a los jugadores hacia circuitos autorizados y controlados, una política de expansión del titular del monopolio caracterizada, en particular, por la expansión de la oferta de juegos de azar y por la publicidad de esos juegos sólo puede considerarse coherente en la medida en que realmente exista un problema de actividades delictivas y fraudulentas de un volumen significativo relacionadas con el juego en Grecia, que se pueda resolver con la expansión de las actividades autorizadas y reguladas. Asimismo, en primer lugar, la expansión de la oferta de juegos de azar y la publicidad de esos juegos debe ser moderada y mantenerse en los estrictos límites de lo necesario para encauzar a los consumidores hacia las redes de juego controladas y, en segundo lugar, la oferta de juegos del titular del monopolio debe estar sometida a un férreo control por las autoridades públicas.

- En caso de que el órgano jurisdiccional nacional aprecie que la normativa nacional controvertida que concede un derecho exclusivo para la realización, gestión, organización y funcionamiento de juegos de azar es incompatible con los artículos 49 TFUE y 56 TFUE por no contribuir a limitar las actividades de apuestas ni a encauzar a los jugadores hacia circuitos controlados de forma sistemática y congruente, dicha normativa no puede seguir aplicándose durante un período transitorio.»