

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 21 de septiembre de 1999 *

En el asunto C-124/97,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), por el Vaasan hovioikeus (Finlandia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Markku Juhani Läärä,

Cotswold Microsystems Ltd,

Oy Transatlantic Software Ltd

y

Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä),

Suomen valtio (Estado Finlandés),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1994, Schindler (C-275/92, Rec. p. I-1039), y de los artículos 30, 36, 56, 59 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE, 30 CE, 46 CE y 49 CE, tras su modificación) y 60 del Tratado CE (actualmente, artículo 50 CE),

* Lengua de procedimiento: finés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: P.J.G. Kapteyn, Presidente de las Salas Cuarta y Sexta, en funciones de Presidente; J.-P. Puissochet (Ponente) y P. Jann, Presidentes de Sala; C. Gulmann, J.L. Murray, D.A.O. Edward, H. Ragnemalm, L. Sevón y M. Wathelet, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre del Sr. Läärä y de Oy Transatlantic Software Ltd, por el Sr. P. Kiviluoto, Abogado de Jyväskylä;
- en nombre de Cotswold Microsystems Ltd, por el Sr. H.T. Klami, Profesor de la Universidad de Helsinki;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. T. Pynnä, oikeudellinen neuvonantaja del ulkoasiainministeriö, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. J. Devadder, bestuursdirecteur del ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelings-samenwerking, en calidad de Agente, asistido por los Sres. P. Vlaemminck y L. Van Den Hende, Abogados de Gante;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno español, por el Sr. L. Pérez de Ayala Becerril, Abogado del Estado, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. A. Bos, juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. F. Cede, Botschafter del Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Fernandes, Director del Serviço Jurídico de la Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários del Ministerio dos Negócios Estrangeiros, A. Cortesão Seiça Neves, miembro del mismo Servicio, y J. Ramos Alexandre, Inspector Geral de Jogos del Ministério da Economia, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. E. Brattgård, departementsråd del Utrikesdepartementets handelsavdelning, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. M. Brealey, Barrister;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. A. Caeiro, Consejero Jurídico, y la Sra. K. Leivo, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Läärä y de Oy Transatlantic Software Ltd, representados por el Sr. P. Kiviluoto; de Cotswold Microsystems Ltd, representada por el Sr. H.T. Klami; del Gobierno finlandés, representado por la Sra. T. Pynnä; del Gobierno belga, representado por los Sres. P. Vlaemminck y L. Van Den Hende; del Gobierno alemán, representado por el Sr. E. Röder; del Gobierno español, representado por la Sra. M. López-Monís Gallego, Abogado del Estado, en calidad de Agente; del Gobierno irlandés, representado por la Sra. M. Finlay, SC; del Gobierno luxemburgués, representado por el Sr. K. Manhaeve, Abogado de Luxemburgo; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. M.A. Fierstra, adjunct-juridisch adviseur del ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente; del Gobierno portugués, representado por los Sres. L. Fernandes y A. Cortesão Seiça Neves; del Gobierno sueco, representado por la Sra. L. Nordling, rättschef del EU-frågor del Utrikesdepartamentet, en calidad de Agente; del gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. J.E. Collins, asistido por el Sr. M. Brealey, y de la Comisión, representada por el Sr. A. Caeiro y la Sra. K. Leivo, expuestas en la vista de 30 de junio de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de marzo de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 21 de marzo de 1997, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de marzo siguiente, el Vaasan hovioikeus (Tribunal de Apelación de Vaasa) planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), tres cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de marzo de 1994, Schindler (C-275/92, Rec. p. I-1039; en lo sucesivo, «sentencia Schindler»), y de los artículos 30, 36, 56, 59 del Tratado CE (actualmente artículos 28 CE, 30 CE, 46 CE y 49 CE, tras su modificación) y 60 del Tratado CE (actualmente, artículo 50 CE), con objeto de apreciar la compatibilidad con dichas disposiciones de una legislación nacional que reserva a un organismo público el derecho de explotar máquinas tragaperras en el territorio del Estado miembro afectado.

- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Läärä, la sociedad finlandesa Oy Transatlantic Software Ltd (en lo sucesivo, «TAS») y la sociedad inglesa Cotswold Microsystems Ltd (en lo sucesivo, «CMS»), recurrentes en el procedimiento principal, y Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) (Ministerio Fiscal del distrito de Jyväskylä) y Suomen valtio (Estado Finlandés) sobre la explotación de máquinas tragaperras en Finlandia.

La normativa nacional

- 3 En Finlandia, en virtud del artículo 1, apartado 1, de la arpajaislaki (1.9.1965/491) (Ley n° 491, de 1 de septiembre de 1965, sobre los juegos de azar, en la redacción vigente en el momento de los hechos del procedimiento principal; en lo sucesivo, «arpajaislaki»), la organización de juegos de azar sólo exige la autorización de la Administración y sólo puede tener como objetivo el recaudar fondos en el marco de una acción benéfica u otra finalidad sin ánimo de lucro prevista por la Ley. Conforme al artículo 1, apartado 2, de la arpajaislaki, se consideran, en particular, juegos de azar en el sentido de dicha Ley la actividad de casino, las máquinas tragaperras y otros aparatos recreativos o los juegos en los que a cambio de una cantidad de dinero el jugador puede obtener un premio consistente en dinero, en una mercancía o en otra ventaja valorable en dinero, o también en fichas que pueden cambiarse por dinero, mercancías o ventajas.
- 4 El artículo 3 de la arpajaislaki prevé, en especial, que la Administración puede conceder a un organismo de derecho público autorización para poner en servicio, contra remuneración, máquinas tragaperras y otros aparatos recreativos o para gestionar casinos, con el fin de recaudar fondos destinados a diversos actos de interés general enumerados en dicha disposición. Para un período dado, sólo se puede conceder una única autorización que cubra dichas actividades.
- 5 Raha-automaattiyhdistys (asociación para la gestión de las máquinas tragaperras; en lo sucesivo, «RAY») obtuvo dicha autorización en virtud del artículo 1, apartado 3, del raha-automaattiasetus (29.12.1967/676) (Reglamento n° 676, de 29 de diciembre de 1967, sobre las máquinas tragaperras, en la redacción vigente

en el momento de los hechos). Conforme al artículo 6 de este Reglamento, RAY, para realizar su objeto que consiste en recaudar fondos destinados a cubrir las necesidades mencionadas en el artículo 3 de la arpajaislaki, tiene derecho a poner en servicio contra remuneración máquinas tragaperras y a gestionar casinos, así como a fabricar y vender máquinas tragaperras y máquinas recreativas. Los artículos 29 y siguientes de dicho Reglamento precisan las condiciones en las que el producto neto de las actividades de RAY, cuyo importe figura en los presupuestos del Estado, debe abonarse al sosiaali-ja terveysministeriö (Ministerio de Asuntos Sociales y de Sanidad) y después repartirse entre los organismos y fundaciones que tienen por objeto la satisfacción de las necesidades antes mencionadas.

- 6 En virtud del artículo 6, apartado 1, de la arpajaislaki, quien, sin autorización, organice juegos de azar para los que se requiere autorización será sancionado con multa o con pena de prisión de hasta seis meses. Además, conforme al artículo 16 del Título 2 del rikoslaki (13.05.1932/143) (Código penal finlandés en la redacción de la Ley n° 143, de 13 de mayo de 1932), podrá ser decomisado todo instrumento perteneciente al autor de la infracción o a la persona por cuya cuenta o en cuyo beneficio actuó, y que sirvió para cometer la infracción, o que se fabricó o adquirió únicamente con este fin.

El litigio principal

- 7 De la resolución de remisión se desprende que CMS concedió a TAS, cuyo presidente es el Sr. Läärä, la explotación en Finlandia de máquinas tragaperras denominadas «AWP» de tipo Golden Shot, que siguen siendo propiedad de CMS según los términos del contrato celebrado entre ambas sociedades. Estos aparatos contienen cilindros que giran sobre sí mismos y tienen dibujos de frutas. Cuando los cilindros se paran, ya sea por sí mismos o porque el jugador acciona una manivela, y la combinación formada por los dibujos figura en la lista de premios, la máquina entrega al jugador un premio unitario de hasta 200 FMK como máximo (por una apuesta entre 1 y 5 FMK).
- 8 El Sr. Läärä, como responsable de TAS, fue inculcado ante el Jyväskylän käräjäoikeus (Tribunal de Primera Instancia de Jyväskylä) por haber puesto en

servicio dichas máquinas en Finlandia sin autorización. Apoyado por TAS y CMS, emplazados en la causa, negó haber cometido la infracción que se le imputaba porque, en particular, la posibilidad de obtener premios ofrecida por las máquinas Golden Shot no era esencialmente fruto del azar, sino también, en considerable medida, de la habilidad del jugador, de forma que dichas máquinas no podían calificarse de juegos de azar, y porque la legislación finlandesa era contraria a las normas comunitarias que regulan la libre circulación de mercancías y de servicios. El käräjäoikeus, que desestimó sus alegaciones, le condenó a pagar una multa y ordenó el decomiso de las máquinas.

9) Los interesados recurrieron en apelación contra esta sentencia ante el Vaasan hovioikeus, que decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

1) ¿Debe interpretarse la sentencia del Tribunal de Justicia, de 24 de marzo de 1994, en el asunto C-275/92, Her Majesty's Customs and Excise/Gerhart Schindler y Jörg Schindler, en el sentido de que puede considerarse que se refiere a un asunto análogo al presente (véase la sentencia de 6 de octubre de 1982 en el asunto 283/81, Srl Cilfit y Lanificio di Gavardo SpA/Ministero della Sanità) y que en el presente asunto las disposiciones del Tratado CE deben interpretarse del mismo modo que en el mencionado asunto?

En caso de que la respuesta a la primera cuestión sea negativa, en todo o en parte, el hovioikeus plantea las siguientes cuestiones:

2) ¿Las disposiciones del Tratado CE relativas a la libre circulación de mercancías y de servicios (artículos 30, 59 y 60) se aplican también a las máquinas tragaperras del tipo de que se trata en el presente asunto?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión:

a) ¿se oponen los artículos 30, 59 o 60, o cualquier otro artículo del Tratado CE, a que Finlandia limite el derecho de explotar máquinas tragaperras al monopolio de Raha-automaattiyhdistys (asociación de derecho público para la gestión de máquinas tragaperras), con independencia de que dicha restricción se aplique en virtud de la misma Ley a los organizadores de juegos tanto nacionales como extranjeros?

y

b) ¿puede justificarse dicha restricción por los principios contenidos en los artículos 36 o 56, o en cualquier otro artículo del Tratado CE, habida cuenta de los motivos expuestos en la Ley sobre los juegos de azar, o en sus medidas de aplicación, o por otros motivos? Además, ¿influyen en la respuesta a esta cuestión la cuantía de la ganancia que se puede obtener de las máquinas tragaperras y su causa, según que se deba al azar o a la habilidad del jugador?

10 Mediante sus tres cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que dilucide si, a la luz de la sentencia Schindler, los artículos 30, 59 y 60 del Tratado deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una legislación nacional, como la finlandesa, que concede a un solo organismo público derechos exclusivos de explotación de máquinas tragaperras, habida cuenta de los motivos de interés general invocados para justificarla.

11 El Sr. Läärä, TAS y CMS alegan que la explotación de las máquinas tragaperras de que se trata en el procedimiento principal es totalmente diferente de la organización de grandes loterías, objeto del asunto Schindler, en particular, debido a la pequeña cuantía de las apuestas y de los premios y a su principal finalidad, que es ofrecer una diversión basada en la habilidad del jugador. Según ellos, el derecho exclusivo concedido a RAY es contrario a las disposiciones del Tratado sobre la libre circulación de mercancías y de servicios y sobre competencia, principalmente, porque en realidad no se persiguen los objetivos de interés general invocados para justificarlo y éstos podrían alcanzarse con medidas menos restrictivas, como una normativa que impusiera a los gestores las prescripciones necesarias.

- 12 Los Gobiernos finlandés, belga, alemán, español, irlandés, luxemburgués, neerlandés, austriaco, portugués, sueco y del Reino Unido, así como la Comisión, consideran, por el contrario, que las disposiciones del Tratado no se oponen a una legislación, como la finlandesa, que concede derechos exclusivos de explotación de máquinas tragaperras, siempre que esté justificada por consideraciones análogas a las formuladas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Schindler. Para todos estos Gobiernos, los juegos de que se trata en el procedimiento principal, que ofrecen mediante pago la posibilidad de ganar premios en metálico, son juegos de azar comparables a las loterías, acerca de las cuales el Tribunal de Justicia reconoció que incumbía a los Estados miembros apreciar, habida cuenta de sus particularidades socioculturales, si es necesario restringir o incluso prohibir sus actividades en aras de la protección del orden social.
- 13 A este respecto procede recordar que, en el apartado 60 de la sentencia Schindler, el Tribunal de Justicia destacó las consideraciones de orden moral, religioso o cultural que rodean tanto a las loterías como a los demás juegos en todos los Estados miembros. Las legislaciones nacionales tienden, en general, a limitar e incluso a prohibir el juego y a evitar que sea una fuente de enriquecimiento individual. El Tribunal de Justicia también destacó que, habida cuenta del importe de las sumas que permiten reunir y de las ganancias que pueden ofrecer a los jugadores, sobre todo las que se organizan a gran escala, las loterías implican riesgos elevados de delito y de fraude. Además, constituyen una incitación al gasto que puede tener consecuencias individuales y sociales perjudiciales. Por último, y sin que esta razón pueda considerarse en sí misma una justificación objetiva, cabe destacar, según el Tribunal de Justicia, que las loterías pueden participar significativamente en la financiación de actividades filantrópicas o de interés general como obras sociales, obras benéficas, el deporte o la cultura.
- 14 Como resulta del apartado 61 de la misma sentencia, el Tribunal de Justicia consideró que dichas particularidades justifican que las autoridades nacionales dispongan de una facultad de apreciación suficiente para determinar las exigencias que implican la protección de los jugadores y, más en general, habida cuenta de las particularidades socioculturales de cada Estado miembro, la protección del orden social, tanto en lo que se refiere a las modalidades de organización de las loterías y al volumen de las apuestas, como a la afectación de

los beneficios que reportan. Ante estas circunstancias, las autoridades nacionales deben apreciar no sólo si es necesario restringir las actividades de las loterías sino también prohibirlas, siempre que dichas restricciones no sean discriminatorias.

- 15 Aunque la sentencia Schindler trata de la organización de loterías, estas consideraciones también son válidas, como se desprende, por otro lado, del mismo tenor del apartado 60 de dicha sentencia, para los demás juegos que presentan características comparables.
- 16 Es cierto que en la sentencia de 26 de junio de 1997, Familiapress (C-368/95, Rec. p. I-3689), el Tribunal de Justicia rechazó equiparar determinados juegos a las loterías que presentan las características examinadas en la sentencia Schindler. Pero se trataba de juegos-concurso propuestos en revistas en forma de crucigramas o acertijos que, después de un sorteo, permitían ganar premios a determinados lectores que habían dado las respuestas esperadas. Como destacó el Tribunal de Justicia en el apartado 23 de dicha sentencia, tales juegos, organizados solamente a pequeña escala y cuyas apuestas son poco importantes, no constituyen una actividad económica independiente, sino sólo un elemento entre otros del contenido impreso de una revista.
- 17 En el presente asunto, por el contrario, de las informaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que se trata de un juego de azar y que los aparatos de que se trata en el procedimiento principal ofrecen, mediante pago destinado específicamente a su utilización, una esperanza de premio en metálico. La cuantía relativamente modesta de las apuestas y de los premios alegada por los recurrentes en el procedimiento principal no impide en modo alguno, como destacaron la mayor parte de los Gobiernos que han presentado observaciones en el presente procedimiento, que la explotación de tales aparatos permita recaudar cantidades considerables, en particular, debido al número de jugadores potenciales y a la tendencia de la mayor parte de ellos a volver a jugar un gran número de veces, dados la brevedad del juego y su carácter repetitivo.
- 18 En estas circunstancias, los juegos consistentes en la utilización contra remuneración de máquinas tragaperras como las del procedimiento principal deben considerarse juegos de azar comparables a las loterías mencionadas en la sentencia Schindler.

- 19 No obstante, el presente procedimiento se distingue del asunto Schindler en diversos aspectos.
- 20 En primer lugar, las actividades de lotería controvertidas en la sentencia Schindler no se refieren a «mercancías» comprendidas, en tanto que tales, en el campo de aplicación del artículo 30 del Tratado, sino que deben considerarse actividades de «servicios» en el sentido del Tratado CE (sentencia Schindler, apartados 24 y 25). Por el contrario, las máquinas tragaperras constituyen en sí mismas mercancías que pueden estar comprendidas en el artículo 30 del Tratado.
- 21 Además, mientras que la legislación nacional controvertida en la sentencia Schindler prohíbe, salvo las excepciones que establece, la celebración de loterías en el territorio del Estado miembro afectado, la que constituye el objeto del presente asunto no prohíbe la utilización de máquinas tragaperras, sino que reserva su explotación a un organismo de derecho público que disfruta de una autorización concedida por la Administración (en lo sucesivo, «organismo público autorizado»).
- 22 Finalmente, como se destacó en algunas de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, a una legislación como la controvertida en el procedimiento principal podrían serle aplicables otras disposiciones del Tratado, como las relativas al derecho de establecimiento o a las normas sobre competencia.
- 23 Sobre este último punto, sin embargo, por haberse limitado el órgano jurisdiccional remitente a añadir a la mención de los artículos 30, 36, 59 y 60 del Tratado, que aparece en su tercera cuestión, la de «cualquier otro artículo del Tratado» sin facilitar ninguna precisión al respecto ni en los motivos ni en el fallo de su resolución, el Tribunal de Justicia no está en condiciones de pronunciarse sobre si otras disposiciones del Tratado distintas de las relativas a la libre circulación de mercancías y a la libre prestación de servicios se oponen a una legislación nacional como la controvertida en el procedimiento principal.

- 24 Por lo que se refiere, en primer lugar, a las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, éstas pueden aplicarse, como se ha señalado en el apartado 20 de la presente sentencia, a las máquinas tragaperras, que constituyen bienes que pueden ser objeto de importación o de exportación. Es cierto que tales máquinas están destinadas a ser puestas a disposición del público para su utilización contra remuneración. Pero, como destacó el Abogado General en el apartado 19 de sus conclusiones, el hecho de que una mercancía importada esté destinada a la prestación de un servicio no puede, por sí solo, sustraerla de la aplicación de las normas relativas a la libre circulación (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Italia, C-158/94, Rec. p. I-5789, apartados 15 a 20).
- 25 A este respecto, procede señalar que una legislación nacional como la controvertida en el procedimiento principal puede obstaculizar la libre circulación de mercancías, en la medida en que el organismo público autorizado es legalmente el único gestor posible de máquinas tragaperras destinadas a una utilización contra remuneración y tiene el derecho de fabricar él mismo tales máquinas.
- 26 No obstante, dada la falta de datos suficientes acerca de las consecuencias efectivas de la legislación controvertida sobre la importación de máquinas tragaperras, el Tribunal de Justicia no está en condiciones, en el marco del presente procedimiento, de pronunciarse sobre la cuestión de si el artículo 30 del Tratado se opone a la aplicación de una legislación de este tipo.
- 27 Por lo que respecta, en segundo lugar, a las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios, éstas se aplican, como reconoció el Tribunal de Justicia en la sentencia Schindler en relación con la organización de loterías, a una actividad que consiste en permitir a los usuarios participar, contra remuneración, en un juego de azar. Por tanto, una actividad de este tipo está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 59 del Tratado, siempre que, por lo menos, uno de los prestadores del servicio esté establecido en un Estado miembro distinto de aquel en el que se ofrece el servicio.
- 28 Como señala el órgano jurisdiccional remitente, una legislación nacional sobre máquinas tragaperras, como la finlandesa, en la medida en que prohíbe a toda persona distinta del organismo público autorizado la explotación de dichos

aparatos, no supone una discriminación según la nacionalidad y afecta indistintamente a los operadores que pudieran estar interesados en tal actividad, ya estén establecidos en Finlandia o en otro Estado miembro.

- 29 No obstante, una legislación de este tipo, en la medida en que impide a los operadores de otros Estados miembros, directa o indirectamente, poner ellos mismos máquinas tragaperras a disposición del público para su utilización contra remuneración, constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios.
- 30 En consecuencia, procede examinar si esta vulneración de la libre prestación de servicios puede admitirse con arreglo a las excepciones expresamente previstas por el Tratado o justificarse, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por razones imperiosas de interés general.
- 31 A este respecto, los artículos 55 del Tratado CE (actualmente, artículo 45 CE) y 56 del Tratado, aplicables a la materia en virtud del artículo 66 del Tratado CE (actualmente, artículo 55 CE), admiten las restricciones justificadas por su relación, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público o por razones de orden público, seguridad o salud públicas. Además, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 1991, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, C-288/89, Rec. p. I-4007, apartados 13 a 15) que los obstáculos a la libre prestación de servicios que se derivan de medidas nacionales aplicables indistintamente sólo pueden aceptarse si tales medidas están justificadas por razones imperativas de interés general, si son apropiadas para garantizar la realización del objetivo que se propone y si no van más allá de lo necesario para su consecución.
- 32 Según las informaciones contenidas en la resolución de remisión y en las observaciones del Gobierno finlandés, la legislación controvertida en el procedimiento principal responde al interés en limitar la explotación de la pasión de los seres humanos por el juego, en evitar los riesgos de delito y fraude que entrañan las correspondientes actividades y en autorizar éstas sólo para recaudar fondos destinados a obras de beneficencia o al sostenimiento de proyectos sin ánimo de lucro.

- 33 Como reconoció el Tribunal de Justicia en el apartado 58 de la sentencia Schindler, dichas razones deben considerarse globalmente. Éstas están relacionadas con la protección de los destinatarios del servicio y, más en general, de los consumidores, así como con la protección del orden social, objetivos que, como ya se declaró, se encuentran entre los que pueden considerarse razones imperiosas de interés general (véanse las sentencias de 18 de enero de 1979, Van Wesemael y otros, asuntos acumulados 110/78 y 111/78, Rec. p. 35, apartado 28; de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Francia, 220/83, Rec. p. 3663, apartado 20, y de 24 de octubre de 1978, Sociétés générales alsacienne de banque, 15/78, Rec. p. 1971, apartado 5). También es necesario, como se ha indicado en el apartado 31 de la presente sentencia, que las medidas basadas en tales motivos sean apropiadas para garantizar la realización de los objetivos que se pretenden y no vayan más allá de lo que es necesario para su consecución.
- 34 Como se ha señalado en el apartado 21 de la presente sentencia, la legislación finlandesa se distingue de la controvertida en la sentencia Schindler, en particular, en que no prohíbe la utilización de las máquinas tragaperras, sino que reserva su explotación a un organismo público autorizado.
- 35 No obstante, la determinación de la amplitud de la protección que un Estado miembro pretende garantizar en su territorio en materia de loterías y otros juegos de azar forma parte de la facultad de apreciación reconocida por el Tribunal de Justicia a las autoridades nacionales en el apartado 61 de la sentencia Schindler. En efecto, incumbe a éstas apreciar si en el contexto del objetivo perseguido es necesario prohibir total o parcialmente las actividades de dicha naturaleza o solamente restringirlas y prever a estos efectos formas de control más o menos estrictas.
- 36 En estas circunstancias, el mero hecho de que un Estado miembro haya elegido un sistema de protección diferente del adoptado por otro Estado miembro no puede tener incidencia en la apreciación de la necesidad y de la proporcionalidad de las disposiciones adoptadas en la materia. Éstas deben apreciarse solamente en relación con los objetivos que persiguen las autoridades nacionales del Estado miembro interesado y con el nivel de protección que pretenden garantizar.

- 37 El hecho de que los referidos juegos no estén totalmente prohibidos no basta, contrariamente a lo que sostienen los recurrentes en el procedimiento principal, para demostrar que la legislación nacional no tenga realmente por finalidad alcanzar los objetivos de interés general que pretende perseguir y que deben considerarse en su conjunto. En efecto, también se inscribe en la persecución de tales objetivos una autorización limitada de estos juegos en una situación de exclusividad, que presenta la ventaja de canalizar el deseo de jugar y la explotación de los juegos en un circuito controlado, de prevenir los riesgos de tal explotación con fines fraudulentos y criminales y de utilizar los beneficios que se derivan de ellos para fines de utilidad pública.
- 38 Se puede afirmar lo mismo sobre el hecho de que los distintos establecimientos en los que están instaladas las máquinas tragaperras reciben del organismo público autorizado una parte de los ingresos recaudados.
- 39 En cuanto a si, para alcanzar dichos objetivos, en vez de conceder un derecho exclusivo de explotación al organismo público autorizado, sería preferible adoptar una normativa que impusiera a los operadores interesados las prescripciones necesarias, corresponde a los Estados miembros la facultad de apreciarlo, con la reserva, no obstante, de que dicha elección no sea desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.
- 40 Sobre este punto, resulta, en especial, del Reglamento sobre las máquinas tragaperras que RAY, que es el único organismo beneficiario de la autorización para explotar dichas máquinas, es una asociación de derecho público cuyas actividades se ejercen bajo el control del Estado y que, como se ha señalado en el apartado 5 de la presente sentencia, debe abonar a éste el importe del producto neto de la explotación de las máquinas tragaperras, que posteriormente será objeto de reparto.
- 41 Aunque es cierto que las cantidades así recaudadas por el Estado con fines de utilidad pública también podrían obtenerse por otros medios, como la tributación de las actividades de los diferentes operadores que fueran autorizados a ejercerlas en el marco de una normativa que no creara situaciones de exclusividad, la obligación impuesta al organismo público autorizado de transferir el producto de

su explotación constituye una medida ciertamente más eficaz para garantizar, debido a los riesgos de delito y de fraude, una limitación estricta del carácter lucrativo de tales actividades.

- 42 En estas circunstancias, en la medida en que conceden derechos exclusivos a un solo organismo público autorizado, no parece que las disposiciones de la legislación finlandesa sobre la explotación de máquinas tragaperras, en tanto que afectan a la libre prestación de servicios, sean desproporcionadas en relación con los objetivos que persigue.
- 43 En consecuencia, procede responder al órgano jurisdiccional remitente que las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios no se oponen a una legislación nacional, como la finlandesa, que concede a un solo organismo público derechos exclusivos de explotación de máquinas tragaperras, habida cuenta de los objetivos de interés general que la justifican.

Costas

- 44 Los gastos efectuados por los Gobiernos finlandés, belga, alemán, español, irlandés, luxemburgués, neerlandés, austriaco, portugués, sueco y del Reino Unido, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Vaasan hovioikeus mediante resolución de 21 de marzo de 1997, declara:

Las disposiciones del Tratado relativas a la libre prestación de servicios no se oponen a una legislación nacional, como la finlandesa, que concede a un solo organismo público derechos exclusivos de explotación de máquinas tragaperras, habida cuenta de los objetivos de interés general que la justifican.

Kapteyn	Puissochet	Jann
Gulmann	Murray	Edward
Ragnemalm	Sevón	Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 21 de septiembre de 1999.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias