

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 24 de marzo de 1994 *

En el asunto C-275/92,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Her Majesty's Customs and Excise

y

Gerhart Schindler,

Jörg Schindler,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 36, 56 y 59 del Tratado CEE,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (Ponente), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. C. Gulmann;
Secretario: Sra. L. Hewlett, administrador;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de los Sres. Gerhart y Jörg Schindler, por el Sr. Mark Brealey, Barrister;
- en nombre del Gobierno belga, por el Sr. Jan Devadder, directeur d'administration del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente, y por el Sr. Ph. Vlaemminck, Abogado de Gante;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. Jørgen Molde, Juridisk Konsulent del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno helénico, por los Sres. Vassileios Kontolaimos, Consejero Jurídico adjunto, y Ioannis Chalkias, mandatario judicial del Servicio Jurídico del Estado, en calidad de Agentes;

- en nombre del Gobierno español, por los Sres. Alberto Navarro González, Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria, y Miguel Bravo-Ferrer Delgado, Abogado del Estado, miembro del Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en calidad de Agentes;
- en nombre del Gobierno francés, por el Sr. Philippe Pouzoulet, sous-directeur de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y la Sra. Hélène Duchène, secrétaire des Affaires étrangères, en calidad de Agentes;
- en nombre del Gobierno luxemburgués, por el Sr. Charles Elsen, Premier Conseiller del Gobierno, en calidad de Agente, asistido por M^e René Diederich, Abogado de Luxemburgo;
- 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 del Reino Unido, por la Srta. Sue Cochrane, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. David Pannick, QC, Abogado de Inglaterra y del País de Gales;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Richard Wainwright, Consejero Jurídico, y Arnold Ridout, funcionario británico en comisión de servicios en el Servicio Jurídico de la Comisión, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de la parte demandada; del Gobierno belga; del Gobierno alemán; del Gobierno helénico; del Gobierno español; del Gobierno francés; del Gobierno irlandés, representado por la Sra. Mary Finlay, Senior

Counsel, en calidad de Agente; del Gobierno luxemburgués; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. J. W. de Zwaan, assistant juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente; del Gobierno portugués, representado por los Sres. Luis Fernandes, director do Serviço Jurídico de la Direcção-Geral das Comunidades Europeias del Ministério dos Negócios Estrangeiros, y Rogério Leitão, profesor del Instituto de Estudos Europeus de la Universidad Lusíada, en calidad de Agentes; del Gobierno del Reino Unido, representado por los Sres. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, y Stephen Richards, Barrister, y de la Comisión de las Comunidades Europeas, expuestas en la vista de 22 de septiembre de 1993;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 16 de diciembre de 1993;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 3 de abril de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de junio siguiente, la High Court of Justice of England and Wales (Queen's Bench Division) planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, seis cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de los artículos 30,36,56 y 59 del mismo Tratado, sobre la compatibilidad con dichas disposiciones de una legislación nacional que prohíbe que se celebren ciertas loterías en territorio de un Estado miembro.

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre los Commissioners of Customs and Excise (en lo sucesivo, «Commissioners»), demandantes en el litigio principal, y los Sres. Gerhart y Jörg Schindler, referente al envío a nacionales británicos de material publicitario y de formularios de pedido relativos a una lotería organizada en la República Federal de Alemania.

- 3 Los Sres. Gerhart y Jörg Schindler ejercen la actividad independiente de agentes de la «Süddeutsche Klassenlotterie» (en lo sucesivo, «SKL»), organismo público encargado de organizar las loterías denominadas «por tramos temporales» por cuenta de cuatro Länder de la República Federal de Alemania. Dicha actividad consiste en promocionar las loterías de la SKL y, al parecer, en vender billetes de dichas loterías.
- 4 Los Sres. Schindler enviaron, desde los Países Bajos, sobres destinados a nacionales británicos. Cada sobre contenía una carta en la que se invitaba al destinatario a participar en la 87ª edición de la SKL, formularios de pedido para participar en dicha lotería y un sobre impreso para la respuesta.
- 5 Dichos sobres fueron interceptados y confiscados por los Commissioners en el depósito postal de Dover, por haberse importado infringiendo lo dispuesto en la letra ii) del artículo 1 de la Revenue Act 1898 (Ley de 1898 sobre aduanas) en relación con el artículo 2 de la Lotteries and Amusements Act 1976 (Ley de 1976 sobre loterías y actividades recreativas), en su versión anterior a la National Lottery etc. Act 1993 (Ley de 1993 sobre la lotería nacional y otros juegos).
- 6 A tenor del artículo 1 de la Ley de 1898 sobre las aduanas, en la redacción vigente en la época:

«Esta prohibida la importación de los siguientes artículos:

i) [...]

ii) Cualquier publicidad o anuncio de sorteo o futuro sorteo de cualquier lotería que, en opinión de los Commissioners of Customs and Excise, se importe con el fin de divulgarse en el Reino Unido, infringiendo cualquiera de las Leyes sobre loterías.»

7 La Ley de 1976 sobre loterías y otros juegos prohíbe, en su artículo 1, las loterías que no tengan carácter de juego con arreglo a la legislación británica sobre el juego [véase, en particular, la Gaming Act 1968 (Ley de 1968 sobre el juego)], es decir, el reparto de premios, en especie o en metálico, basado en el azar o la suerte y que implica una apuesta por parte de los participantes. No obstante, la Ley autoriza, como excepción a dicha prohibición, ciertas formas de loterías, esencialmente las pequeñas loterías organizadas con fines no lucrativos.

8 De la resolución de remisión se desprende que la 87ª edición de la SKL estaba prohibida con arreglo a dichas disposiciones.

9 A tenor del artículo 2 de la Ley de 1976, en la versión entonces vigente:

«[...] toda persona que, en relación con cualquier lotería promovida, que se intente promover en Gran Bretaña o en cualquier otro lugar

[...]

d) introduzca o invite a otro a enviar a Gran Bretaña billetes o publicidad de lotería para su venta o distribución; o

e) envíe o intente enviar fuera de Gran Bretaña el dinero u objeto de valor recibido por la venta o distribución de un billete o participación de la lotería, o cualquier documento que refleje su venta o distribución o la identidad de su poseedor; o

[...]

g) mueva, induzca o intente inducir a alguien a llevar a cabo cualquiera de las mencionadas conductas

será culpable de un delito.»

- 10 Los Sres. Gerhart y Jörg Schindler, demandados en el litigio principal, alegaron ante la High Court of Justice, que conocía de la demanda interpuesta por los Commissioners que tenía por objeto que se confirmara la confiscación de los sobres, que lo dispuesto en la letra ii) del artículo 1 de la Ley de 1898 sobre aduanas y en el artículo 2 de la Ley de 1976 sobre loterías y actividades recreativas era incompatible con lo dispuesto en el artículo 30 del Tratado o, con carácter subsidiario, con lo dispuesto en el artículo 59 del mismo Tratado, ya que los primeros prohibían la importación en un Estado miembro de billetes, cartas y formularios de pedido relativos a una lotería legalmente organizada en otro Estado miembro.
- 11 Los Commissioners objetaron que los billetes emitidos para una lotería y el material publicitario relativo a dicha lotería no constituían «mercancías» con arreglo al Tratado; que ni el artículo 30 ni el artículo 59 del Tratado eran aplicables a la prohibición de importación establecida por la legislación británica, ya que dicha legislación se refería a todas las grandes loterías, con independencia de su origen, y que, en todo caso, dicha prohibición estaba justificada por el interés del Gobierno del Reino Unido en limitar las loterías por motivos de política social y de prevención del fraude.
- 12 Por considerar que la solución del litigio principal requería la interpretación de disposiciones de Derecho comunitario, la High Court of Justice suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Constituyen mercancías, a efectos del artículo 30 del Tratado de Roma, los billetes o el material publicitario de una lotería que se celebra legalmente en otro Estado miembro?

- 2) En caso afirmativo, ¿es aplicable el artículo 30 a la prohibición del Reino Unido de importar billetes o material publicitario de grandes loterías, tomando en consideración que las restricciones impuestas por la legislación del Reino Unido a la celebración de dichas loterías en el Reino Unido se aplican sin discriminación por razón de la nacionalidad y con independencia de que la lotería se organice fuera o dentro del Reino Unido?
- 3) En caso afirmativo, ¿constituye el interés del Reino Unido en limitar las loterías, por razones de política social y para prevenir el fraude, una consideración legítima de orden público o moralidad pública que justifique, a tenor del artículo 36 o de otra disposición, las restricciones controvertidas?
- 4) ¿Constituye la entrega de billetes o el envío de material publicitario de una lotería celebrada legalmente en otro Estado miembro una prestación de servicios a efectos del artículo 59 del Tratado de Roma?
- 5) En caso afirmativo, ¿es aplicable el artículo 59 a la prohibición establecida por el Reino Unido de importar billetes o material publicitario de grandes loterías, tomando en consideración que las restricciones impuestas por la legislación del Reino Unido a la celebración de dichas loterías en el Reino Unido se aplican sin discriminación por razón de la nacionalidad y con independencia de que la lotería se organice fuera o dentro del Reino Unido?
- 6) En caso afirmativo, ¿constituye el interés del Reino Unido en limitar las loterías, por razones de política social y para prevenir el fraude, una

consideración legítima de orden público o moralidad pública que, en las circunstancias del presente asunto, justifique las restricciones alegadas a tenor del artículo 56 en relación con el artículo 66 o de otra disposición?»

- 13 Habida cuenta de las alegaciones ante él formuladas por las partes del litigio principal y de los fundamentos de su resolución de remisión, el Juez nacional plantea la cuestión de si los artículos 30 y 59 del Tratado se oponen a que, como hace la legislación británica, la legislación de un Estado miembro prohíba, salvo excepciones, las loterías en el territorio de dicho Estado miembro y, por consiguiente, la importación de material destinado a permitir la participación de los habitantes de dicho territorio en loterías extranjeras.
- 14 Al plantear las cuestiones prejudiciales primera y cuarta, el Juez nacional desea saber si la importación de material publicitario y de billetes de lotería en un Estado miembro, para que los habitantes de dicho Estado participen en una lotería organizada en otro Estado miembro, constituye una importación de mercancías sujeta al artículo 30 del Tratado o si dicha actividad está vinculada a una prestación de servicios que, por este motivo, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 59 del mismo Tratado.
- 15 Ante estas circunstancias, procede examinar conjuntamente ambas cuestiones.

Cuestiones primera y cuarta

- 16 Con el fin de pronunciarse sobre la aplicabilidad de los artículos 30 y 59 del Tratado, un primer grupo de Gobiernos, formado por los Gobiernos belga, alemán, irlandés, luxemburgués y portugués, sostiene que la actividad de las loterías no es una «actividad económica», con arreglo a dicho Tratado. Alegan que las loterías

están tradicionalmente prohibidas en los Estados miembros en que éstas son organizadas bien directamente por las autoridades públicas, bien bajo su control, únicamente con fines de interés general. Consideran que las loterías están desprovistas de causa económica porque se basan en el azar. Por último, afirman que las loterías tienen carácter recreativo o lúdico y no carácter económico. Los Gobiernos belga y luxemburgués añaden que se desprende de la Directiva 75/368/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a las medidas destinadas a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento de la libre prestación de servicios para diversas actividades (ex clase 01 a clase 85 CITI) y por la que se adoptan, en particular, medidas transitorias para dichas actividades (DO L 167, p. 22; EE 06/01, p. 205), que las loterías están excluidas del ámbito de aplicación del Tratado, a excepción de las organizadas por particulares con fines lucrativos.

- 17 Un segundo grupo de Gobiernos, formado por los Gobiernos español, francés y del Reino Unido, así como la Comisión, mantienen que la actividad consistente en organizar loterías es un «servicio», con arreglo al artículo 60 del Tratado. Alegan que tal actividad consiste en efectuar prestaciones que, por una parte, se efectúan normalmente contra remuneración al organizador de la lotería o a los participantes de dicha lotería, y que, por otra parte, no se rigen por las normas relativas a la libre circulación de mercancías.
- 18 En último lugar, los demandados en el litigio principal consideran que la actividad que ejercen está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado. Mantienen que el material publicitario y los documentos que anuncian o se refieren al sorteo de lotería son «mercancías», en el sentido del Tratado, es decir, objetos materiales obtenidos por fabricación según la definición que el Tribunal de Justicia da de ellas en la sentencia de 11 de julio de 1985, *Cinéthèque* (asuntos acumulados 60/84 y 61/84, Rec. p. 2605).
- 19 Como algunos Gobiernos mantienen que las loterías no son «actividades económicas» con arreglo al Tratado, procede destacar que una importación de mercancías o una prestación de servicios remunerada (véanse, sobre este último

extremo, las sentencias de 14 de julio de 1976, Doña, 13/76, Rec. p. 1333, apartado 12, y de 5 de octubre de 1988, Steymann, 196/87, Rec. p. 6159, apartado 10), deben considerarse «actividades económicas» con arreglo al Tratado.

- 20 En estas circunstancias, basta examinar si las loterías están comprendidas en el ámbito de uno u otro de los artículos del Tratado mencionados en la resolución de remisión.
- 21 El Juez nacional desea saber si las loterías están comprendidas, al menos parcialmente, en el ámbito del artículo 30 del Tratado, en la medida en que suponen el envío y la difusión, en grandes cantidades, en el caso de autos en otro Estado miembro, de objetos materiales como cartas, prospectos publicitarios o billetes de lotería.
- 22 Es cierto que la actividad de los demandados en el litigio principal parece limitada al envío de material publicitario y de formularios de pedido, quizás billetes, por cuenta de un organizador de loterías, SKL. Pero dichas actividades no son modalidades concretas de organización o de funcionamiento de una lotería y, con arreglo al Tratado, no pueden considerarse con independencia de la actividad de lotería a la que están vinculadas. La importación y la difusión de objetos no son fines en sí mismos, sino que están destinados solamente a permitir la participación en la lotería de los habitantes de los Estados miembros en los que dichos objetos se importan y difunden.
- 23 El hecho, alegado por los Sres. Schindler, de que, en el asunto principal, los agentes de la lotería SKL envíen objetos materiales a Gran Bretaña para garantizar la publicidad y la venta de dicha lotería y que los objetos materiales obtenidos por fabricación son mercancías con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no basta para reducir su actividad a la de una exportación o una importación.

- 24 En consecuencia, las actividades de lotería no son actividades relativas a «mercancías» ni están comprendidas, en cuanto tales, en el artículo 30 del Tratado.
- 25 Al contrario, dichas loterías deben considerarse actividades de «servicios», en el sentido del Tratado.
- 26 A tenor del párrafo primero del artículo 60 del Tratado:
- «[...] se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas».
- 27 Las prestaciones de que se trata son las que efectúa el organizador de la lotería haciendo participar a los compradores de billetes en un juego de azar que les ofrece una esperanza de ganancia, y a dicho fin se dedican la recaudación de las apuestas, la organización de sorteos aleatorios, la determinación y el pago de los premios.
- 28 Dichas prestaciones se efectúan normalmente contra remuneración, consistente en el precio del billete de lotería.
- 29 Las prestaciones de que se trata tienen carácter transfronterizo cuando, como en el asunto principal, se ofrecen en territorio de un Estado miembro distinto de aquel en el que está establecido el organizador de la lotería.

- 30 Por último, las loterías no se rigen ni por las normas del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, como se ha dicho anteriormente en el apartado 24 de la presente sentencia, ni por las normas relativas a la libre circulación de personas, que sólo se refieren a los movimientos de personas, ni por las normas relativas a la libre circulación de capitales, que sólo se refieren a los movimientos de capitales pero no al conjunto de los flujos monetarios necesarios para las actividades económicas (véase la sentencia de 23 de noviembre de 1978, Thomson y otros, 7/78, Rec. p. 2247).
- 31 Es cierto que, como observan algunos Estados miembros, las loterías son objeto de una normativa particularmente estricta y de un estrecho control por parte de las autoridades públicas en los distintos Estados miembros de la Comunidad. No obstante, las loterías no están totalmente prohibidas en dichos Estados miembros. Por el contrario, se celebran asiduamente. En particular, si bien las loterías están prohibidas, en principio, en el Reino Unido, las pequeñas loterías, organizadas con fines no lucrativos, así como la lotería nacional, desde la Ley adoptada al efecto en 1993, están autorizadas en dicho Estado miembro.
- 32 En tales circunstancias, las loterías no pueden considerarse actividades prohibidas en todos los Estados miembros a causa de su nocividad, y cuya situación, en relación con el Derecho comunitario, pueda relacionarse con la de las actividades relativas a productos ilícitos (véase, en relación con los estupefacientes, la sentencia de 28 de febrero de 1984, Einberger, 294/82, Rec. p. 1177), aunque, como observan los Gobiernos belga y luxemburgués, los contratos de juego puedan considerarse nulos con arreglo al Derecho de algunos Estados miembros. Suponiendo que la moralidad de las loterías pueda, al menos, cuestionarse, no corresponde al Tribunal de Justicia sustituir la apreciación de los Estados miembros en los que dicha actividad se practica legalmente por la suya (véase la sentencia de 4 de octubre de 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, Rec. p. I-4685, apartado 20).
- 33 Algunos Gobiernos insisten en el carácter aleatorio de las ganancias en la lotería. Pero las actividades habituales de una lotería se resumen en el pago de una suma

por un apostante que espera recibir en contrapartida un premio. Que dicha contrapartida sea incierta no le priva en cambio de su carácter económico.

- 34 También es cierto que una lotería, al igual que el deporte amateur, puede tener carácter recreativo para los jugadores que participen en ella. No obstante, este aspecto lúdico no priva a la lotería de su carácter de prestación de servicios. No sólo aporta a los jugadores, si no siempre una ganancia, al menos una esperanza de ganancia, sino que también procura un beneficio al organizador. En efecto, las loterías están organizadas por particulares o por organismos públicos con un fin lucrativo ya que, en la mayoría de los casos, la totalidad de las sumas jugadas por los apostantes no se redistribuyen en forma de premios.
- 35 Si bien en numerosos Estados miembros la ley establece que los beneficios obtenidos en una lotería sólo pueden afectarse a determinados objetivos, en particular de interés general o, incluso, que deben afectarse al presupuesto del Estado, dichas normas sobre la afectación de los beneficios no modifican la naturaleza de la actividad de que se trata y no la privan de su carácter económico.
- 36 Por último, al excluir de su ámbito de aplicación las actividades de lotería que no sean organizadas por particulares con carácter lucrativo, la Directiva 75/368, antes citada, no ha negado sin embargo el carácter de «servicios» de dichas actividades. Dicha Directiva se propone únicamente facilitar, con carácter transitorio, el ejercicio por cuenta propia por parte de los nacionales de otros Estados miembros de las actividades en ella determinadas. Por tanto, no tiene por objeto ni por efecto excluir las loterías del ámbito de aplicación de los artículos 59 y 60 del Tratado, cosa que, de todos modos, no tenía la facultad de hacer.
- 37 En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y cuarta que la importación en un Estado miembro de material publicitario y de billetes de lotería para que los habitantes de dicho Estado miembro participen en una lotería

organizada en otro Estado miembro constituye un «servicio», con arreglo al artículo 60 del Tratado, y, por tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 59 del Tratado.

Cuestiones segunda y tercera

- 38 De su propio tenor se desprende que las cuestiones prejudiciales segunda y tercera sólo se plantean si la actividad de que se trata en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado. Como no es ése el caso, no procede responder a dichas cuestiones.

Quinta cuestión

- 39 Mediante su quinta cuestión, el Juez nacional desea saber si una legislación nacional que, como la legislación británica relativa a las loterías, prohíbe, salvo excepciones que ella misma establece, la celebración de loterías en el territorio de un Estado miembro constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios.
- 40 La Comisión y los demandados en el litigio principal sostienen que dicha legislación, que es, de hecho, discriminatoria, restringe en todo caso la libre prestación de servicios.
- 41 Los Gobiernos español, francés, helénico y del Reino Unido reconocen que tal legislación puede constituir una restricción a la libre prestación de servicios, aunque se aplique indistintamente.

42 Los Gobiernos belga y luxemburgués estiman que una legislación como la británica no constituye una restricción a la libre prestación de servicios porque es indistintamente aplicable.

43 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 25 de julio de 1991, Säger, C-76/90, Rec. p. I-4221, apartado 12), una legislación nacional puede estar comprendida en el ámbito del artículo 59 del Tratado, aunque se aplique indistintamente, cuando puede prohibir u obstaculizar de otro modo las actividades del prestador establecido en otro Estado miembro, en el que presta legalmente servicios análogos.

44 Basta declarar que tal es el caso de una legislación nacional como la legislación británica en materia de loterías que impide, de manera absoluta, que los organizadores de loterías de otros Estados miembros promocionen sus loterías y vendan sus billetes bien directamente, bien a través de agentes independientes, en el territorio del Estado miembro que adoptó dicha legislación.

45 En consecuencia, procede responder a la quinta cuestión prejudicial que una legislación nacional que, como la legislación británica relativa a las loterías, prohíbe, salvo excepciones que ella misma establece, la celebración de loterías en el territorio de un Estado miembro constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios.

Sexta cuestión

46 Mediante su sexta cuestión prejudicial, el Juez nacional desea que se dilucide si lo dispuesto en el Tratado en relación con la libre prestación de servicios se opone a una legislación como la legislación británica en materia de loterías, habida cuenta de las preocupaciones de política social y de prevención del fraude que la justifican.

- 47 Con carácter liminar, procede destacar que, como afirma el Juez nacional, una legislación como la británica no implica ninguna discriminación por razón de la nacionalidad y, por consiguiente, debe considerarse indistintamente aplicable.
- 48 En efecto, consta que una prohibición como la establecida en la legislación británica, referida a la organización de grandes loterías y, más especialmente, a la publicidad y a la difusión de billetes de este tipo de loterías, se aplica con independencia de la nacionalidad del organizador de la lotería o de sus agentes y sean cuales sean el Estado miembro o Estados miembros en los que el organizador o sus agentes están establecidos. Por tanto, no constituye ninguna discriminación por razón de la nacionalidad de los operadores económicos afectados ni por razón del Estado miembro en que estén establecidos.
- 49 No obstante, la Comisión y los demandados en el litigio principal mantienen que una legislación como la británica en materia de loterías es, de hecho, discriminatoria. Alegan que, si bien prohíbe las grandes loterías en el territorio británico de manera aparentemente no discriminatoria, una legislación de este tipo autoriza, por una parte, que una misma persona organice simultáneamente varias pequeñas loterías, es decir, el equivalente de una gran lotería, y, por otra parte, la organización de juegos de azar de naturaleza y alcance comparables a las grandes loterías como las quinielas o el bingo.
- 50 Es cierto que la prohibición de que se trata en el litigio principal no se refiere a todos los tipos de loterías, ya que las pequeñas loterías organizadas con fines no lucrativos están autorizadas en el territorio nacional, y que dicha prohibición está inscrita en el marco más general de una legislación nacional sobre el juego que autoriza ciertas formas de juego cercanas a la lotería, como las quinielas o el bingo.

- 51 No obstante, aunque pueden dar lugar a apuestas comparables a las de las grandes loterías y dependen en gran medida del azar, estos juegos autorizados en el Reino Unido difieren en su objeto, en sus normas y en sus modalidades de organización de las grandes loterías que, hasta la adopción de la Ley de 1993 sobre la lotería nacional y otros juegos, estaban establecidas en otros Estados miembros. Por tanto, no se encuentran en situación comparable a la de las loterías prohibidas por la legislación británica y no pueden asimilarse a ellas, contrariamente a lo mantenido por la Comisión y los demandados en el litigio principal.
- 52 Una legislación como la legislación británica no puede, en dichas circunstancias, considerarse discriminatoria.
- 53 Procede entonces averiguar si el artículo 59 del Tratado se opone a una legislación de dicho tipo que, aunque no es discriminatoria, restringe sin embargo la libre prestación de servicios, como se ha dicho en el apartado 45 de la presente sentencia.
- 54 Todos los Gobiernos que han presentado observaciones estiman que una legislación como la controvertida es compatible con lo dispuesto en el artículo 59 del Tratado. En su opinión, dicha legislación debe considerarse justificada por las razones imperiosas de interés general de la protección de los consumidores, la prevención de la delincuencia, la protección de la moralidad pública, la limitación de la demanda de juego así como la financiación de actividades de interés general. Además, estiman que una legislación de dicho tipo es proporcionada a los objetivos que persigue.
- 55 La Comisión estima, por el contrario, que, aunque se base en razones imperiosas de interés general, una prohibición de la lotería como la de la Ley británica no es compatible con el artículo 59 del Tratado porque los objetivos que persigue pueden alcanzarse a través de medidas menos restrictivas.

- 56 Por su parte, los demandados en el litigio principal sostienen que las razones alegadas para justificar la prohibición de que se trata no pueden constituir razones imperiosas de interés general porque una legislación como la británica no establece ninguna prohibición comparable para juegos de igual naturaleza que las grandes loterías.
- 57 Según las indicaciones del Juez remitente, la legislación británica, en su versión anterior a la Ley de 1993, por la que se instaura la lotería nacional, perseguía los objetivos siguientes: prevenir los delitos y garantizar que los participantes en los juegos sean tratados honradamente; evitar que se estimule la demanda en el sector del juego, cuyo exceso tiene consecuencias sociales perjudiciales; velar por que las loterías no puedan organizarse para obtener un beneficio personal y comercial sino únicamente con fines benéficos, deportivos o culturales.
- 58 Dichas razones, que deben considerarse globalmente, 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. El Tribunal de Justicia ya declaró que dichos objetivos se contaban entre los que podían justificar cortapisas a la libre prestación de servicios (véanse las sentencias de 18 de enero de 1979, Van Wesemael, 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, Société générale alsacienne de banque, 15/78, Rec. p. 1971, apartado 5).
- 59 Habida cuenta de la naturaleza tan particular de las loterías, subrayada por numerosos Estados miembros, dichas razones pueden justificar, en relación con el artículo 59 del Tratado, restricciones que incluyan la prohibición de las loterías en el territorio de un Estado miembro.
- 60 En efecto, en primer lugar, no puede prescindirse de las consideraciones de orden moral, religioso o cultural que rodean tanto a las loterías como a los demás juegos en todos los Estados miembros. Dichas consideraciones tienden, en general, a

limitar e incluso a prohibir el juego y a evitar que sea una fuente de enriquecimiento individual. A continuación, hay que destacar 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 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.

- 61 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.
- 62 Cuando un Estado miembro prohíbe que en su territorio se organicen grandes loterías y, más en particular, la publicidad y la difusión de billetes de dicho tipo de loterías, la prohibición de importar materiales destinados a permitir que los nacionales de dicho Estado miembro participen en tales loterías organizadas en un Estado miembro, no puede considerarse como una medida que atente injustificadamente contra la libre prestación de servicios. En efecto, tal prohibición de importación es un elemento necesario de la protección que dicho Estado miembro pretende dispensar en su territorio en materia de loterías.
- 63 Por consiguiente, procede responder a la sexta cuestión prejudicial que lo dispuesto en el Tratado en relación con la libre prestación de servicios no se opone a

una legislación como la legislación británica en materia de loterías, habida cuenta de las razones de política social y de prevención del fraude que la justifican.

Costas

- ⁶⁴ Los gastos efectuados por los Gobiernos belga, danés, alemán, helénico, español, francés, irlandés, luxemburgués, neerlandés, portugués y del Reino Unido, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el 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 la High Court of Justice (Queen's Bench Division, Commercial Court) mediante resolución de 3 de abril de 1992, declara:

- 1) La importación en un Estado miembro de material publicitario y de billetes de lotería para que los habitantes de dicho Estado miembro participen en una lotería organizada en otro Estado miembro constituye un «servicio» con arreglo al artículo 60 del Tratado y, por tanto, está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 59 del Tratado.

- 2) Una legislación nacional que, como la legislación británica relativa a las loterías, prohíbe, salvo excepciones que ella misma establece, la celebración de loterías en el territorio de un Estado miembro constituye un obstáculo a la libre prestación de servicios.
- 3) Lo dispuesto en el Tratado en relación con la libre prestación de servicios no se opone a una legislación como la legislación británica en materia de loterías, habida cuenta de las razones de política social y de prevención del fraude que la justifican.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Díez de Velasco	Kakouris	Schockweiler
Rodríguez Iglesias	Grévisse	Zuleeg
Kapteyn	Murray	

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 24 de marzo de 1994.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

O. Due