



Bruselas, 23.10.2012
COM(2012) 596 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea

{SWD(2012) 345 final}

ÍNDICE

1.	Introducción.....	2
2.	Problemas principales y soluciones que se proponen.....	4
2.1.	Conformidad de los marcos reglamentarios nacionales con el Derecho de la UE.....	5
2.2.	Mejora de la supervisión y de la cooperación administrativa y aumento de la eficacia en la ejecución	7
2.2.1.	Establecer en los Estados miembros mecanismos de supervisión y de control adecuados	7
2.2.2.	Desarrollar la cooperación administrativa transfronteriza	7
2.2.3.	.. Garantizar una ejecución eficaz a nivel nacional	7
2.3.	Protección de los consumidores y de los ciudadanos en general	10
2.3.1.	Trabajar por un alto nivel de protección en toda la UE	10
2.3.2.	Garantizar la protección de los menores	11
2.3.3.	Estimular una publicidad responsable.....	12
2.3.4.	Prevenir la adicción a los juegos y los demás problemas asociados a ellos.....	12
2.4.	Prevención del fraude y del blanqueo de dinero	14
2.4.1.	Ampliar las medidas de lucha contra el blanqueo de dinero.....	14
2.4.2.	Combatir la suplantación de identidad y otras formas de ciberdelincuencia ...	14
2.4.3.	Proteger la seguridad de los equipos de juegos de azar	15
2.5.	Salvaguardia de la integridad de los deportes y lucha contra el amaño de partidos	15
2.5.1.	Reforzar la cooperación entre los interesados.....	16
2.5.2.	Adoptar medidas de lucha contra el amaño de partidos.....	16
2.5.3.	Garantizar una disuasión efectiva del amaño de partidos	17
2.5.4.	Fomentar la cooperación internacional	17
3.	Conclusiones.....	18

1. INTRODUCCIÓN

El servicio de los juegos de azar en línea¹ se está desarrollando en la UE con gran rapidez: su tasa de crecimiento anual llega casi a un 15 %² y se prevé que sus ingresos anuales en 2015 se sitúen en torno a los 13 000 millones de euros, frente a los 9 300 que se registraron en 2011. Esto representaría una tasa de crecimiento total de casi un 40 %³. La importancia económica del sector queda confirmada también por el alto nivel de innovación que tiene en la industria de la UE y por el creciente importe de los ingresos fiscales que genera en los Estados miembros.

El fuerte ritmo que ha conocido en los últimos años el desarrollo de las tecnologías en línea ha facilitado la prestación de servicios de juegos de azar a través de diversos canales de distribución a distancia, entre ellos Internet y otros medios de comunicación electrónica o a distancia tales como la telefonía móvil o la televisión digital. Debido a la naturaleza del entorno en línea, nada impide que funcionen en la UE sitios de juegos de azar sin ningún tipo de control por parte de los reguladores de la Unión. Los consumidores europeos, además, buscan fuera de sus países servicios de juegos de azar en línea que, si no están convenientemente regulados, pueden exponerles a riesgos considerables. La amplia oferta y el aumento de la demanda de esos servicios plantean una serie de dificultades para garantizar la correcta consecución de los objetivos que prevén las políticas públicas a nivel nacional, de la UE e internacional.

La Comisión adoptó en 2011 un Libro Verde titulado «Sobre el juego en línea en el mercado interior»⁴. El propósito que se perseguía con esa consulta pública era obtener una visión completa de la situación para facilitar el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros y para determinar cómo —habida cuenta de los objetivos de sus políticas públicas y sin menoscabo del mercado interior— pueden coexistir diferentes modelos nacionales para la regulación de los juegos de azar y si se precisa una acción específica a nivel de la UE para garantizar una mayor coherencia. Las respuestas que se dieron a la consulta difirieron tanto por su contenido como por los instrumentos que propusieron para su utilización en las iniciativas de la Unión. La conclusión general que se extrajo de ellas es que no parece oportuno por el momento que haya en la UE una normativa específica para el sector. Hubo, sin embargo, una unanimidad casi completa en reclamar una acción sectorial a nivel de la

¹ El término «juegos de azar en línea» hace referencia a una diversidad de servicios y de canales de distribución de juego. Para conocer las distintas definiciones de este término y el debate del que son objeto, véase la sección 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

² Se calcula que en 2011 los ingresos anuales del mercado global de los juegos de azar en la UE se situaron en torno a los 84 900 millones de euros, con una tasa de crecimiento anual de alrededor de un 3 %. Entre 2008 y 2011, el mercado convencional de los juegos de azar creció un 8,3 %, aproximadamente.

³ H2 Gambling Capital (consultoría en el ámbito de los juegos y de las apuestas).

⁴ Libro Verde titulado «Sobre el juego en línea en el mercado interior» [COM(2011) 128 final].

Unión, y las respuestas permitieron determinar con claridad los temas más importantes en los que debía darse prioridad a esa acción.

La presente Comunicación, junto con el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña⁵, pasa revista a los principales problemas que se derivan de la coexistencia en el mercado interior de marcos reglamentarios nacionales distintos. Para responder a esos problemas, la Comunicación propone diversas medidas que deberán adoptarse tanto a nivel nacional como de la UE. El documento de trabajo, por su parte, facilita con detalle los resultados del análisis de las respuestas dadas al Libro Verde y presenta las iniciativas que se proponen en este plan de acción así como otros datos pertinentes. La Comisión se ha basado en las buenas prácticas de la UE y de los Estados miembros para proponer una respuesta a las diversas cuestiones que plantean los juegos de azar en línea.

Dada la evolución que están teniendo en la UE la oferta y la promoción de los juegos en línea, se necesita una mayor claridad. La presente Comunicación propone una combinación de iniciativas y de medidas que, cubriendo diversos aspectos, tratan de aumentar la seguridad jurídica y de establecer políticas basadas en los datos disponibles. Teniendo plenamente en cuenta los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, las medidas propuestas destacan cinco prioridades para responder a los problemas planteados en la UE:

- conformidad de los marcos reglamentarios nacionales con el Derecho de la UE;
- mejora de la cooperación administrativa y aumento de la eficacia en la ejecución;
- protección de los consumidores y de los ciudadanos en general, así como de los menores⁶ y de los grupos vulnerables;
- prevención del fraude y del blanqueo de dinero;
- salvaguardia de la integridad en los deportes y lucha contra el amaño de partidos.

Teniendo en cuenta la fuerte expansión en la UE de los servicios de los juegos de azar en línea y el amplio desarrollo que conoce su oferta transfronteriza, las cinco prioridades propuestas se centran en esos servicios y en las cuestiones relacionadas con la libre circulación de los servicios (artículo 56 del TFUE) y con la libertad de establecimiento (artículo 49 del TFUE). No obstante, algunas de las medidas que se proponen son pertinentes tanto para los servicios en línea como para los convencionales o fuera de línea⁷.

La presente Comunicación, por lo demás, responde a las conclusiones del Consejo sobre el marco aplicable a los juegos de azar y a las apuestas en los Estados miembros de la Unión⁸,

⁵ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión n°

⁶ El término menores que se utiliza en la presente Comunicación se refiere a los «niños». De conformidad con el artículo 1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, un «niño» significa cualquier persona por debajo de los 18 años de edad. En algunos Estados miembros, los adultos jóvenes están cubiertos por el régimen aplicable a los niños.

⁷ Todas las medidas cuya adopción propone la Comisión en el presente documento se ajustan al marco financiero plurianual actual y son compatibles con él.

⁸ Conclusiones del Consejo de competitividad n° 3 057 sobre el marco aplicable a los juegos de azar y a las apuestas en los Estados miembros de la UE, 10 de diciembre de 2010.

así como a una serie de informes de la Presidencia⁹, a la Resolución del Parlamento Europeo sobre los juegos de azar en línea en el mercado interior¹⁰ y al dictamen del Comité Económico y Social Europeo¹¹.

2. PROBLEMAS PRINCIPALES Y SOLUCIONES QUE SE PROPONEN

Aunque los Estados miembros tengan, en principio, la libertad de fijar los objetivos de su política en materia de juegos de azar y de precisar el nivel de protección que deseen aplicar, los marcos reglamentarios nacionales tienen que respetar el Derecho de la UE y los principios y normas del mercado interior. Garantizar la conformidad de las legislaciones nacionales con el Tratado es, pues, condición indispensable para el éxito de la política de la UE en esta materia.

Dado el tipo de problemas que plantea el desarrollo de los juegos de azar en línea y las implicaciones que tienen a nivel nacional, no es posible que los Estados miembros puedan afrontar solos tales problemas con eficacia ni garantizar individualmente para esos juegos una oferta de servicios que esté convenientemente reglamentada y sea suficientemente segura. Las medidas de la Comisión en materia de cooperación administrativa ayudarán a cada uno de los Estados miembros a comprender mejor el marco reglamentario de los otros, así como a compartir buenas prácticas y a mejorar la convergencia en la resolución de los problemas comunes. Además, si los Estados miembros colaboraran más y a más largo plazo, se vería reforzada la capacidad de la UE para tratar con mayor eficacia la dimensión internacional de los juegos de azar en línea.

Aumentar la protección de los consumidores y mejorar el entorno reglamentario es algo que redundará en interés de todos los Estados miembros y de todos los interesados. En igual sentido, es también fundamental para evitar que los consumidores visiten sitios no regulados desarrollar una gama atractiva de oportunidades de juego legales. La acción de la UE debe, pues, tener como objetivo brindar a todos los ciudadanos de Europa una protección adecuada en un entorno reglamentado. A este respecto, la Comisión propone acometer junto con los Estados miembros las medidas necesarias para ofrecer un alto nivel de protección común a todos los consumidores y ciudadanos europeos (menores y grupos vulnerables incluidos). Las medidas propuestas tratan de combatir los riesgos asociados a los mercados no reglamentados y a la delincuencia organizada, como el fraude o la estafa.

En general, se espera que esas medidas, además de contribuir a mejorar en la UE el marco regulador de los servicios de los juegos de azar en línea, abran la puerta a una cooperación más intensa entre las autoridades reguladoras de los Estados miembros.

⁹ Informes de las presidencias del Consejo sobre el marco aplicable a los juegos de azar y a las apuestas en los Estados miembros de la UE (2008-2011).

¹⁰ 2011/2084(INI).

¹¹ CESE 1581/2011 - INT/579.

La Comisión:

- creará en 2012 en el ámbito de los juegos de azar un grupo de expertos, compuesto por representantes de los Estados miembros, para que intercambie experiencias y buenas prácticas y preste su asesoramiento y su competencia en la preparación de las iniciativas de la UE.

2.1. Conformidad de los marcos reglamentarios nacionales con el Derecho de la UE

La regulación de los juegos de azar en línea en los Estados miembros se caracteriza por su diversidad. Pocos son los que prohíben la oferta de juegos de azar en Internet (ya sea todos ellos o solo algunos, como el póquer o los juegos de casino). En algunas jurisdicciones europeas, se han establecido (para la oferta de servicios de juegos de azar en línea) regímenes monopolísticos que son explotados por un operador público bajo control estatal o por un operador privado acogido a un derecho exclusivo. Cada vez es mayor, sin embargo, el número de Estados miembros que adoptan un sistema de licencias, permitiendo así que sean varios operadores los que ofrezca servicios en el mercado.

En respuesta a los problemas societales, tecnológicos y reglamentarios actuales, un número importante de Estados miembros ha revisado recientemente su legislación en la materia para dar cabida a las nuevas formas de los servicios que ofrecen juegos de azar. Esas reformas legislativas han conducido en los últimos años a un aumento de la oferta de servicios que proponen los operadores autorizados en los Estados miembros de la UE, pero han dado lugar también a importantes diferencias entre las reglamentaciones nacionales. Se ha asistido, además, al desarrollo de una oferta transfronteriza que con frecuencia carece de autorización en el marco de las normas nacionales del Estado miembro receptor. La falta de conformidad con el Tratado de algunas de esas normas se ha impugnado ante los tribunales nacionales, y al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se le han sometido cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la UE.

Los marcos reglamentarios nacionales deben respetar el Derecho de la UE. El TJUE ha facilitado en varias sentencias una serie de directrices generales para interpretar las libertades fundamentales del mercado interior en el tema de los juegos de azar (en línea) teniendo en cuenta la naturaleza específica de las actividades de juego. Su objetivo es permitir que los tribunales nacionales determinen las circunstancias en las que motivos de interés general puedan justificar en ese tema normas nacionales de carácter restrictivo.

El TJUE ha confirmado que la oferta transfronteriza de juegos de azar y el uso de esa oferta constituyen una actividad económica que entra en el ámbito de aplicación de las libertades fundamentales del TFUE. Su artículo 56, concretamente, prohíbe la imposición de restricciones a la libertad de prestar servicios a destinatarios de otros Estados miembros, y el Tribunal ha considerado que las normas nacionales de un Estado miembro que prohíban prestar servicios de juegos de azar autorizados en otros Estados miembros limitan tanto la libertad de quienes residen en él para recibir a través de Internet los servicios ofrecidos en esos Estados, como la libertad de la que deben gozar los operadores establecidos en ellos para prestar esos servicios.

Los Estados miembros pueden limitar o restringir la oferta transfronteriza de todos los tipos de servicios de juegos de azar en línea o de algunos de ellos atendiendo a los objetivos de interés general que traten de proteger. Las disposiciones nacionales se centran principalmente en la protección de los consumidores —con una atención especial a la prevención de la dependencia del juego y a la protección de los menores—, así como en la lucha contra las actividades delictivas y fraudulentas. Aunque suelen alegar motivos legítimos para restringir los servicios transfronterizos de juegos de azar, los Estados miembros deben, no obstante, demostrar también la oportunidad y necesidad de las medidas que adopten, particularmente por la existencia de alguna circunstancia contraria a un objetivo de interés público o por la coherencia de su marco reglamentario. Asimismo, tienen que demostrar que los objetivos de interés público que hayan decidido libremente garantizar se persigan de forma congruente y sistemática, sin emprender, facilitar ni tolerar medidas que se opongan a la consecución de esos objetivos.

La Comisión ha incoado en los últimos años procedimientos de infracción contra un número significativo de Estados miembros, y estos casos siguen todavía hoy investigándose. También son numerosas en el ámbito de los juegos de azar las denuncias que se registran actualmente en virtud de los artículos 49 y 56 del TFUE. Como parte de la evaluación a la que está sometiendo las legislaciones nacionales en el contexto de esas denuncias y de los procedimientos de infracción pendientes, la Comisión maneja la detallada información factual que obtuvo de la consulta sobre el Libro Verde, así como la última jurisprudencia del TJUE. La evaluación analiza de forma especial si las políticas nacionales en materia de juegos de azar son coherentes, particularmente en el tratamiento reglamentario que den a las ofertas en línea y convencional (fuera de línea) de un mismo tipo de juego, así como a juegos que sean claramente comparables en cuanto al nivel de riesgo de fraude que planteen y/o en cuanto al nivel de protección de los consumidores. La evaluación centra también su atención en la transparencia y la no discriminación de los sistemas de concesión de licencias y en la proporcionalidad de las condiciones fijadas para su obtención.

Coincidiendo con la adopción de la presente Comunicación, la Comisión está invitando a algunos Estados miembros a facilitarle información sobre sus reformas legislativas más recientes en materia de juegos de azar. A los Estados miembros contra los que se han registrado denuncias o se han abierto procedimientos de infracción les pedirá que le presenten la información jurídica y factual (actualizada) que precise para completar la evaluación de la compatibilidad de sus normas con el Derecho de la UE.

En el caso de las normas nacionales que no cumplan ese Derecho, la Comisión emprenderá, si fuere necesario y teniendo en cuenta la jurisprudencia más reciente del TJUE, las medidas que se precisen para ejecutar las disposiciones pertinentes del Tratado. Por lo demás, dentro del llamado procedimiento de notificación¹², se seguirá evaluando la conformidad con la

¹² Directiva 98/34/CE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas, modificada por la Directiva 98/48/CE.

normativa de la UE de los proyectos legislativos nacionales destinados a los juegos de azar en línea.

La Comisión:

- acelerará la terminación de la evaluación a la que está sometiendo las disposiciones nacionales en el marco de las denuncias y procedimientos de infracción que siguen pendientes y adoptará medidas de ejecución en los casos en que sea necesario.

2.2. Mejora de la supervisión y de la cooperación administrativa y aumento de la eficacia en la ejecución

Para garantizar que la política en materia de juegos de azar se aplique con éxito tanto a nivel nacional como de la UE, se precisan en los Estados miembros autoridades reguladoras competentes que cooperen con las autoridades de los otros Estados miembros y que utilicen todos los medios de ejecución eficaces de los que puedan disponer.

Dado que varias de las iniciativas que se anuncian en la presente Comunicación supondrán el tratamiento de datos personales, se garantizará el cumplimiento del acervo de la UE en materia de protección de datos¹³. Esto exigirá que se definan con claridad los fines específicos de ese tratamiento para asegurar la calidad y minimización de la información y el respeto de otros requisitos referentes a la protección de datos.

2.2.1. Establecer en los Estados miembros mecanismos de supervisión y de control adecuados

Para asegurar que las disposiciones en materia de juegos de azar se apliquen con eficacia y que la cooperación administrativa transfronteriza se desarrolle eficientemente, debe haber en cada Estado miembro unas autoridades reguladoras que estén bien equipadas. Esto significa que esas autoridades han de tener las competencias y conocimientos necesarios para afrontar los problemas que plantea la regulación de un mercado en rápido crecimiento basado en la tecnología. Sin embargo, teniendo en cuenta que no todas las autoridades reguladoras tienen plenas competencias para supervisar el mercado de los juegos de azar, es posible que necesiten colaborar con otras autoridades competentes a nivel regional o nacional para poder responder adecuadamente a las solicitudes de cooperación de los reguladores de otros Estados miembros.

2.2.2. Desarrollar la cooperación administrativa transfronteriza

Desarrollar la cooperación administrativa es condición indispensable para poder responder a los problemas reglamentarios actuales. El aumento de la cooperación ayudará a los Estados

¹³ Directiva 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Con relación a la reforma de la protección de datos y al paquete de reformas adoptado por la Comisión el 25 de enero de 2012, véase la página web siguiente: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm

miembros y a los reguladores de los juegos de azar a desempeñar sus tareas de reglamentación y supervisión y mejorará la calidad de su trabajo. Si la cooperación se lleva al plano práctico, los Estados miembros podrán familiarizarse con los sistemas y métodos de los otros y establecer relaciones de trabajo más estrechas a nivel operativo. Las iniciativas que se adopten para desarrollar la cooperación administrativa deberán permitir también una reducción de las cargas administrativas que sean innecesarias, particularmente en los procesos de autorización y en la supervisión de los operadores que estén autorizados en más de una jurisdicción. De igual forma, la certificación y normalización de los equipos de juegos de azar podrán desempeñar un importante papel a este respecto.

Para que la cooperación administrativa se desarrolle con éxito, habrá que definir con claridad las áreas en las que puedan los Estados miembros solicitar e intercambiar información y emprender acciones e iniciativas comunes. Se precisará, además, una estructura adecuada con un claro mandato de cooperación que pueda atender a las necesidades operativas de las autoridades reguladoras. La forma concreta que adopte la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales dependerá del tipo de datos y de información que puedan intercambiarse dichas autoridades.

Un primer paso inmediato para el desarrollo de la cooperación entre los reguladores consistirá en intercambiarse información general y buenas prácticas para compartir conocimientos y experiencias y construir un sentimiento de confianza e interés mutuo. En un segundo paso, la Comisión dialogará con los Estados miembros para estudiar las posibilidades que haya de intercambiarse datos personales en el respeto de las disposiciones nacionales y de la UE en materia de protección de datos. A tal efecto, el uso del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)¹⁴ podría facilitar la cooperación administrativa entre los Estados miembros.

Es evidente, sin embargo, que la cooperación dentro de la UE no permitirá responder a todos los problemas que plantea el mercado de los juegos de azar en línea. Muchos de esos problemas son de carácter transfronterizo y tienen a menudo su origen fuera de la UE. Para poder coordinar las medidas y promover iniciativas dirigidas a países no pertenecientes a la Unión, la Comisión determinará en colaboración con los Estados miembros aquellas cuestiones que deban tratarse con los terceros países y se esforzará por impulsar el diálogo con ellos.

2.2.3. Garantizar una ejecución eficaz a nivel nacional

La consecución de los objetivos de interés público que tienen fijados los Estados miembros en la política que aplican a los juegos de azar exige que su legislación nacional se ejecute con eficacia. Esa ejecución eficaz —de la que es condición previa indispensable el cumplimiento

¹⁴ Está previsto que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten oficialmente en septiembre/octubre de 2012 un reglamento sobre la cooperación administrativa a través del IMI [basado en la propuesta presentada por la Comisión en el documento COM(2011) 522 final]. El nuevo reglamento abrirá la posibilidad de lanzar proyectos piloto IMI para probar cómo funciona ese sistema para la cooperación administrativa en cualquier ámbito del mercado único (incluyendo el intercambio de datos personales siempre que haya base jurídica para el mismo).

del Derecho de la UE— depende, entre otros factores, de que haya una sólida estructura organizativa, plenas competencias para las autoridades nacionales competentes en el ámbito de los juegos de azar, una cooperación administrativa adecuada con otros reguladores y unos instrumentos de ejecución idóneos.

Las medidas *preventivas* en materia de ejecución tienen varios objetivos, a saber, restringir las posibilidades de contacto de los ciudadanos con la oferta de servicios transfronterizos de juegos de azar en línea que no cumplan la legislación vigente en el Estado miembro receptor (servicios no autorizados)¹⁵, garantizar el respeto de las disposiciones nacionales y de los principios comunes en este tema (por ejemplo, en relación con la sensibilización de los jugadores y la información destinada a ellos), comprender la conducta y las elecciones de los jugadores y estimular el comportamiento responsable de las empresas del sector. Las medidas de ejecución *reactivas* —como limitar el acceso a los sitios web que ofrecen servicios de juegos de azar no autorizados o bloquear los pagos de los jugadores a los operadores no autorizados— presentan ciertas ventajas pero también posibles inconvenientes. Tales medidas tienen que evaluarse cuidadosamente y con la vista puesta en la salvaguardia de los derechos y libertades fundamentales que consagra el TFUE. Es conveniente, por otra parte, aclarar los procedimientos que deban seguirse en el caso de las medidas de ejecución reactivas que obliguen a tomar medidas a aquellos intermediarios en línea que acojan ofertas de juegos ilegales (por ejemplo, retirar esas ofertas o impedir que accedan a ellas los clientes de determinados Estados miembros). La Comisión está preparando en relación con los procedimientos de notificación y acción una iniciativa horizontal que vendrá a aportar la claridad que se necesita. Convendría, además, reforzar la cooperación en el marco de la red establecida por el reglamento sobre la cooperación para la protección de los consumidores¹⁶, que permite adoptar medidas de ejecución de alcance transfronterizo.

ACCIONES PRINCIPALES

La Comisión:

- facilitará la cooperación administrativa entre los reguladores de los juegos de azar y estudiará las posibilidades que ofrece el reglamento del IMI para cubrir el intercambio de información y la cooperación entre los Estados miembros de aquí a 2013;
- impulsará el intercambio de información y de buenas prácticas en materia de medidas de ejecución y examinará las ventajas y las posibles limitaciones de las medidas de ejecución reactivas, tales como el bloqueo de los pagos o la desactivación a nivel de la UE del acceso a determinados sitios web;

¹⁵ El hecho de que un servicio de juegos de azar no esté autorizado en el Estado miembro receptor no significa que ese servicio no se encuentre regulado en el Estado miembro de origen, ni tampoco que no esté autorizado en otros Estados miembros receptores.

¹⁶ Reglamento (CE) n° 2006/2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores («Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores»).

- aclarará los procedimientos de notificación y acción aplicables a los contenidos no autorizados acogidos en la UE por intermediarios en línea¹⁷;
- desarrollará el diálogo con los terceros países en materia de reglamentación.

Se insta a los Estados miembros a:

- establecer para los juegos de azar unas autoridades reguladoras que estén dotadas de claras competencias y a garantizar que cooperen con cualquier otra autoridad que sea pertinente;
- estudiar los medios de dirigir la demanda al mercado legal informando a los consumidores de las ofertas autorizadas que estén disponibles.

2.3. Protección de los consumidores y de los ciudadanos en general

Los Estados miembros convergen en toda la UE en el objetivo de proteger a los ciudadanos, y ello a pesar de que difieran sus enfoques reglamentarios y técnicos para la consecución de ese objetivo. A nivel de la Unión, es preciso emprender medidas adecuadas para: 1) apartar a los consumidores de las ofertas no reguladas y potencialmente perjudiciales; 2) proteger a los menores del acceso a los servicios de juegos de azar; 3) salvaguardar a otros grupos vulnerables; y 4) prevenir la aparición de problemas de salud asociados a los juegos de azar¹⁸. Todos los ciudadanos deben gozar de un alto nivel de protección común en el conjunto del mercado interior.

Aunque respetando plenamente el derecho de cada Estado miembro a definir el marco reglamentario que desee aplicar a los servicios de juegos de azar, la Comisión ve claras ventajas en el desarrollo de una gama de posibilidades de juego autorizadas que sean efectivas para disuadir a los consumidores del uso de otras ofertas de juego. Es importante que los operadores autorizados sean capaces de ofrecer productos suficientemente atractivos, ya que, en ausencia de una oferta creíble y sostenible, los consumidores seguirán acudiendo, con sus consiguientes efectos potencialmente perjudiciales, a sitios de juego en la red no regulados.

2.3.1. Trabajar por un alto nivel de protección en toda la UE

Se calcula que unos 6,84 millones de consumidores europeos participan en juegos de azar en línea¹⁹. En un entorno esencialmente transfronterizo, los consumidores deben poder elegir con conocimiento de causa y reconocer las ofertas de juegos que estén autorizadas. Enfrentados a un enorme volumen de información, los consumidores ponen su confianza en las etiquetas²⁰. La Comisión preconiza por ello que, en el sitio web de los operadores, figuren de forma destacada los datos de la autoridad reguladora competente y que se eleve el nivel de la información y de los conocimientos destinados a los consumidores.

¹⁷ Para más información, véase: http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/notice-and-action/index_en.htm

¹⁸ Por ejemplo, los comportamientos problemáticos, como la adicción o la dependencia, el juego patológico o el juego excesivo.

¹⁹ H2 Gambling Capital.

²⁰ Comunicación de la Comisión titulada «Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento» [COM(2012) 225 final].

Algunos Estados miembros disponen de experiencia en la protección que se dispensa a los consumidores en el entorno en línea. También el sector de los juegos de azar cuenta con una valiosa experiencia técnica y ha adoptado unos enfoques autorreguladores para garantizar unos servicios socialmente responsables. La acción que se precisa exige el esfuerzo de todos los interesados. Es necesario encontrar el justo equilibrio, sin que las medidas de protección de los consumidores tengan el efecto adverso de conducir a los jugadores a buscar ofertas más atractivas en sitios no regulados.

La adopción a nivel de la UE de un conjunto de principios comunes debe tener por objeto garantizar un alto nivel de protección de los consumidores. Entre esos principios han de figurar los siguientes: la efectividad y eficiencia en el registro de los jugadores, en la comprobación de la edad y en los controles de identidad (particularmente en el contexto de las transacciones monetarias), la realización de controles de la realidad (actividad de las cuentas, señales de alerta, señalización de líneas o servicios de ayuda), la no concesión de créditos, la protección de los fondos de los jugadores, la oferta de posibilidades de autolimitación (límites de tiempo o de gasto, exclusión), la asistencia a los clientes y el tratamiento eficaz de las denuncias²¹.

Como primer paso, la Comisión elaborará una recomendación sobre la protección común de los consumidores.

2.3.2. Garantizar la protección de los menores

La protección de los menores ha de ser una prioridad, máxime si se tiene en cuenta que el 75 % de los niños y jóvenes de Europa comprendidos entre los 6 y los 17 años utilizan Internet²². Las medidas de protección preventivas deben tener por objeto impedir el acceso de los menores a los servicios de juegos en línea. La recomendación de la Comisión deberá instar, pues, a que los sistemas reglamentarios ofrezcan los instrumentos precisos para la comprobación de la edad y garanticen la realización de controles por parte de los operadores. Hay que insistir también en la necesidad de que los sitios electrónicos de los juegos de azar contengan anuncios que indiquen con claridad la prohibición del juego a los menores y que ofrezcan información sobre la aplicación de medidas de comprobación de la edad. Este tipo de medidas tendrá que completarse con acciones de carácter más general, como, por ejemplo, hacer que los padres sean más conscientes de los riesgos asociados al juego y realicen una selección de los programas a los que puedan acceder los hijos en el hogar. Todos los operadores, además, deberán velar por el funcionamiento responsable de sus servicios.

²¹ Como se sugiere en la propuesta de Directiva relativa a la resolución alternativa de litigios (RAL) en materia de consumo y en la propuesta de Reglamento sobre resolución de litigios en línea (RLL) en materia de consumo. Estos documentos pueden consultarse en la dirección siguiente:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_policy_work_en.htm

²² Comunicación de la Comisión titulada «Estrategia europea en favor de una Internet más adecuada para los niños» [COM(2012) 196 final].

2.3.3. Estimular una publicidad responsable

La existencia de una publicidad responsable es indispensable para garantizar que los ciudadanos tengan conciencia: 1) de que se aplican restricciones de edad para el juego; 2) de que los juegos de azar pueden resultar perjudiciales si no se practican con responsabilidad; y 3) de que los riesgos que se corren pueden ser económicos o sociales o afectar a la salud. No todos los Estados miembros de la Unión tienen una reglamentación particular para la publicidad de los servicios de juegos de azar. Algunos de ellos disponen de códigos de conducta destinados específicamente a esos juegos. Hay casos también en que el sector de los juegos de azar y la industria publicitaria han adoptado enfoques autorreguladores. En cualquiera de los casos, todos los ciudadanos de la UE tienen que ser suficientemente informados de las opciones a su alcance, así como de los riesgos asociados a los juegos de azar.

Como complemento de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales²³, la Comisión elaborará una recomendación sobre la publicidad responsable de los juegos de azar a fin de que los operadores autorizados en los Estados miembros anuncien su oferta de forma socialmente responsable y faciliten a los clientes toda la información que sea esencial. Pero, para que esa recomendación sea plenamente eficaz, tendrá que pedirse a los Estados miembros y al sector que contribuyan a la preparación de su diseño y alcance, y los Estados miembros serán invitados a imponer sanciones adecuadas en caso de infracción o incumplimiento de las normas.

2.3.4. Prevenir la adicción a los juegos y los demás problemas asociados a ellos

Atendiendo a las respuestas que se dieron al Libro Verde, puede calcularse que entre el 0,5 % y el 3 % de la población de la UE sufre de algún tipo de problema o desorden relacionado con los juegos de azar. Todavía no se dispone de datos precisos sobre la amplitud y variedad de esas patologías. Tampoco los estudios y encuestas que se han realizado permiten extraer conclusiones firmes. Es necesario por tanto conocer mejor: 1) las definiciones que se utilicen; 2) los factores determinantes (como, por ejemplo, el impulso de recuperarse de las pérdidas, las comunicaciones comerciales, la accesibilidad o la frecuencia); 3) los vínculos causales entre los diferentes tipos de juegos/apuestas; 4) la idoneidad de los instrumentos preventivos (como, por ejemplo, las señales de alerta, las autolimitaciones o la exclusión de ciertos juegos/apuestas); y 5) el tipo de tratamiento requerido.

²³ Directiva 2005/29/CE, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior, que modifica la Directiva 84/450/CEE del Consejo, las Directivas 97/7/CE, 98/27/CE y 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo.

La Comisión trata actualmente de obtener información útil a través de ALICE RAP²⁴, que es un proyecto de investigación cofinanciado por la UE con el que se pretende, entre otras cosas, compilar datos, clasificar los diferentes tipos de adicción, evaluar los factores determinantes y el paso a la dependencia, presentar prácticas de buena gobernanza en materia de adicciones y cifrar la envergadura total del problema en el conjunto de la UE. Basándose en los informes intermedios que se elaboren en el marco de ese proyecto, la Comisión estudiará las iniciativas que sean pertinentes para una política de investigación centrada en el desarrollo de los desórdenes asociados a los juegos, incluyendo su detección y tratamiento.

ACCIONES PRINCIPALES

La Comisión:

- adoptará en 2013 una serie de recomendaciones sobre la protección común de los consumidores y sobre la publicidad responsable de los juegos de azar;
- apoyará la evaluación y experimentación de nuevos instrumentos de control parental a través del programa «Una Internet más Segura»²⁵ y del mecanismo «Conectar Europa»²⁶ con el fin de mejorar los sistemas de clasificación de categorías de edad y de contenidos;
- evaluará en 2012 en el marco del proyecto EU NET ADB²⁷ las recomendaciones sobre la adicción a Internet asociada a los juegos de azar en los adolescentes;
- informará en 2014 sobre los grupos de trabajo enmarcados en el proyecto ALICE RAP y realizará una evaluación de los resultados de su investigación;
- examinará a partir de 2013 dentro de la llamada Encuesta de Seguimiento de los Mercados de Consumo el funcionamiento en el mercado de los servicios de los juegos de azar en línea.

Se insta a los Estados miembros a:

- reforzar las iniciativas de información y de sensibilización sobre los riesgos asociados a los juegos de azar y a las ofertas de juegos no reglamentadas;
- mejorar la cooperación entre las autoridades reguladoras de los juegos de azar y las organizaciones de consumidores;
- aumentar la disponibilidad y el uso de prácticas de seguridad en línea que impidan a los niños y adolescentes acceder a los sitios de juegos de azar;
- realizar encuestas y reunir datos sobre los desórdenes asociados a los juegos de azar.

²⁴ ALICE RAP es un proyecto interdisciplinario financiado en el marco del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico. El proyecto se centra en las adicciones y estilos de vida de Europa a lo largo de un período de cinco años (2011-2015). Para más información, véase la página web siguiente:

http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/486_en.html

²⁵ Decisión nº 1351/2008/CE, por la que se establece un programa comunitario plurianual sobre la protección de los niños en el uso de Internet y de otras tecnologías de la comunicación.

²⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» [COM(2011) 665].

²⁷ El objetivo del proyecto es evaluar en el colectivo de los adolescentes europeos la prevalencia y los factores determinantes de la adicción a Internet y del uso de la red cuasi adictivo.

2.4. Prevención del fraude y del blanqueo de dinero

El principal objetivo e interés de orden público que tienen los Estados miembros es prevenir en los juegos de azar el fraude y el blanqueo de dinero. Los casos de estafa que afectan a tarjetas de crédito y el robo de datos bancarios son los delitos más habituales en los juegos de azar en línea. Esos juegos pueden utilizarse también para blanquear fondos procedentes de actividades ilegales que a menudo se desarrollan con carácter transfronterizo y con la implicación de la delincuencia organizada.

Las autoridades de los Estados miembros y los propios operadores reglamentados se enfrentan a diversos problemas para la aplicación efectiva de los mecanismos de lucha contra el fraude y el blanqueo de dinero. La forma más eficaz de combatir esos problemas es a través de la colaboración y la coordinación internacionales (por ejemplo, con una cooperación estructurada entre las policías nacionales, las autoridades nacionales competentes en el campo de los juegos de azar y las autoridades de ejecución internacionales). En el contexto de la recomendación sobre la protección común de los consumidores, debe darse cabida también, en aquello en lo que proceda, a medidas preventivas y protectoras que sean pertinentes igualmente para la lucha contra el blanqueo de dinero (como, por ejemplo, la prohibición de incurrir en pérdidas de forma anónima). Asimismo, es necesario ofrecer a la judicatura una formación adecuada sobre los delitos de fraude y de blanqueo de dinero asociados a los juegos de azar.

2.4.1. Ampliar las medidas de lucha contra el blanqueo de dinero

En lo que atañe a las actividades conectadas con los juegos de azar, la Directiva sobre la prevención del blanqueo de capitales²⁸ se aplica hoy únicamente a los casinos. No obstante, algunos Estados miembros han ampliado ya el ámbito de aplicación de la Directiva a otras formas de juegos, y una serie de operadores regulados ha comenzado a utilizar instrumentos tales como la verificación de la clientela, la configuración de perfiles de clientes o el seguimiento de los pagos. Para poder garantizar iguales condiciones a todos los operadores de juegos de azar y un nivel de protección comparable en todos los Estados miembros, es preciso ampliar la aplicación de la Directiva a todos los servicios de juegos de azar.

En el marco de la revisión a la que se someta la Directiva, la Comisión estudiará la conveniencia de ampliar su ámbito de aplicación a todas las formas de juegos de azar, garantizando al mismo tiempo el necesario respeto de la proporcionalidad.

2.4.2. Combatir la suplantación de identidad y otras formas de ciberdelincuencia

La consulta pública puso claramente de manifiesto que el tipo de fraude más frecuente en los juegos de azar es la suplantación de identidad. Esta práctica, sin embargo, parece reflejar un problema de orden más general, concretamente el desafío cada vez más importante que la suplantación de identidad y otras formas de ciberdelincuencia están planteando a la prestación

²⁸ Directiva 2005/60/CE, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

de servicios en línea. El problema está siendo estudiado actualmente por la Comisión en el marco de la política que aplica a la ciberdelincuencia, política de la que forma parte su reciente propuesta de creación de un Centro Europeo de Ciberdelincuencia²⁹. Con el fin de garantizar que las soluciones que se diseñen en ese marco contribuyan también a unos servicios de juegos en línea más seguros, la Comisión impulsará dentro del grupo de expertos en juegos de azar —así como, cuando proceda, con el citado Centro— el intercambio de experiencias y buenas prácticas para la lucha contra la ciberdelincuencia.

2.4.3. Proteger la seguridad de los equipos de juegos de azar

Al decidir sobre la concesión de una licencia a un operador de juegos de azar en línea, lo habitual es que las autoridades competentes de los Estados miembros exijan una certificación de sus equipos, incluyendo los programas informáticos de los que vaya a hacer uso. Para garantizar que los juegos de azar en línea presenten un nivel de seguridad comparable en el conjunto de la UE y para reducir la carga administrativa derivada de los diferentes procedimientos nacionales de certificación y ofrecer, cuando proceda, un posible marco de interoperabilidad, la Comisión estudiará la conveniencia de introducir una normativa de la Unión que regule la certificación del equipo de los juegos de azar.

ACCIONES PRINCIPALES

La Comisión:

- estudiará en 2012 la oportunidad de ampliar a todas las formas de juegos de azar el ámbito de aplicación de la Directiva sobre la prevención del blanqueo de capitales;
- impulsará en el marco de la política que aplica a la ciberdelincuencia el intercambio de experiencias y buenas prácticas dentro del grupo de expertos en juegos de azar, así como, cuando proceda, con el Centro Europeo de Ciberdelincuencia;
- examinará en 2013 la posibilidad de adoptar una normativa de la UE que regule el equipo de los juegos de azar, incluyendo sus programas informáticos.

Se insta a los Estados miembros a:

- impulsar la formación de la judicatura en cuestiones relacionadas con el fraude y el blanqueo de dinero en el marco de los juegos de azar.

2.5. Salvaguardia de la integridad de los deportes y lucha contra el amaño de partidos

El amaño de partidos y las apuestas realizadas a su amparo constituyen una forma específica de fraude que va contra los intereses de las organizaciones deportivas, de los deportistas, de los jugadores (consumidores) y de los operadores de los juegos de azar reglamentados. El amaño de un partido se opone al principio de equidad que ha de regir en las competiciones deportivas y que es uno de los objetivos de la acción de la UE en el ámbito del deporte

²⁹ Comunicación de la Comisión titulada «La represión del delito en la era digital: creación de un centro europeo de ciberdelincuencia» [COM(2012) .140 final].

(artículo 165 del TFUE). El tratamiento de este problema exige una acción concertada y coordinada de las autoridades públicas, de las organizaciones deportivas y de los operadores de juegos de azar³⁰. Dentro de la Unión se han puesto en marcha ya diversos mecanismos reguladores (condiciones para la obtención de licencias de juegos de azar, estatutos de federaciones deportivas) y autorreguladores (códigos de conducta), así como campañas educativas, normas en materia de conflicto de intereses, sistemas de seguimiento de las apuestas e instrumentos de alerta (denuncia de irregularidades, líneas telefónicas de urgencia, etc.). En la actualidad puede hablarse ya de cooperación entre los interesados, pero su alcance resulta más bien limitado. Es, pues, innegable la necesidad de reforzar tanto a nivel nacional como internacional la cooperación entre los operadores de los servicios de apuestas, los organismos deportivos y las autoridades competentes, incluidos los reguladores de los juegos de azar.

2.5.1. Reforzar la cooperación entre los interesados

Los acuerdos de cooperación constituyen un instrumento útil en este campo. La Comisión preconiza su desarrollo y la participación en ellos de todos los interesados (operadores de juegos de azar, organizaciones deportivas, reguladores). Estos acuerdos facilitan de forma efectiva el establecimiento de puntos de contacto nacionales donde todos los agentes que intervienen a nivel nacional en la lucha contra el amaño de partidos pueden reunirse, intercambiar información y coordinar sus acciones. Los puntos de contacto son fundamentales para una cooperación eficaz a nivel europeo y mundial en la lucha contra el amaño de partidos.

2.5.2. Adoptar medidas de lucha contra el amaño de partidos

El tratamiento que dan los Estados miembros a la financiación de las medidas de lucha contra el amaño de partidos varía considerablemente de unos a otros, sin que ninguno de los modelos de financiación que se aplican actualmente haya demostrado ser más o menos eficaz que los otros.

En colaboración con los interesados, la Comisión elaborará una recomendación con medidas destinadas a esa lucha para su aplicación en todos los Estados miembros y en todas las disciplinas deportivas. Los objetivos previstos son: 1) favorecer un intercambio de buenas prácticas que sea más eficaz para la prevención de las apuestas conectadas al amaño de partidos, incluyendo iniciativas de sensibilización y formación destinadas a los actores del mundo del deporte; 2) garantizar que los organismos deportivos, los operadores y los reguladores empleen mecanismos de comunicación recíproca y de seguimiento de las actividades sospechosas y reúnan estadísticas fiables sobre la amplitud del problema; 3) establecer unas disposiciones mínimas en materia de conflicto de intereses (como, por ejemplo, la prohibición de que apuesten los deportistas y los funcionarios del deporte o la exclusión de las apuestas en los eventos destinados a los jóvenes); y 4) introducir líneas telefónicas de urgencia y otros mecanismos de comunicación, alerta o denuncia de

³⁰ Véase la Declaración de Nicosia de 20 de septiembre de 2012 sobre la lucha contra el amaño de partidos.

irregularidades. Además de esas medidas, se organizarán, con la participación de expertos en juegos de azar, talleres consagrados específicamente a este tema.

2.5.3. Garantizar una disuasión efectiva del amaño de partidos

Un estudio dedicado al amaño de los partidos en el deporte³¹ ha mostrado que esta práctica está considerada como delito en todos los Estados miembros. El estudio ha indicado también que la existencia de una tipificación específica de los delitos deportivos no conlleva necesariamente una mejor ejecución de las normas ni una disminución del número de casos sospechosos. Antes bien, dado que las principales deficiencias que acusa la persecución del amaño de partidos son de carácter operativo, las iniciativas que se adopten a nivel de la Unión deberían destinarse a mejorar la ejecución de las normas que combaten este delito.

La Comisión está participando en los trabajos que realiza actualmente el Consejo de Europa para la celebración de un posible convenio contra la manipulación de los resultados deportivos. El objetivo es dotar a los sistemas nacionales de los instrumentos, conocimientos y recursos necesarios para combatir esa amenaza.

2.5.4. Fomentar la cooperación internacional

Haciendo uso de parte de los fondos disponibles en el marco de la acción preparatoria de 2012 para las Asociaciones europeas en el ámbito del deporte³², la Comisión lanzará varios proyectos piloto destinados a fomentar la cooperación internacional en la prevención del amaño de partidos. Asimismo, seguirá cooperando con el Comité Olímpico Internacional (COI) y con el Consejo de Europa, organismos estos que han propuesto y desarrollado medidas para abordar el problema de forma global³³. La Comisión, por lo demás, estudiará la posibilidad de incluir la protección de la integridad de los deportes y la lucha contra el amaño de partidos en las conversaciones que se celebren con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito deportivo.

ACCIONES PRINCIPALES

La Comisión:

- adoptará en 2014 una recomendación sobre las buenas prácticas aplicables en la prevención de las apuestas conectadas al amaño de partidos y en la lucha contra ellas;
- participará en los trabajos que está realizando el Consejo de Europa para un posible convenio contra la manipulación de los resultados deportivos;
- fomentará la cooperación y el diálogo internacionales en la prevención del amaño de partidos.

Se insta a los Estados miembros a:

³¹ http://ec.europa.eu/sport/news/20120410-study-on-match-fixing_en.htm

³² http://ec.europa.eu/sport/news/20120417-2012-call-for-proposals_en.htm

³³ CM/Rec(2011)10, recomendaciones del COI de 2 de febrero de 2012 contra el amaño de partidos.

- establecer puntos de contacto nacionales que reúnan a todos los agentes que intervengan en la lucha contra el amaño de partidos;
- dotar a los sistemas jurídicos y administrativos nacionales de los instrumentos, conocimientos y recursos necesarios para esa lucha;
- estudiar un sistema de financiación sostenible de las medidas de salvaguardia de la integridad de los deportes.

3. CONCLUSIONES

Para poder responder a los diversos problemas técnicos y reglamentarios que plantea el sector de los juegos de azar en línea, se requieren medidas tan sólidas como eficaces. Las que se anuncian en la presente Comunicación conforman una estrategia global para hacer frente a esos problemas.

La Comisión Europea trabajará con el Parlamento Europeo, los Estados miembros y todos los interesados para que esta Comunicación pueda comenzar a aplicarse sin demora. En este sentido, convocará todavía en 2012 una primera reunión del grupo de expertos en el tema de los juegos de azar e iniciará conversaciones con todas las partes interesadas. En 2013 se organizará una conferencia en la que participarán todas ellas.

La Comisión Europea evaluará la aplicación de la presente Comunicación —así como la que hayan dado los Estados miembros y los interesados a las medidas que en ella se contemplan— y, dentro de los dos años siguientes a su adopción, publicará un informe rindiendo cuenta de los avances conseguidos. En ese informe, la Comisión analizará si las medidas —tal y como se hayan aplicado— resultan suficientes para garantizar, en especial, una protección más eficaz de los consumidores y una disuasión efectiva del amaño de partidos. Asimismo, evaluará si esas medidas han aportado a nivel de la UE un marco adecuado para los juegos de azar en línea o si, por el contrario, es preciso adoptar a ese nivel medidas complementarias entre las que se incluyan, en caso necesario, disposiciones normativas.