

# PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

---

*Documento de sesión*

**A6-0064/2009**

17.2.2009

## **INFORME**

sobre la integridad de los juegos de azar en línea  
(2008/2215(INI))

Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor

Ponente: Christel Schaldemose

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....	10
OPINIÓN MINORITARIA .....	13
RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN .....	14

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2008/2215(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Visto el artículo 49 del Tratado CE,
- Visto el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado CE,
- Vista la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas<sup>1</sup>,
- Vista la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior<sup>2</sup> (Directiva «Servicios»),
- Vista la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva<sup>3</sup> (Directiva sobre servicios de medios audiovisuales),
- Vista la Directiva 2000/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2000, relativa a determinados aspectos jurídicos de los servicios de la sociedad de la información en particular el comercio electrónico en el mercado interior (Directiva sobre el comercio electrónico)<sup>4</sup>,
- Vista la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo<sup>5</sup>,
- Vista su Resolución, de 8 de mayo de 2008, sobre el Libro blanco sobre el deporte<sup>6</sup>,
- Vista la pregunta oral de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor a la Comisión, de 16 de octubre de 2006, sobre juego y apuestas deportivas en el mercado interior<sup>7</sup> y el debate posterior en la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, el 14 de noviembre de 2006, y la respuesta ofrecida por un miembro de la

---

<sup>1</sup> Schindler 1994 (C-275/92), Läärä 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C-432/05), UNIRE 2007 (C-260/04).

<sup>2</sup> DO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

<sup>3</sup> DO L 332 de 18.12.2007, p. 27.

<sup>4</sup> DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

<sup>5</sup> DO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

<sup>6</sup> Textos Aprobados, P6\_TA(2008)0198.

<sup>7</sup> QO-0118/2006.

Comisión.

- Vista la nota de información sobre los juegos de azar en línea, centrada en la integridad y en un código de conducta para estos juegos, elaborada para el Parlamento Europeo por Europe Economics Research Ltd,
  - Visto el Estudio sobre los juegos de azar en la Unión Europea realizado por el Instituto Suizo de Derecho Comparado (ISDC) por encargo de la Comisión el 14 de junio de 2006,
  - Visto el artículo 45 de su Reglamento,
  - Visto el informe de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (A6-0064/2009),
- A. Considerando que los juegos de azar en línea, que generaron unos ingresos brutos del orden de entre dos y tres mil millones de euros en 2004, representan en este momento un 5 % del total del mercado de juegos de azar de la UE, como se recoge en el estudio realizado por el ISDC previamente mencionado, y que parece inevitable que experimenten un crecimiento rápido,
- B. Considerando que los ingresos generados por los juegos de azar organizados por los Gobiernos y autorizados por éstos son, con diferencia, la fuente de ingresos más importante de las organizaciones deportivas en numerosos Estados miembros,
- C. Considerando que los juegos de azar, incluidos los juegos de azar en línea, han sido tradicionalmente regulados en todos los Estados miembros sobre la base del principio de subsidiariedad, con objeto de proteger a los consumidores contra la adicción y el fraude y evitar el blanqueo de capitales y otros delitos financieros, así como los juegos amañados, y mantener el orden público; que el Tribunal de Justicia Europeo acepta restricciones a la libertad de establecimiento y a la libertad de prestación de servicios en virtud de tales objetivos de interés general, cuando esas restricciones son proporcionadas y no discriminatorias,
- D. Considerando que la totalidad de los Estados miembros han establecido una diferenciación entre estas restricciones según el tipo de servicios de juegos de azar al que se refiriesen, como juegos de casino, apuestas deportivas, loterías o apuestas sobre carreras de caballos; que la mayoría de los Estados miembros prohíben la explotación (también por parte de operadores locales) de los juegos de casino en línea y que un número significativo prohíben, asimismo, la explotación de las apuestas deportivas en líneas y de las loterías en línea,
- E. Considerando que los juegos de azar fueron excluidos del ámbito de aplicación de las Directivas 2006/123/CE (Directiva «Servicios»), 2007/65/CE (Directiva relativa a los servicios de comunicación audiovisual) y 2000/31/CE (Directiva relativa al comercio electrónico) y que el Parlamento expresó su preocupación por la posible liberalización de los juegos de azar en su Resolución, de 8 de mayo de 2008, sobre el Libro Blanco sobre el deporte;
- F. Considerando que los Estados miembros han regulado sus mercados tradicionales de los

juegos de azar para proteger a los consumidores contra la adicción, el fraude, el blanqueo de capitales y el amaño de los resultados de las competiciones deportivas; que estos objetivos políticos son más difíciles de alcanzar en el sector de los juegos de azar en línea,

- G. Considerando que la Comisión ha iniciado procedimientos de infracción contra diez Estados miembros para verificar si las medidas nacionales que limitan la prestación transfronteriza de juegos de azar, en particular las apuestas deportivas, son compatibles con el Derecho comunitario; que, tal y como ha puesto de relieve la Comisión, estos procedimientos no tienen repercusiones sobre la existencia de monopolios o de loterías nacionales, ni sobre la liberalización de los mercados de los juegos de azar en general,
- H. Considerando que se están remitiendo al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas cada vez más cuestiones preliminares relacionadas con asuntos relativos a juegos de azar, lo que demuestra claramente la ausencia de claridad sobre cómo interpretar y aplicar la legislación comunitaria en materia de juegos de azar,
- I. Considerando que la integridad, en el contexto de la presente Resolución sobre los juegos de azar, no solo implica un compromiso con la prevención del fraude y del delito, sino también con los problemas relativos al juego de azar de menores, velando por la observancia de las disposiciones en materia de protección del consumidor y Derecho penal y protegiendo las competiciones deportivas contra toda influencia indebida relacionada con las apuestas deportivas,
- J. Considerando que los juegos de azar en línea combinan muchos factores de riesgo relativos a la problemática del juego, por ejemplo, entre otros, la facilidad para acceder a ellos, la disponibilidad de una gran variedad de juegos y las menores restricciones sociales<sup>1</sup>,
- K. Considerando que las actividades relacionadas con las apuestas deportivas y otros juegos de azar se han desarrollado rápida y descontroladamente (en particular a nivel transfronterizo en Internet) y que la amenaza omnipresente de amaño de las competiciones deportivas y el fenómeno de las apuestas sobre aspectos concretos de las competiciones deportivas hacen que el deporte sea particularmente vulnerable a actividades ilegales en materia de apuestas,

### ***Un sector transparente que proteja al público y los intereses de los consumidores***

- 1. Destaca que, de conformidad con el principio de subsidiariedad y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Europeo, los Estados miembros tienen el interés y el derecho de regular y supervisar los mercados de juegos de azar, con arreglo a sus respectivas tradiciones y culturas, con el fin de proteger a los consumidores contra la adicción, el fraude, el blanqueo de capitales y los juegos amañados en el deporte, así como las estructuras socioculturales que financian actividades deportivas y sociales en los Estados miembros; destaca que todas las otras partes implicadas también están interesadas en la existencia de un mercado de juegos de azar bien supervisado y regulado; destaca que los operadores de juegos de azar en línea deben cumplir con la legislación del Estado miembro en el que

---

<sup>1</sup> Opinión del Abogado General Yves Bot, de 14 de octubre de 2008, en el asunto C-42/07; véase también el estudio previamente realizado por el ISDC p. 1450.

ofrecen sus servicios y en el que reside el consumidor;

2. Hace hincapié en que los servicios de juegos en línea deben considerarse una actividad económica de naturaleza muy especial debido a los aspectos sociales, de orden público y de salud asociados a éstos, para los que la competencia no conllevará una mejor asignación de recursos, razón por la que los juegos de azar exigen un enfoque basado en distintos pilares; subraya que un enfoque basado meramente en el mercado interior no resulta adecuado en este ámbito tan sensible y solicita a la Comisión que preste una atención especial a los puntos de vista del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en relación con este asunto;
3. Expresa su apoyo a los trabajos iniciados bajo la Presidencia francesa del Consejo para abordar las cuestiones relativas a los juegos de azar en línea y las apuestas tradicionales; pide al Consejo que siga manteniendo debates informales para dar una solución política a la definición y tratamiento de los problemas derivados de los juegos de azar en línea y pide a la Comisión que apoye esos trabajos, realice estudios y formule las propuestas que el Consejo considere apropiadas para la consecución de objetivos comunes en el ámbito de los juegos de azar en línea;
4. Pide a los Estados miembros que cooperen estrechamente con el fin de resolver los problemas sociales y de orden público derivados de los juegos de azar en línea con carácter transfronterizo, como la adicción al juego o el uso fraudulento de datos personales o tarjetas de crédito; pide a las instituciones de la UE que cooperen estrechamente con los Estados miembros en la lucha contra todos los servicios ilegales o no autorizados de juegos de azar ofrecidos en línea para proteger a los consumidores y evitar el fraude; destaca la necesidad de una posición común sobre la manera de conseguirlo;
5. Destaca que los reguladores y los actores que intervienen en el ámbito de los juegos de azar en línea, por ejemplo, los operadores de juegos de azar, los reguladores, las organizaciones de consumidores, las organizaciones deportivas, las asociaciones industriales y los medios de comunicación, comparten la responsabilidad conjunta de garantizar la integridad de los juegos de azar en línea y de informar a los consumidores acerca de las posibles consecuencias negativas de este tipo de juegos;

#### ***La lucha contra el fraude y otras actividades delictivas***

6. Toma nota de que actividades delictivas como el blanqueo de capitales y la economía sumergida pueden asociarse a las actividades relacionadas con los juegos de azar y de que afectan la integridad de las competiciones deportivas; considera que la amenaza sobre la integridad del deporte y de las competiciones deportivas repercute de manera importante en la participación de los aficionados, un factor capital en relación con la salud pública y la integración social; expresa su parecer de que si el deporte se percibe como un instrumento de manipulación para que jugadores, federativos y terceros consigan beneficios económicos en vez de realizarse de conformidad con sus valores, normas y para el disfrute de los aficionados, ello podría desembocar en la pérdida de confianza pública en el deporte;
7. Opina que el crecimiento de los juegos de azar en línea proporciona mayores

oportunidades de prácticas delictivas como el fraude, el amaño de juegos, organizaciones ilícitas de apuestas y blanqueo de capitales, ya que los juegos en línea se pueden establecer y dismantelar muy rápidamente y, por ello, los operadores proliferan en el extranjero; pide a la Comisión, a Europol y a las demás instituciones nacionales e internacionales que supervisen estrechamente ese sector y que informen sobre sus hallazgos en ese ámbito;

8. Considera que la protección de la integridad de los eventos y competiciones deportivas requiere la cooperación entre los dueños de los derechos deportivos, los operadores de apuestas en línea y las autoridades públicas a escala nacional, europea e internacional;
9. Pide a los Estados miembros que velen por que los organizadores de las competiciones deportivas, los operadores de apuestas y los reguladores cooperen en relación con las medidas de lucha contra los riesgos derivados de las apuestas ilegales y el amaño de los resultados en el deporte, así como que examinen el establecimiento de un marco reglamentario viable, justo y sostenible para financiar las medidas de protección de la integridad del deporte;
10. Hace hincapié en que las apuestas deportivas son una forma de explotación comercial de las competiciones deportivas y recomienda que los Estados miembros protejan a las competiciones deportivas contra toda explotación comercial no autorizada, en particular mediante el reconocimiento de un derecho del organizador deportivo, y que velen por una redistribución financiera justa de los beneficios por todos los niveles de deporte profesional y aficionado; pide a la Comisión que examine si sería posible otorgar a los organizadores deportivos un derecho de propiedad intelectual (alguna forma de derecho de imagen) sobre sus competiciones;

### ***Evitar los perjuicios ocasionados a los consumidores***

11. Considera que la oportunidad omnipresente virtual que ofrece Internet para apostar en línea en privado, con resultados inmediatos y la posibilidad de jugar grandes cantidades de dinero, generan un potencial creciente de adicción al juego; toma nota, sin embargo, de que no se conoce aún exactamente, por lo que conviene explorarlo a fondo, el pleno impacto en los consumidores de las formas específicas de los servicios de juegos de azar en línea;
12. Hace referencia a la preocupación creciente en relación con la posibilidad de que los menores de edad tengan la posibilidad de acceder a los juegos de azar en línea, tanto legal como ilegalmente, y subraya la necesidad de introducir unos controles de edad más eficaces y de impedir que los jugadores menores de edad puedan participar en juegos de demostración gratuita en sitios web;
13. Subraya que los menores de edad, en particular, pueden tener problemas para diferenciar conceptos como «suerte», «destino», «azar» y «probabilidad»; insta a los Estados miembros a que estudien los factores de riesgo que pudieran aumentar las posibilidades de que una persona (joven) pueda desarrollar un problema relacionado con el juego y a encontrar las herramientas para abordar esos factores;
14. Muestra su preocupación por la creciente interacción entre televisión, teléfonos móviles y

sitios de Internet en la oferta remota o en línea de juegos de azar, en particular los destinados a los menores; considera que esa evolución planteará nuevos retos en materia de regulación y protección social;

15. Opina que es posible que los juegos de azar puedan exponer a los consumidores a riesgos y que, por tanto, los Estados miembros pueden restringir la libertad para suministrar servicios de juegos en línea con el fin de proteger a los consumidores;
16. Hace hincapié en que los padres tienen la responsabilidad de impedir que los menores participen en los juegos de azar así como de prevenir la adicción al juego;
17. Pide, al mismo tiempo, a los Estados miembros que distribuyan los fondos adecuados para la investigación, la prevención y el tratamiento de los problemas relacionados con los juegos de azar en línea;
18. Considera que los beneficios obtenidos sobre la base de los juegos de azar deberían utilizarse en beneficio de la sociedad, incluidos fondos de renovación para la educación, la salud, el deporte profesional y de aficionados y la cultura;
19. Respalda el desarrollo de normas para los juegos de azar en línea en función de la edad, los límites de apuesta, la prohibición del crédito y los sistemas de primas para proteger a los jugadores vulnerables, la información sobre las posibles consecuencias del juego, la información sobre dónde obtener ayuda en caso de adicción, el poder adictivo de ciertos juegos, etc.;
20. Pide a todas las partes interesadas que aborden el riesgo de exclusión social provocado por la adicción a los juegos de azar en línea;
21. Considera que la autorreglamentación en materia de publicidad, promoción y oferta de juegos de azar en línea no es suficientemente efectiva y, por lo tanto, destaca la necesidad tanto de regulación como de cooperación entre el sector y las autoridades;
22. Insta a los Estados miembros a que cooperen a escala de la UE con el fin de adoptar medidas contra la publicidad agresiva o la comercialización por parte de todo operador público o privado de juegos de azar en línea, incluidas las demostraciones gratuitas, con vistas a proteger, en particular, a los ludópatas y los consumidores vulnerables como niños y jóvenes;
23. Sugiere que se examine la posibilidad de fijar una cantidad máxima que cada persona pudiera utilizar en actividades relacionadas con los juegos de azar cada mes o de obligar a los operadores de juegos de azar en línea a que utilicen tarjetas de prepago para los juegos de azar en línea, que se venderían en las tiendas;

### ***Código de conducta***

24. Señala que un Código de Conducta podría ser asimismo un instrumento adicional útil para lograr algunos objetivos públicos (y privados) y para tener en cuenta los desarrollos tecnológicos, los cambios en las preferencias de los consumidores y el desarrollo de las estructuras de mercado;

25. Destaca que un Código de Conducta implica en última instancia un enfoque autorregulador que otorga autonomía al sector y que sólo puede servir para complementar la legislación y no para sustituirla;
26. Destaca asimismo que la eficacia de un Código de Conducta dependerá en gran parte de su reconocimiento por las autoridades reguladoras nacionales y los consumidores, así como de su aplicación;

### ***Supervisión y estudio***

27. Pide a los Estados miembros que documenten el alcance y el crecimiento del mercado de los juegos de azar en línea, así como los desafíos que plantea este sector;
28. Pide a la Comisión que inicie un estudio sobre los juegos de azar en línea y sobre el riesgo de desarrollar una adicción a estos juegos, analizando, por ejemplo, cómo influye la publicidad en la adicción a los juegos de azar, si es posible crear una clasificación europea común de juegos, de acuerdo a su potencial adictivo y las posibles medidas preventivas y curativas;
29. Pide a la Comisión que examine, en particular, el papel que desempeñan la publicidad y la comercialización (incluidas las demostraciones gratuitas de juegos en línea) en el estímulo directo o implícito del juego entre los menores;
30. Pide a la Comisión, Europol y a las autoridades nacionales que recojan y compartan información sobre el alcance del fraude y otros comportamientos delictivos en el sector de los juegos de azar en línea, por ejemplo, entre los actores implicados;
31. Pide a la Comisión que estudie, en estrecha cooperación con los Gobiernos nacionales, los efectos económicos y de otra índole de la prestación transfronteriza de servicios de juegos de azar en materia de integridad, responsabilidad social, protección del consumidor y cuestiones fiscales;
32. Subraya la importancia que reviste para el Estado miembro de residencia del consumidor poder controlar, limitar y supervisar realmente los servicios de juegos de azar existentes en su territorio;
33. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que clarifiquen el lugar de imposición de las actividades relacionadas con los juegos de azar en línea;
  - o
  - o   o
34. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. Introducción

Estas actividades implican arriesgar cantidades de dinero en juegos de azar como loterías y apuestas.

Los juegos de azar en línea existen desde 1996, fecha en la que el primer juego se puso a disposición en Finlandia. Desde entonces, el mercado de los juegos de azar en línea ha crecido considerablemente. En 2003, se estimó que el mercado comercial de juegos de azar en línea en la UE de los 25 generó unos ingresos brutos (los beneficios de los distribuidores menos el abono de los premios), de 51 500 millones de euros en 2003. En la actualidad, los juegos de azar en línea a través de Internet, los teléfonos móviles o la televisión interactiva suponen aproximadamente el 5 % del total de mercado de los juegos de azar en la UE, con un valor de dos a tres mil millones de euros anuales en ingresos brutos en 2004. Se espera que el mercado de juegos de azar en línea crezca de una tasa mínima del 8,4 % anual (en Austria y Hungría) a un máximo de 17,6 % (en Italia)<sup>1</sup>.

Por lo tanto, los Estados miembros están obligados a adaptar y desarrollar la reglamentación con el fin de adecuarse a las preferencias de los consumidores y los proveedores de servicios. La naturaleza específica de juegos de azar en línea causa ciertas dificultades para la formulación de políticas en los Estados miembros. En primer lugar, el carácter transfronterizo de los juegos de azar en línea posibilita que los operadores presten sus servicios a consumidores en otros Estados miembros distintos de aquel en el que tienen su sede. Por consiguiente, los consumidores pueden no saber en qué país tiene su sede su proveedor de servicios. En segundo lugar, con los juegos de azar en línea es más probable que los proveedores no estén en condiciones de verificar la identidad del consumidor, ya que la persona que utiliza una tarjeta de crédito puede no ser su legítima propietaria. En tercer lugar, la rápida configuración de los juegos de azar en línea permite que los operadores deshonestos puedan aparecer y desaparecer en un corto período de tiempo. En cuarto lugar, para los operadores de juegos de azar en línea es difícil supervisar a sus clientes frente a los juegos de azar convencionales donde es posible ver si el cliente es menor de edad, está en estado de embriaguez, ha consumido otras sustancias tóxicas o se comporta sospechosamente. Asimismo, puesto que el acceso a los servicios de juegos de azar en línea es fácil y se puede hacer aisladamente, los controles sociales y las limitaciones que pueden ser ejercidos por la presencia de otros individuos no existen.

### II. Reglamento

Los mercados europeos de juegos de azar en línea están regulados a nivel nacional, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Por lo tanto, los marcos normativos para los mercados de los juegos de azar (convencional y en línea) en la UE son muy heterogéneos. Veinte Estados miembros de la UE permiten los juegos de azar en línea, mientras que siete

---

<sup>1</sup> PricewaterhouseCoopers, *Global Entertainment and Media Outlook: 2008–2012*, p. 623. El crecimiento equivale al aumento total de los ingresos anuales generados por los juegos de azar.

Estados miembros han prohibido esta práctica. Trece Estados miembros tienen un mercado liberalizado, seis tienen monopolios estatales y un Estado miembro ha autorizado un monopolio privado<sup>1</sup>.

Los Estados miembros que han prohibido totalmente el juego en línea o que lo permiten solo en condiciones de monopolio sostienen que estas limitaciones están justificadas por razones sociales y de orden público. Sin embargo, ha habido una gran controversia en relación con los llamados monopolios nacionales de los juegos de azar. Se han presentado numerosas quejas a la Comisión Europea por parte de empresas de juegos de azar, particulares y organizaciones de medios de comunicación que alegan que algunos Estados miembros están protegiendo ilegalmente a sus mercados de juegos de azar y los ingresos derivados de sus monopolios. Por consiguiente, la Comisión ha iniciado procedimientos de infracción contra diez Estados miembros, a fin de verificar si las medidas nacionales que limitan la prestación transfronteriza de juegos de azar en línea son compatibles con el Derecho comunitario<sup>2</sup>.

La cuestión de la regulación de los mercados de la UE de juegos de azar, ya sea convencional o en línea, es muy delicada. Sin embargo, existe una necesidad real de aclaraciones sobre el marco regulador relativo a juegos de azar en línea. En la actualidad, varios asuntos pendientes en el Tribunal Europeo de Justicia están relacionados con los juegos de azar. Los Estados miembros, los consumidores y los proveedores de juegos de azar en línea muestran su disconformidad con la situación.

Una serie de asuntos relacionados con los juegos de azar se ha remitido al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y aunque muchos de ellos están todavía pendientes, algunos ya han sido resueltos: Schindler 1994 (C-275/92), Läärä 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6 / 01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Placanica 2007 (C-338/04), Unibet 2007 (C-432/05) y Unire 2007 (C-260/04).

Según jurisprudencia reiterada, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha declarado que la libertad de movimiento (artículo 49 del Tratado de la UE) se aplica a los servicios de juegos de azar. Sin embargo, el Tribunal también ha declarado que el juego puede implicar ciertas cuestiones de índole moral, religioso y cultural y un alto riesgo de delincuencia o fraude, así como acarrear consecuencias individuales y sociales perniciosas<sup>3</sup>.

Por lo tanto, las restricciones pueden estar justificadas si son necesarias para la protección del consumidor, el mantenimiento del orden público (prevención del fraude y el delito) y del orden social (la cultura o la moral) y la prevención de los juegos de azar de como fuente de beneficio privado. Sin embargo, las restricciones deben servir para limitar las actividades de apuestas de forma coherente y sistemática, deben aplicarse de forma no discriminatoria y no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar su objetivo<sup>4</sup>.

Asimismo, cabe señalar que el 14 de noviembre de 2006, el Comisario McCreevy respondió a la pregunta oral sobre juegos de azar planteada por Arlene McCarthy, Presidenta de la

---

<sup>1</sup> *Online Gambling*, nota de información para el Parlamento Europeo, Europe Economics, XX octubre de 2008.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/gambling\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm)

<sup>3</sup> ISDC (2006), p. xxvi.

<sup>4</sup> Sentencia Gambelli C-243/01.

Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, durante la sesión plenaria del Parlamento Europeo en Estrasburgo. En este sentido, el Comisario señaló que la armonización de la legislación que regula los juegos de azar en toda la UE no era probable en la actualidad .

### III. Integridad

El objeto de este informe es centrarse en la integridad de los juegos de azar en línea. La integridad se entiende como un conjunto de valores que tienen por objeto evitar el fraude: de los operadores de juegos de azar en línea a los consumidores y viceversa, o el fraude entre consumidores. En este sentido, la integridad también comprende todos los medios para evitar actividades delictivas como el blanqueo de dinero. En este informe se estudia la integridad desde el comportamiento de los operadores de juegos de azar en línea y por lo tanto, en él también se abordan los juegos de azar adictivos y el juego de azar en los menores.

La mayoría de los consumidores son capaces de jugar sin correr el riesgo de una adicción psicológica, sin embargo un número pequeño pero significativo de personas corren el riesgo de convertirse en ludópatas. La OMS define la ludopatía como cualquier exceso de juego que conduce a trastornos económicos, sociales y/o psicológicos<sup>1</sup>. El riesgo de una adicción a los juegos de azar en general, se incrementa debido a la disponibilidad permanente de la oportunidad de jugar, la frecuencia de las victorias, la naturaleza atractiva de los juegos, la posibilidad de apostar grandes sumas de dinero, la disponibilidad de crédito para jugar, la ubicación de los juegos en los lugares donde la gente puede jugar de manera impulsiva y el hecho de que no hay ninguna campaña de información sobre los riesgos de este tipo de juegos<sup>2</sup>.

Los juegos de azar en línea combinan varios de estos factores de riesgo relacionados con el problema de los juegos de azar. Por ejemplo, los operadores en línea están en condiciones de ofrecer una amplia variedad de juegos (apuestas, ruleta, póquer, máquinas tragaperras, etc.) y de introducir nuevos juegos con frecuencia, mediante el uso de nuevas estrategias de comercialización y técnicas de orientación y la participación de los últimos datos de investigación sobre tecnología del comportamiento (gasto) de los clientes, de modo que el consumidor permanezca «pegado» a la pantalla. Un aspecto preocupante es la creciente interacción entre servicios multimedia, tales como televisión, teléfono y servicios sms, y sitios de Internet, que ofrece juegos a distancia o en línea y que permite que su práctica, en particular en el caso de los jóvenes, sea fácil y socialmente aceptable.

---

<sup>1</sup> CIE-10. *Clasificación de los trastornos mentales y del comportamiento*, OMS, Ginebra, 1992. También es común el uso de los términos juego compulsivo y adicción al juego.

<sup>2</sup> Opinión del Abogado General Yves Bot en el asunto C-42/07; véase también Instituto Suizo de Derecho comparado (2006), p.1450.

## OPINIÓN MINORITARIA

de conformidad con el artículo 48, apartado 3, del Reglamento

Malcolm Harbour, Colm Burke, Charlotte Cederschiöld, Giles Chichester, Bill Newton Dunn, Małgorzata Handzlik, Christopher Heaton-Harris, Zita Pleštinská, Salvador Domingo Sanz Palacio, Andreas Schwab, Marian Zlotea.

Nos preocupa que el contenido del informe rebase el mandato de la iniciativa, que era examinar la transparencia del mercado de los juegos de azar en línea, la integridad de los operadores de juegos de azar en línea y el eventual perjuicio causado a los consumidores por el sector de los juegos de azar en línea.

Consideramos que el informe socava algunos de los principios del mercado único, que podrían interpretarse erróneamente aspectos clave del mercado de juegos de azar en línea, y que en el informe no se refleja adecuadamente la situación en todos los Estados miembros. Indicamos que en algunos Estados miembros ya hay mercados bien regulados y funcionales que permiten a los consumidores jugar en un entorno en línea seguro y protegido.

Reconocemos que el advenimiento de Internet plantea desafíos en materia de protección del consumidor a largo plazo, pero que éstos pueden regularse efectivamente sin prohibiciones. Tomamos nota del trabajo ya realizado por los operadores europeos competentes para mejorar las normas y velar por la seguridad de los consumidores.

Destacamos los avances ya realizados en algunas jurisdicciones en el desarrollo de regímenes reguladores y las potenciales ventajas de unos mercados más abiertos pero efectivamente regulados. Tomamos nota asimismo de las limitaciones prácticas y jurídicas de los métodos propuestos para bloquear la prestación de servicios en línea.

## RESULTADO DE LA VOTACIÓN FINAL EN COMISIÓN

<b>Fecha de aprobación</b>	11.2.2009
<b>Resultado de la votación final</b>	+:           32 -:           10 0:            0
<b>Miembros presentes en la votación final</b>	Mogens Camre, Charlotte Cederschiöld, Gabriela Crețu, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Martí Grau i Segú, Małgorzata Handzlik, Malcolm Harbour, Anna Hedh, Edit Herczog, Pierre Jonckheer, Kurt Lechner, Lasse Lehtinen, Toine Manders, Catiuscia Marini, Arlene McCarthy, Nickolay Mladenov, Catherine Neris, Bill Newton Dunn, Zita Pleštinská, Karin Riis-Jørgensen, Zuzana Roithová, Heide Rühle, Leopold Józef Rutowicz, Salvador Domingo Sanz Palacio, Christel Schaldemose, Eva-Britt Svensson, Jacques Toubon, Bernadette Vergnaud, Barbara Weiler
<b>Suplente(s) presente(s) en la votación final</b>	Emmanouil Angelakas, André Brie, Colm Burke, Giles Chichester, Joel Hasse Ferreira, Filip Kaczmarek, Andrea Losco, Manuel Medina Ortega, José Ribeiro e Castro
<b>Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final</b>	Daniel Hannan, Alexandru Nazare, Giovanni Rivera