



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

---

*Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor*

---

**2011/2084(INI)**

22.6.2011

# PROYECTO DE INFORME

sobre el juego en línea en el mercado interior  
(2011/2084(INI))

Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor

Ponente: Jürgen Creutzmann

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO.....	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS .....	8

## PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

### sobre el juego en línea en el mercado interior (2011/2084(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Vista la Comunicación de la Comisión, de 20 de abril de 2011, titulada «Libro verde. Sobre el juego en línea en el mercado interior» (COM(2011)0128),
- Vistos los artículos 56, 51 y 52 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
- Visto el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- Vista la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>1</sup>,
- Vistas las Conclusiones del Consejo, de 10 de diciembre de 2010, sobre el marco aplicable a los juegos y apuestas en los Estados miembros de la Unión Europea,
- Vista su Resolución, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea<sup>2</sup>,
- Vista la Directiva 2010/13/UE del parlamento europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual<sup>3</sup>,
- Vista la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, 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) nº 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>4</sup>,
- Vista la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 1997, relativa a la protección de los consumidores en materia de contratos a distancia<sup>5</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

---

<sup>1</sup> especialmente las sentencias en los asuntos Schindler 1994 (C-275/92), Gebhard 1995 (C-55/94), Läära 1999 (C-124/97), Zenatti 1999 (C-67/98), Anomar 2003 (C-6/01), Gambelli 2003 (C-243/01), Lindman 2003 (C-42/02), Fixtures Marketing Ltd v OPAP 2004 (C-444/02), Fixtures Marketing Ltd v Svenska Spel AB 2004 (C-338/02), Fixtures Marketing Ltd v Oy Veikkaus Ab 2005 (C-46/02), Stauffer 2006 (C-386/04), Unibet 2007 (C-432/05), Placanica y otros 2007 (C-338/04, C-359/04 y C-360/04), Comisión v Italia 2007 (C-206/04), Liga Portuguesa de Futebol Profissional 2009 (C-42/07), Ladbrokes 2010 (C-258/08), Sporting Exchange 2010 (C-203/08), Sjöberg y Gerdin 2010 (C-447/08 y C-448/08), Markus Stoß y otros 2010 (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 y C-410/07), Carmen Media 2010 (C-46/08), Engelmann 2010 (C-64/08).

<sup>2</sup> Textos aprobados, P6\_TA(2009)0097.

<sup>3</sup> DO L 95 de 15.4.2010, p. 1.

<sup>4</sup> DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

<sup>5</sup> DO L 144 de 4.6.1997, p. 19.

capitales y para la financiación del terrorismo<sup>1</sup>,

- Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, 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<sup>2</sup>,
  - Vista la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas<sup>3</sup>,
  - Vista la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido<sup>4</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>5</sup>,
  - 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<sup>6</sup>,
  - Visto el artículo 48 de su Reglamento,
  - Vistos el informe de la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor y las opiniones de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y de la Comisión de Asuntos Jurídicos (A7-0000/2011),
- A. Considerando que el mercado de los juegos de azar por Internet crece de manera constante,
  - B. Considerando que no existe una legislación europea específica para la regulación de los juegos de azar por Internet,
  - C. Considerando que la fragmentación del mercado dificulta que los operadores regulados puedan brindar una oferta transfronteriza legal y que, asimismo, hace prácticamente imposible la protección del consumidor y la lucha contra la criminalidad ligada a los juegos de azar,
  - D. Considerando que son indispensables normas mínimas comunes a nivel europeo para la protección de jugadores y consumidores y en la lucha contra la delincuencia,
  - E. Considerando que el artículo 56 del TFUE garantiza la libre prestación de servicios pero que los juegos de azar por Internet fueron explícitamente excluidos de la Directiva de servicios ya que no representan una prestación de servicios ordinaria,
  - F. Considerando que el gran número de procedimientos de infracción y de sentencias del TJUE sugiere la existencia de una gran inseguridad jurídica en este sector,

---

<sup>1</sup> DO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

<sup>2</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>3</sup> DO L 201 de 31.7.2002, p. 37.

<sup>4</sup> DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

<sup>5</sup> DO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

<sup>6</sup> DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

- G. Considerando que los juegos de azar y las apuestas por Internet encierran un mayor riesgo de adicción e inseguridad que los tradicionales juegos de azar presenciales,
- H. Considerando que los juegos de azar representan una importante fuente de ingresos para los Estados miembros para fines benéficos y de utilidad pública así como para la financiación del deporte,
- I. Considerando que es imprescindible garantizar la integridad del deporte y que se debe evitar todo tipo de apuestas fraudulentas,
  - 1. Considera que una regulación eficiente del mercado de los juegos de azar por Internet
    - (1) canaliza de forma ordenada y vigilada la propensión natural al juego de la población,
    - (2) contiene el mercado ilegal de juegos de azar,
    - (3) garantiza una protección efectiva de la juventud y de los jugadores y
    - (4) previene los riesgos de dependencia derivados de los juegos de azar al mismo tiempo que
    - (5) debe garantizar que los juegos de azar se lleven a cabo ordenadamente, de manera justa, responsable y transparente
    - (6) que se prevengan los riesgos para la integridad de las apuestas deportivas y
    - (7) que una parte considerable de los ingresos públicos procedentes de juegos de azar se utilicen para fines de interés público o benéfico;
  - 2. destaca el punto de vista del TJUE<sup>1</sup>, según el que Internet solamente es un canal de oferta de juegos de azar;

### ***Principio de subsidiariedad***

- 3. Considera que el sector de los juegos de azar está fuertemente marcado por las diferentes tradiciones y culturas de los Estados miembros y que los mercados de juegos de azar están regulados de formas muy distintas, de tal modo que el principio de subsidiariedad juega un papel especialmente importante en este sector;
- 4. Considera que la disponibilidad de una atractiva oferta legal en Internet podría hacer retroceder de un modo considerable el mercado negro sin licencia y también aumentaría los ingresos estatales;
- 5. Así pues, rechaza un instrumento jurídico europeo sobre la regulación común de todo el mercado de los juegos de azar pero, no obstante, considera que sería oportuno un enfoque común europeo en ciertas áreas;
- 6. Respeta la decisión de algunos Estados miembros de prohibir completamente los juegos de azar por Internet; no obstante se pronuncia contra los monopolios estatales de juegos en línea;
- 7. Subraya enérgicamente que los Estados miembros que abran Internet al mercado de los juegos de azar deben garantizar la plena transparencia y facilitar la competencia sin discriminaciones; en estos casos, sugiere a los Estados miembros que adopten un modelo

---

<sup>1</sup> Carmen Media 2010 (C-46/08).

de concesión de licencias que permita solicitar una licencia a cualquier operador de juegos de azar que cumpla las condiciones impuestas por los Estados miembros;

8. Considera que no es aplicable el principio de reconocimiento mutuo de licencias en el mercado de los juegos de azar, pero que, no obstante, en el contexto del mercado interior se deben establecer procedimientos simplificados de solicitud de licencias en varios Estados miembros;
9. Pide un marco normativo común, a los efectos del principio de «subsidiariedad activa», que estipule unas exigentes normas mínimas obligatorias en el ámbito de la prevención de la adicción al juego y de las apuestas fraudulentas y para la protección de menores; si un operador demuestra su cumplimiento, los demás Estados miembros deben reconocer esa prueba de cumplimiento de las normas mínimas, pero con la posibilidad de establecer requisitos adicionales; considera que un código europeo de conducta para los juegos de azar por Internet podría ser un primer paso;
10. Insta a la Comisión a presentar una Directiva sobre estas normas mínimas en caso de que no se pudiese llegar a otro tipo de acuerdo; si es necesario, también se debe considerar una cooperación reforzada entre Estados miembros;
11. Insta a la Comisión y a los Estados miembros en conjunto a controlar efectivamente las condiciones establecidas por los Estados miembros y a sancionar las infracciones;

#### ***Colaboración entre organismos reguladores***

12. Se muestra preocupado por la posible fragmentación del mercado europeo del juego en línea, lo que podría ir en contra de la organización de una oferta legal sobre todo en los Estados miembros más pequeños;
13. Pide, por consiguiente, la intensificación de la colaboración entre organismos reguladores nacionales con la coordinación de la Comisión Europea para desarrollar normas comunes y para actuar conjuntamente contra el mercado negro irregular; las soluciones nacionales aisladas no son eficaces para la identificación de jugadores ni para la lucha contra el blanqueo de dinero; en este caso podrían servir de base tanto la red GREF como el Sistema de Información del Mercado Interior;
14. Insta a la Comisión y a los Estados miembros a recopilar y publicar datos estadísticos sobre los mercados de juegos de azar por Internet así como sobre la adicción al juego en la UE;
15. Insta a la Comisión a impulsar la formación de una red de organizaciones nacionales que se ocupen de los adictos al juego para hacer posible un intercambio de experiencias y prácticas acreditadas;

#### ***Juegos de azar y deporte***

16. Observa que las apuestas deportivas pueden representar un riesgo para la integridad del deporte, especialmente en las competiciones de deportes minoritarios; cree, por consiguiente, que se debe sancionar en toda Europa el fraude deportivo y las apuestas fraudulentas;
17. Es consciente de la importancia de la aportación de los ingresos por juegos de azar a la financiación deportiva en los Estados miembros; un mayor desarrollo del mercado de los

juegos de azar por Internet no debería conducir a una reducción de la financiación del deporte;

18. Recuerda la necesidad de soluciones pragmáticas en lo referente a la publicidad y patrocinio de encuentros deportivos por operadores de juegos de azar por Internet; considera que se deben encontrar normas publicitarias comunes que protejan suficientemente a los consumidores más débiles, pero que permitan al mismo tiempo el patrocinio de encuentros internacionales, y que, en todo caso, la prohibición de la publicidad no resulta eficaz;
19. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y Parlamentos de los Estados miembros.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El mercado de los juegos de azar por Internet se encuentra en constante crecimiento. Según cifras recientes, en la actualidad aproximadamente el 10 % de todos los juegos de azar en Europa tienen lugar en Internet o en canales de distribución similares, tales como teléfonos móviles o plataformas interactivas de televisión, observándose una tendencia al alza y un volumen de mercado de más de diez mil millones de euros.

Tanto el mercado de los juegos de azar presenciales como el mercado de los juegos de azar por Internet se caracterizan por una variada oferta de productos: por un lado los clásicos juegos de lotería y tipo loto, pero también apuestas deportivas, póker, bingo así como apuestas mutuas de carreras de caballos y de galgos.

Internet es por su propia naturaleza un medio transfronterizo. Los juegos de azar por Internet no conocen fronteras de ningún tipo. Debido a la oferta cada vez mayor y al creciente número de jugadores cada vez se hace más evidente la actual fragmentación del mercado de este sector en Europa. En muchos Estados miembros existe prohibición total o prohibición con reserva de autorización, mientras que otros tienen un mercado completamente abierto y liberalizado.

Como ya ha establecido el TJUE en numerosas sentencias, los juegos de azar no son una prestación de servicios ordinaria. Por consiguiente fueron explícitamente excluidos de la Directiva de servicios incluso aunque siga vigente la libre prestación de servicios según el artículo 56 del TFUE. Los Estados miembros pueden autorregular en gran medida sus mercados sobre la base, en particular, de los artículos 51 y 52 del TFUE, siempre y cuando sus normas sean coherentes con los objetivos perseguidos, por ejemplo, la lucha contra la adicción al juego.

Dadas sus diferentes tradiciones, en este sector juega un papel especialmente importante el principio de subsidiariedad. Los Estados miembros determinan en gran medida por sí mismos cómo quieren regular su propio mercado de juegos de azar. Sin embargo, estas diferencias en la regulación también provocan distorsiones en el mercado. Los operadores de juegos de azar de aquellos Estados miembros con mercados abiertos y bajos niveles de impuestos también son accesibles en los países en los que está prohibido el juego en Internet, o les hacen la competencia a los operadores en línea con licencia. Estos operadores, así como los operadores de estos países de juegos de azar presenciales, apenas son competitivos. Además, en Internet existe un mercado negro irregular de tamaño considerable.

El objetivo central debe ser encauzar claramente ese mercado negro y gris. Una de las opciones que tienen los Estados miembros para alcanzar ese objetivo sería la prohibición total, la cual se debería llevar adelante de un modo muy riguroso. En virtud del principio de subsidiariedad, los Estados miembros pueden decidirse por esta opción.

No obstante, sería mejor crear una oferta legal de juegos de azar por Internet. Sin embargo, esto no debería conducir en modo alguno a la creación de un monopolio (estatal) de juegos de azar por Internet, dado que los monopolios raramente garantizan una oferta suficiente. Por consiguiente, se debe abrir el mercado y ofrecer suficientes incentivos a las empresas para que puedan brindar una oferta legal. En este caso el mejor camino parece ser un modelo de



licencias, siempre que se base en el principio de competencia y no discriminación. En este sistema, que algunos de los Estados miembros como Francia e Italia ya han introducido con éxito, los organismos reguladores nacionales establecen las condiciones para la concesión de licencias. En Francia, por ejemplo, la proporción de operadores legales ha aumentado de un modo espectacular desde la introducción del sistema de licencias: más del 80 % del mercado francés de los juegos de azar por Internet corresponde ahora a los operadores con licencia. Para evitar cualquier tipo de discriminación, el número de licencias disponibles debe ser ilimitado o lo suficientemente alto; por lo demás, no se pueden dar discriminaciones indirectas, como por ejemplo, en el ámbito de las especificaciones técnicas.

Un mercado abierto y ordenado para los juegos de azar por Internet requiere de un organismo regulador nacional que sea fuerte e independiente. Este debe fijar las condiciones generales para los juegos de azar y, sobre todo, debe poder imponerlas. Los reguladores nacionales deben estar dotados, por tanto, de las competencias necesarias para sancionar las infracciones y proceder contra los operadores ilegales.

Debido a la naturaleza transfronteriza de Internet, los Estados miembros no están en condiciones de regular por sí solos todos los aspectos del juego de azar por Internet. Por consiguiente, es necesario consolidar una fuerte colaboración entre los organismos reguladores nacionales. Hasta el momento solo existe una cooperación a pequeña escala en forma de procedimientos bilaterales. Pero sería necesaria una cooperación institucionalizada, por ejemplo sobre la base del Sistema de Información del Mercado Interior, para compartir información de un modo eficiente y rápido. También entra dentro de lo posible organizar una red de reguladores coordinada por la Comisión. Solo con una venta europea común se puede evitar que los operadores irregulares se aprovechen de las lagunas normativas y que los organismos reguladores se enfrenten entre sí. Por consiguiente, se insta a la Comisión y a los Estados miembros a que actúen rápidamente para proteger a los consumidores europeos frente a operadores poco serios.

Los juegos de azar encierran un riesgo de adicción. Los estudios revelan que, desde la introducción de los juegos de azar por Internet hace unos 10 años, ha aumentado significativamente el número de personas que acuden a los centros de apoyo para los adictos al juego. Ya existen numerosas iniciativas tanto de los organismos reguladores como en forma de códigos de comportamiento y compromisos que intentan contener los comportamientos problemáticos de juego y la adicción al juego en Internet. Sin embargo, no resultan demasiado eficaces si cada Estado miembro tiene normativas diferentes. Aunque en muchos Estados miembros existen medidas modélicas de protección, tanto en operadores estatales como privados de juegos de azar por Internet, sin embargo estas se basan frecuentemente en normativas puramente nacionales y no son compatibles con la idea del mercado interior. Así, por ejemplo, en algunos Estados miembros se exige un documento electrónico para controlar la identidad en Internet. Normalmente, los extranjeros no disponen de esa identificación y quedan por tanto excluidos de los juegos de azar por Internet, incluso aunque tengan residencia permanente en ese Estado miembro. Por tanto, es importante disponer de especificaciones técnicas europeas que hayan sido elaboradas en común por la industria, los organismos de protección de los consumidores y la Comisión. Estas hacen que se reduzcan las barreras de entrada en los mercados para los operadores de juegos de azar de otros países europeos. La reducción de las barreras de entrada es un importante paso para la creación de un mercado legal y regulado de juegos de azar.

La protección de los menores ante los juegos de azar es otro de los objetivos universales que no está sujeto a las diferentes tradiciones o culturas. Por tanto, tiene sentido fijar normas mínimas europeas para la protección de los menores y la lucha contra la adicción al juego, pero también para luchar contra el blanqueo de dinero y otros actos delictivos asociados a los juegos de azar. Esto podría suceder en forma de una propuesta de Directiva de la Comisión que fijase normas mínimas válidas en toda Europa y que fuesen vinculantes para todos los operadores regulados de juegos de azar por Internet. Además, los Estados miembros tendrían la facultad de fijar criterios adicionales. Es importante una acción decidida de la Comisión y de los Estados miembros para garantizar en toda Europa un alto y uniforme nivel mínimo de protección de los consumidores.

En la mayoría de los Estados miembros, los ingresos por juegos de azar contribuyen a fines benéficos o de utilidad pública o al patrocinio deportivo. Sin embargo, esto solo es válido para los operadores legales y regulados de juegos de azar. Los operadores ilegales no pagan impuestos y, por tanto, no colaboran con la sociedad. Un mercado regulado a nivel nacional tendría como consecuencia que el operador de juegos de azar por Internet debería pagar una gran parte de los impuestos de juego cobrados en el país del jugador. Esto es importante para que los ingresos públicos procedentes del juego estén disponibles en toda Europa para la promoción deportiva y otros fines de utilidad pública. En el sector de las carreras de caballos, por ejemplo, se puede asegurar de este modo que al criador de los caballos le corresponda un porcentaje de los ingresos por apuestas para poder seguir financiando la cría.

Por desgracia, en el pasado hubo muchos casos de fraude en las apuestas deportivas que pusieron en cuestión la integridad del deporte. En interés directo de todos los implicados, es decir, de las asociaciones deportivas, los aficionados, los operadores de juegos de azar y los jugadores, se debe garantizar la integridad del deporte y atajar el fraude en las apuestas. La mejor manera de combatirlo es a nivel europeo. Por eso mismo, la Comisión Europea junto con los Estados miembros deben desarrollar un sistema que luche eficazmente contra las apuestas fraudulentas. Una acción conjunta contra el fraude en las apuestas es un factor decisivo frente a los estafadores criminales procedentes del exterior de Europa.

A los efectos de mantener la integridad del deporte, se deben evitar los conflictos de intereses entre los operadores de apuestas deportivas y los clubes deportivos. Sin embargo, la publicidad de los juegos de azar o el patrocinio de un club deportivo no representan en sí mismos ningún conflicto de intereses. Por eso se debe desestimar claramente la prohibición de publicidad y patrocinio.