



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 24.3.2011
COM(2011) 128 final

LIBRO VERDE

Sobre el juego en línea en el mercado interior

SEC(2011) 321 final

ÍNDICE

LIBRO VERDE sobre el juego en línea en el mercado interior	3
1. Regular el juego en línea en la UE: evolución reciente y actuales desafíos desde la óptica del mercado interior.....	6
1.1. Objeto de la consulta.....	6
1.2. Juego en línea en la UE: situación actual.....	8
2. Cuestiones fundamentales para la actuación pública que se someten a la presente consulta	14
2.1. Definición y organización de los servicios de juego en línea	15
2.2. Servicios conexos prestados y/o utilizados por proveedores de servicios de juego ..	17
2.3. Objetivos de interés general	21
2.3.1. Protección del consumidor.....	21
2.3.2. Orden público.....	27
2.3.3. Financiación de actividades de beneficencia e interés general, así como de acontecimientos que sustentan las apuestas deportivas en línea.....	31
2.4. Control del cumplimiento de la normativa y aspectos conexos.....	35

LIBRO VERDE

Sobre el juego en línea en el mercado interior

El objeto de este Libro Verde es realizar una amplia consulta pública sobre todos los retos que supone para los poderes públicos y los posibles problemas que plantea en relación con el mercado interior el rápido desarrollo de las ofertas de juego en línea, tanto lícitas como no autorizadas, dirigidas a los ciudadanos de la UE.

En términos generales, existen en la actualidad dos modelos de marcos reguladores nacionales en el ámbito del juego: uno basado en operadores con licencia que prestan servicios dentro de un marco estrictamente regulado, y el otro basado en un monopolio sujeto a un estricto control (propiedad o no del Estado). Ambos modelos han coexistido dentro del mercado interior, dadas las posibilidades relativamente limitadas que había hasta ahora de prestar servicios de juego más allá de las fronteras nacionales.

El mercado del juego en línea es, dentro del mercado del juego en general, el segmento que más rápido crece, habiendo registrado unos ingresos anuales superiores a 6 160 millones de euros en 2008¹. Así, con frecuencia se ha autorizado a los monopolios a desarrollar actividades en línea y algunos Estados miembros² con regímenes monopolísticos han optado gradualmente por abrir su mercado de apuestas y juego en línea. Es importante destacar que, frente a otras formas de juego, las apuestas deportivas disfrutaban en ciertos ordenamientos reguladores nacionales de un régimen de concesión de licencias relativamente menos exigente. En resumen, el desarrollo de Internet y la expansión de los servicios de juego prestados en línea han hecho que la coexistencia de los diferentes modelos reguladores nacionales resulte más difícil.

Los retos que plantea la coexistencia de modelos reguladores distintos quedan patentes en el número de decisiones prejudiciales en este ámbito, así como en el desarrollo de importantes mercados en línea «grises»³ e ilegales en todos los Estados miembros. Velar por que se cumplan las normas nacionales es una labor que tropieza con numerosas dificultades, lo que lleva a considerar la posible necesidad de una mayor cooperación administrativa entre las autoridades nacionales competentes o de que se tomen medidas de otro tipo. Además, de los

¹ Los datos disponibles en lo que respecta al juego en línea son limitados. Estas cifras, facilitadas por H2 Gambling Capital, son estimaciones basadas ante todo en información pública proporcionada por las autoridades reguladoras, los monopolios y las empresas. Asimismo, se ha facilitado asesoramiento y datos complementarios de carácter confidencial (cifras de 2008). H2 Gambling Capital ha evaluado también los Estados miembros en los que los operadores prestan sus servicios sin que se disponga de información básica al respecto. Para más información sobre estas cifras, véase: http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

² La Comisión es consciente de que ciertos servicios de juego en línea están regulados a nivel regional en algunos Estados miembros. No obstante, para simplificar, este Libro Verde emplea solo los términos «Estados miembro» o «nacional».

³ El concepto de «mercado gris» se utiliza con frecuencia para describir una situación de hecho o de derecho en el contexto de la legislación de la UE (en relación, por ejemplo, con las importaciones paralelas de mercancías). A efectos de esta consulta, se utiliza para designar mercados en los que actúan operadores que poseen la oportuna licencia en uno o varios Estados miembros y que prestan servicios de juego en línea en otros Estados miembros sin haber obtenido autorización para hacerlo con arreglo a la legislación nacional pertinente. Por el contrario, se habla de mercados ilegales o negros para designar aquellos mercados en los que operadores sin licencia intentan prestar servicios de juego en línea.

14 823 sitios de juego en funcionamiento computados en Europa, más del 85 % operaban sin licencia⁴.

Ante el evidente impacto transfronterizo de este crecimiento de los servicios de juego en línea, tanto en su dimensión lícita como no autorizada, y su conexión con numerosos aspectos ya contemplados en la legislación de la UE, la Comisión se propone analizar exhaustivamente una serie de cuestiones relacionadas con los efectos del desarrollo de la actividad de juego en línea, y con las posibles respuestas de los poderes públicos frente al mismo, con el propósito de formarse una idea cabal de la situación existente, facilitar el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros y determinar si los diferentes modelos reguladores nacionales en el ámbito del juego pueden seguir coexistiendo y si puede ser necesaria a tal fin una actuación específica de la UE. Esta consulta responde igualmente a una serie de conclusiones de la Presidencia (2008-2010) y a la Resolución del Parlamento Europeo sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2009).

La Comisión pone en marcha la presente consulta con un espíritu abierto y sin ideas preconcebidas sobre las conclusiones que posteriormente se extraigan en cuanto a la necesidad de tomar medidas, a la forma que, en su caso, adopten tales medidas y al nivel en que se decidan. Su propósito fundamental es recopilar los hechos, evaluar las posibles consecuencias y recabar los puntos de vista de todos los interesados con respecto a un fenómeno que tiene múltiples dimensiones.

Cabe presentar observaciones sobre la totalidad o algunos de los aspectos señalados en este documento. Al término de cada apartado se plantean una serie de preguntas específicas.

La consulta y las preguntas formuladas en este documento se centran ante todo en el juego en línea y los problemas ligados a la libre circulación de los servicios (artículo 56 del TFUE), como consecuencia de la prestación transfronteriza, ampliamente desarrollada, de tales servicios. No obstante, aunque la presente consulta no gira en torno a la libertad de establecimiento (artículo 49 del TFUE), algunas de las preguntas pueden ser también pertinentes para otros servicios de juego (prestados en establecimientos reales, es decir, «de ladrillo y cemento»). La Comisión desearía también poner de relieve que, en ausencia de una armonización en este ámbito, corresponde a cada Estado miembro determinar, con arreglo a su propia escala de valores, qué disposiciones se requieren para proteger los intereses considerados, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

En el sitio *web* de la Comisión está disponible para consulta un documento de trabajo elaborado por sus servicios que acompaña al presente Libro Verde (http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm).

Los interesados pueden hallar en dicho documento de trabajo de los servicios de la Comisión información adicional sobre los sectores y agentes afectados y sus intereses, el tamaño del mercado del juego en línea, la legislación derivada, la jurisprudencia y la notificación de las disposiciones legales nacionales en virtud de la Directiva 98/34/CE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas.

⁴ *Cyber-criminality in Online Gaming*, Libro Blanco de CERT-LEXSI (Laboratoire d'Expertise en Sécurité Informatique), julio de 2006, http://www.lexsi.com/telecharger/gambling_cybercrime_2006.pdf.

Se invita a los Estados miembros, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y a todos los demás interesados a que expongan su punto de vista sobre las sugerencias contenidas en el presente Libro Verde. Las contribuciones, que deberán obrar en poder de la Comisión el 31 de julio de 2011, a más tardar, han de enviarse a una de las dos direcciones siguientes:

markt-gambling@ec.europa.eu

Comisión Europea
DG Mercado Interior y Servicios
[J-59 08/061]
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruselas

Las contribuciones se publicarán en Internet. Para saber cómo se tratarán las contribuciones y los datos personales, se recomienda leer la declaración específica de confidencialidad que acompaña a este Libro Verde⁵. La Comisión pide a las organizaciones que deseen presentar observaciones a consultas públicas que le proporcionen, tanto a ella como al público en general, información sobre las personas y los intereses a los que representan. En el supuesto de que una organización decida no facilitar esta información, la Comisión tiene por norma clasificar la contribución entre las contribuciones individuales (normas de consulta: véase COM (2002) 704 y Comunicación sobre el seguimiento de la iniciativa europea en favor de la transparencia, COM (2007) 127, de 21.3.2007). Además, la Comisión se propone consultar a las autoridades nacionales y organizar reuniones con grupos específicos de interesados y seminarios de expertos. Tras este Libro Verde y basándose en las conclusiones que extraiga de los resultados de la consulta, la Comisión analizará las medidas que cabe tomar.

⁵ [...]

1. REGULAR EL JUEGO EN LÍNEA EN LA UE: EVOLUCIÓN RECIENTE Y ACTUALES DESAFÍOS DESDE LA ÓPTICA DEL MERCADO INTERIOR

1.1. Objeto de la consulta

El presente Libro Verde pone en marcha una consulta pública en torno a la regulación de los servicios de juego en línea en el mercado interior. Su finalidad es sondear la opinión de todos los interesados a fin de entender mejor la problemática que suscita el desarrollo de las ofertas, tanto lícitas como «no autorizadas», de servicios de juego en línea dirigidas a los consumidores de la UE. La consulta pretende recoger información sobre la existencia de riesgos para la sociedad y el orden público derivados de dicha actividad, así como sobre el alcance de tales riesgos. Además, busca obtener contribuciones acerca de los medios reglamentarios y técnicos que los Estados miembros utilizan o podrían utilizar para proteger al consumidor y preservar el orden público u otros objetivos de interés general, y acerca de su eficacia, dada la necesidad de que apliquen una política proporcional, sistemática y coherente en relación con el juego en línea. Por último, se espera que la consulta ayude a determinar si las actuales normas aplicables a nivel de la UE a los servicios de juego en línea son adecuadas para garantizar la coexistencia global de los sistemas nacionales, y si una mayor cooperación a escala de la UE podría contribuir a que la política en materia de juego de los Estados miembros sea más eficaz a la hora de lograr sus objetivos.

Hoy en día, los servicios de juego en línea gozan de una amplia difusión y utilización en la UE y la importancia económica del sector va en aumento. La oferta en línea es el segmento del mercado del juego que más rápido crece; en 2008 representaba el 7,5 % de los ingresos anuales del mercado del juego en su conjunto y se prevé que este volumen se duplique en 2013. Al mismo tiempo, el marco regulador del juego difiere considerablemente de unos Estados miembros a otros. En tanto que algunos restringen o, incluso, prohíben la oferta de ciertos juegos de azar, otros cuentan con mercados más abiertos. Numerosos Estados miembros han revisado también recientemente, o están revisando, su legislación sobre el juego ante el crecimiento de los servicios de juego en línea.

El advenimiento de Internet y el rápido aumento de las posibilidades de juego en línea, unidos a las considerables diferencias entre los sistemas nacionales de regulación, han dado lugar, no solo a una oferta lícita creciente de servicios de juego en algunos Estados miembros, sino también al desarrollo de un significativo mercado transfronterizo no autorizado. Este está compuesto por un mercado negro (con juegos de azar y apuestas sin licencia y clandestinos, en su caso a partir de terceros países) y un mercado denominado «gris» (en el que operadores que poseen la oportuna licencia en uno o varios Estados miembros promueven servicios de juego o los proporcionan a ciudadanos en otros Estados miembros sin haber obtenido una autorización específica en estos últimos). Este mercado transfronterizo no autorizado se mantiene accesible para los consumidores, ya sea por una tolerancia de hecho o por la falta de un control efectivo de la aplicación de la normativa, y viene a añadirse a las ofertas nacionales legales de las que disponen los consumidores, dependiendo de la situación jurídica que prevalezca en el Estado miembro donde estén radicados.

Desde julio de 2008, los Estados miembros vienen debatiendo sobre las cuestiones de interés común referentes al sector del juego en el seno del Grupo «Establecimiento y Servicios» del Consejo. Sucesivas Presidencias han solicitado una participación activa de la Comisión

Europea y la celebración de consultas pormenorizadas. La Presidencia francesa sugirió en 2008⁶ que, en su debido momento, la Comisión debería analizar la posibilidad de formular propuestas para determinar las opciones de cara al futuro. La Presidencia sueca, por su parte, alentó a la Comisión Europea a acometer los oportunos trabajos sobre el tema para abordar la responsabilidad en materia de juegos de azar⁷, y la Presidencia española invitó a la Comisión a iniciar consultas a los interesados y los Estados miembros con vistas a una actuación de la UE en este ámbito⁸. Más recientemente, bajo la Presidencia belga, todos los Estados miembros aprobaron unas conclusiones del Consejo que preconizan una amplia consulta, por parte de la Comisión Europea, sobre el juego en línea en el mercado interior, que permita analizar en profundidad los problemas que plantean, en particular, los servicios de juego en línea. Estas conclusiones, adoptadas el 10 de diciembre de 2010⁹, se refieren también a la cooperación entre autoridades reguladoras e indican que el Sistema de Información del Mercado Interior podría revelarse como una valiosa herramienta a la hora de facilitar esa cooperación administrativa.

Este Libro Verde responde, asimismo, a la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo el 10 de marzo de 2009, en la que se pedía a la Comisión que, en estrecha colaboración con las autoridades nacionales, estudiase los efectos, económicos y de otra índole, de la prestación transfronteriza de servicios de juegos de azar en relación con cuestiones muy diversas¹⁰.

Tal como ha confirmado el TJUE, conforme al Derecho de la UE los servicios de juego entran en el ámbito de aplicación del artículo 56 del TFUE y están, por tanto, sujetos a las normas sobre prestación de servicios. Con arreglo a estas normas, los operadores autorizados en un Estado miembro pueden ofrecer sus servicios a los consumidores de otros Estados miembros, salvo que estos impongan restricciones que se justifiquen por razones imperiosas de interés general, como pueden ser la protección de los consumidores o la necesidad general de preservar el orden público. La política general de los Estados miembros en materia de juego en línea debe ser proporcionada y aplicarse de manera coherente y sistemática. Por otra parte, las citadas restricciones han de ser también compatibles con la legislación derivada de la UE: aun cuando los servicios de juego no estén regulados por una normativa sectorial específica a nivel de la UE y queden excluidos de instrumentos horizontales como la Directiva de servicios (2006/123/CE) o la Directiva sobre comercio electrónico (2000/31/CE), sí están sujetos a una serie de normas contenidas en la legislación derivada de la UE¹¹.

A juzgar por la tendencia observada en los últimos tiempos, cabe prever que las restricciones impuestas al juego en línea por los distintos Estados miembros seguirán siendo muy dispares, con el resultado de que lo que en uno de ellos se considera, o pasará a considerarse, una oferta legal, en el territorio de otro continuará considerándose «ilícito» (por no haber sido implícita o explícitamente autorizado). De ello se deriva que, sin perjuicio de las condiciones jurídicas

⁶ Informe de situación de la Presidencia, presentado el 1 de diciembre de 2008 (ref. 16022/08).

⁷ Informe de situación de la Presidencia, presentado el 3 de diciembre de 2009 (ref. 16571/09).

⁸ Informe de situación de la Presidencia, presentado el 25 de mayo de 2010 (ref. 9495/10).

⁹ Conclusiones sobre el marco aplicable a los juegos y apuestas en los Estados miembros de la Unión Europea, adoptadas en la reunión n.º 3057 del Consejo de Competitividad, Bruselas, 10 de diciembre de 2010. Documento del Consejo 16884/10.

¹⁰ La Resolución sucedía al informe SCHALDEMOSE. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2009, sobre la integridad de los juegos de azar en línea (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. Figuran entre tales cuestiones la publicidad y el *marketing*, y la situación de los menores de edad (p. 29), el fraude y las actividades delictivas (p. 30), y la integridad, la responsabilidad social, la protección del consumidor y la fiscalidad (p. 31).

¹¹ Véase el apartado 1.2, subapartado titulado «Legislación derivada de la UE aplicable al juego en línea».

antes mencionadas, será esencial hacer cumplir de forma efectiva las disposiciones legales para garantizar que la política de un determinado Estado miembro en materia de juego alcance sus objetivos.

A través de esta consulta y partiendo de la activa implicación de los Estados miembros, del Consejo y del Parlamento Europeo, el objetivo de la Comisión es contribuir a la emergencia en los Estados miembros de un marco legal para el juego en línea que proporcione una mayor seguridad jurídica a todos los interesados. La consulta debe abarcar todos los objetivos pertinentes de interés general a los que afecta esta actividad y permitir hallar las mejores soluciones posibles para conciliarlos con los principios del mercado interior. Al término de este proceso y a la luz de las respuestas recibidas, la Comisión informará sobre la forma de proceder que parezca más adecuada.

1.2. Juego en línea en la UE: situación actual

Principales características del sector del juego en línea en la UE

En 2008, los ingresos anuales generados por el sector de servicios de juego, valorados sobre la base de los ingresos brutos del juego (GGR, por sus siglas en inglés, esto es: las cantidades apostadas menos las cantidades pagadas en premios, pero sin deducir los bonos) se estimaban en 75 900 millones EUR, aproximadamente (EU 27)¹², lo que demuestra la trascendencia económica del sector. Los servicios de juego en línea registraron unos ingresos anuales superiores a 6 160 millones EUR, lo que representa el 7,5 % del conjunto del mercado del juego. El segmento en línea es el que experimenta un crecimiento más rápido y, en 2008, se preveía que su volumen se duplicara en cinco años¹³.

Los canales de comunicación para los servicios de juego en línea pueden dividirse en tres grandes categorías, a saber: Internet, aplicaciones móviles y televisión por IP.

	2003	2008	2012	Aumento previsto
Internet	4 800 millones EUR	5 900 millones EUR	7 320 millones EUR	152,5 %
Telefonía móvil/otros	780 millones EUR	n.d.	3 510 millones EUR	450,0 %
Televisión por IP ¹⁴	320 millones EUR	n.d.	1 330 millones EUR	415,6 %

Gráfico 1: Aumento previsto de las tres principales categorías de juego a distancia¹⁵

El nivel nacional de demanda de estos servicios en línea varía de unos países a otros de la Unión, dependiendo de una serie de factores. En este contexto, a nadie sorprenderá que el mayor mercado en la actualidad sea el del Reino Unido, dado que su mercado de comercio

¹² H2 Gambling Capital (cifras de 2008).

¹³ EGBA y H2 Gambling Capital, 2009, http://www.egba.eu/pdf/EGBA_FS_MarketReality.pdf

¹⁴ Televisión por Protocolo de Internet.

¹⁵ Estudio SICL, página 1407, http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm

electrónico es dos veces mayor que el de la media de los Estados miembros¹⁶; sí es interesante, en cambio, observar que algunos de los mercados de mayores dimensiones en 2008 correspondían a Estados miembros en los que impera el modelo regulador restrictivo, esto es, Francia, Alemania, Italia y Suecia.

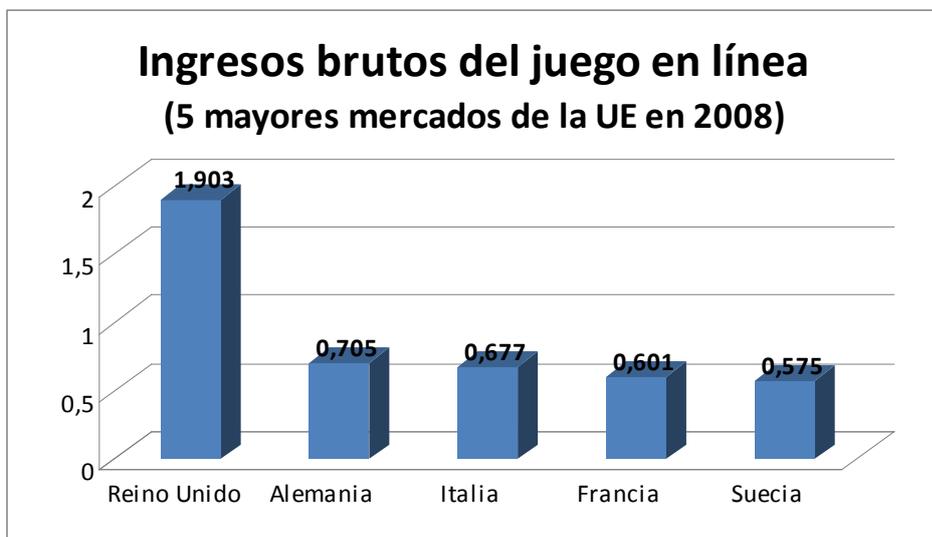


Gráfico 2: Los cinco mayores mercados nacionales del juego en línea en la UE en 2008 (GGR en miles de millones de euros)¹⁷

En la actualidad, Internet es el canal más significativo, pero se prevén elevadísimas tasas de crecimiento a raíz de la introducción de nuevas aplicaciones móviles. Los servicios de juego en línea ofertados se dividen en cinco categorías principales (véase el gráfico 3).

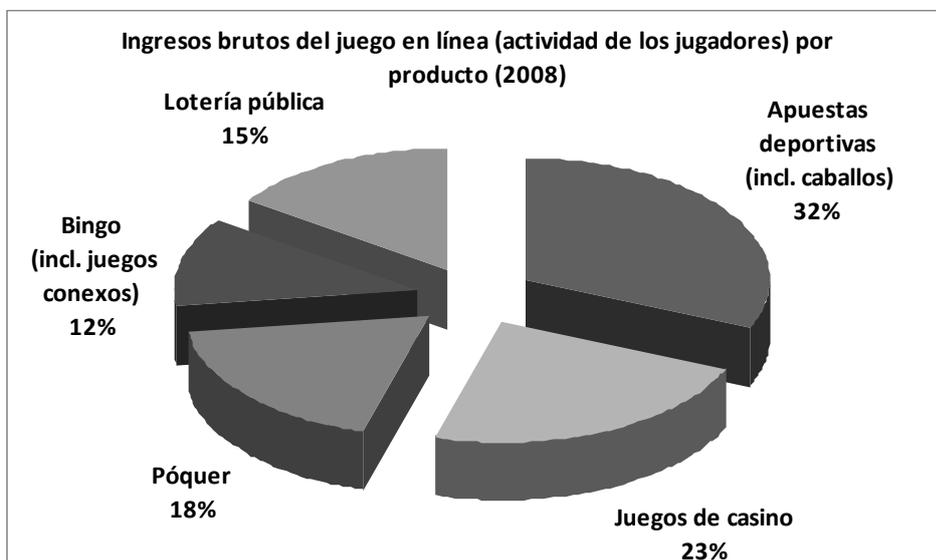


Gráfico 3: Desglose de los ingresos brutos por tipo de juego en línea (EU 27)¹⁸

¹⁶ Véase el informe sobre la supervisión del mercado del comercio y de la distribución, 5 de julio de 2010 (COM(2010) 355).

¹⁷ H2 Gambling Capital.

Las partes implicadas a las que interesa o afecta la prestación o promoción de los servicios de juego en línea son muy diversas. Entre ellas se cuentan ciudadanos, operadores, medios de comunicación, intermediarios, organizadores de manifestaciones deportivas, clubes y asociaciones, así como organismos de beneficencia y otros interesados¹⁹.

En lo que respecta a los ciudadanos, el mercado del juego (en línea y fuera de línea) es uno de los cincuenta mercados que engloba la Encuesta de Seguimiento de los Mercados de Consumo, realizada anualmente, y en ella se posiciona en el lugar vigesimonoveno. La calificación de los consumidores en cuanto a «comparabilidad» es relativamente elevada, la valoración de la «confianza» se sitúa en la media y la atribuida a los «problemas encontrados» es mucho más baja que la media. La calificación global asignada en respuesta a la pregunta de si el producto está a la altura de las expectativas del consumidor es relativamente baja, pero quizá este hecho no sea sorprendente dada la naturaleza del producto²⁰.

Preguntas:

- (1) ¿Tiene conocimiento de la existencia de datos o estudios sobre el mercado del juego en línea de la UE, que pudieran ayudar en la formulación de una política a nivel nacional y de la UE? Si la respuesta es afirmativa, ¿abarcan los datos o estudios a los operadores con licencia de terceros países presentes en el mercado de la UE?**
- (2) ¿Tiene conocimiento de la existencia de datos o estudios sobre la naturaleza y las dimensiones del mercado negro de servicios de juego en línea? (Operadores sin licencia)**
- (3) ¿Cuál es, en su caso, su experiencia en lo que respecta a operadores de juego en línea radicados en la UE, que poseen licencia en uno o varios Estados miembros y que prestan y promocionan sus servicios en otros Estados miembros de la UE? ¿Qué opina sobre la incidencia de tales operadores en los correspondientes mercados y sus consumidores?**
- (4) ¿Cuál es, en su caso, su experiencia en lo que respecta a operadores de juego en línea de terceros países con licencia y que prestan y promocionan sus servicios en Estados miembros de la UE? ¿Qué opina sobre la incidencia de tales operadores en el mercado de la UE y los consumidores?**

El juego en línea con arreglo a las normas del Tratado

La situación normativa del juego en línea se caracteriza por el hecho de que, en 2006, y a raíz de una petición unánime del Consejo y del Parlamento Europeo en primera lectura, la Comisión excluyera los servicios de juego del ámbito de aplicación de su propuesta

¹⁸ H2 Gambling Capital.

¹⁹ Para más información sobre las partes implicadas y sus intereses, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

²⁰ En el siguiente enlace podrán hallarse los resultados concretos por mercados de países específicos (cuadros de indicadores), el informe general (que trata del juego en la página 243), cuadros, etc.:
http://ec.europa.eu/consumers/strategy/cons_satisfaction_en.htm

modificada de Directiva de servicios²¹. Ante la falta de la oportuna voluntad política para considerar la adopción de legislación derivada en este sector, la atención se centró en la aplicación del Derecho primario. Como resultado de numerosas denuncias presentadas ante la Comisión por presunta violación de las normas del Tratado, se incoaron múltiples procedimientos de infracción²² en relación con las restricciones transfronterizas sobre tales servicios. Como el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha venido definiendo y estableciendo una serie de principios rectores, una parte significativa de los Estados miembros contra los cuales la Comisión inició procedimientos de infracción ha puesto en marcha desde entonces una reforma de la normativa nacional sobre el juego, habiéndose notificado a la Comisión más de 150 proyectos de leyes y reglamentos²³.

Un estudio realizado por la Comisión en 2006²⁴, y en el que se examinaban las diversas disposiciones legales que regulaban los servicios de juego, en línea y fuera de línea²⁵, y la incidencia de las mismas en el correcto funcionamiento del mercado interior de estos y otros servicios conexos, presentaba una imagen muy fragmentada del mercado interior, en el que los Estados miembros imponían con frecuencia restricciones a los servicios transfronterizos de juego. La interpretación de las normas nacionales no siempre estaba clara y el estudio mencionaba casi 600 pleitos ante los tribunales nacionales, lo que venía a demostrar la considerable inseguridad jurídica del mercado de tales servicios en la UE²⁶.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)

El artículo 56 del TFUE prohíbe restringir la libertad de prestar servicios a destinatarios establecidos en otros Estados miembros. En el asunto *Schindler*²⁷, el TJUE confirmó por primera vez que la provisión y utilización de ofertas transfronterizas de juego constituye una actividad económica que entra en el ámbito de aplicación del Tratado. Además, el TJUE dictaminó en el asunto *Gambelli*²⁸ que los servicios ofrecidos por medios electrónicos también entraban en dicho ámbito y que las disposiciones legales nacionales que prohíben a los operadores establecidos en un Estado miembro ofrecer servicios de juego en línea a consumidores radicados en otro Estado miembro, o inhiben la libertad de recibir y disfrutar,

²¹ COM(2006) 160 de 4 de abril de 2006. El artículo 2, apartado 2, letra h), de la Directiva de servicios vigente excluye expresamente las actividades de juego.

²² El 4 de abril de 2006, la Comisión inició un proceso de investigación de las restricciones sobre los servicios de apuestas deportivas en distintos Estados miembros (IP/06/436). El Defensor del Pueblo Europeo censuró a la Comisión por no tramitar tales denuncias con la suficiente celeridad, a raíz de una queja que presentó ante el mismo el Parlamento Europeo (asunto n° 289/2005).

²³ La Comisión recibió 151 notificaciones relacionadas con el juego en virtud de lo dispuesto en la Directiva 98/34/CE, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO L 204 de 21.7.1998, p. 37), modificada por la Directiva 98/48/CE (DO L 217 de 5.8.1998, p. 18) 2005 - 2010. Véase también: http://ec.europa.eu/enterprise/tris/index_es.htm

²⁴ *Study of gambling services in the Internal Market of the European Union*, Instituto Suizo de Derecho Comparado. Véase http://ec.europa.eu/internal_market/services/gambling_en.htm.

²⁵ 1) Loterías; 2) apuestas; 3) juegos en casinos; 4) máquinas tragaperras colocadas en lugares distintos de los casinos autorizados; 5) bingos; 6) juegos en medios de comunicación; 7) servicios de promoción de ventas que consistan en juegos promocionales con un premio que exceda de los 100 000 euros, o en los que para poder participar sea necesaria una compra; 8) servicios de juegos de azar dirigidos por organismos de beneficencia y organizaciones sin ánimo de lucro reconocidos en beneficio de sus obras.

²⁶ 587 casos, la mayoría de ellos ante los tribunales alemanes.

²⁷ Asunto C-275/92, Rec. 1994, página I-01039.

²⁸ Asunto C-243/01, Rec. 2003, página I-13031.

como destinatario, los servicios ofrecidos por un proveedor establecido en otro Estado miembro, constituyen una restricción a la libre prestación de servicios.

Las restricciones solo son aceptables como medidas excepcionales que se ajusten a lo previsto expresamente en los artículos 51 y 52 del TFUE, o cuando se justifiquen, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal, por razones imperiosas de interés general. El Tribunal ha reconocido cierto número de razones imperiosas de interés general, como los objetivos de proteger al consumidor y prevenir el fraude y la incitación al derroche en el juego, así como la necesidad general de preservar el orden público. En cambio, la reducción de los ingresos fiscales no figura entre las razones contempladas en el artículo 52 del TFUE ni constituye un motivo imperioso de interés general. Todos los problemas de sociedad reconocidos pueden servir para justificar la necesidad de que las autoridades nacionales cuenten con un margen de apreciación suficiente a la hora de determinar las exigencias que, en términos de tipo de servicios ofrecidos en este ámbito, implica la protección de los consumidores y la preservación del orden público²⁹.

La jurisprudencia requiere, asimismo, que los servicios así prestados y las restricciones transfronterizas que puedan derivarse del enfoque regulador redunden en una verdadera reducción de las oportunidades de juego y que dichas restricciones se apliquen de manera uniforme y sistemática a todas las ofertas de servicios de este sector³⁰. En la medida en que las autoridades de un Estado miembro inciten y alienten a los consumidores a participar en loterías, juegos de azar y apuestas en beneficio del erario público, esas mismas autoridades no pueden justificar las restricciones alegando motivos de orden público que comportan la necesidad de reducir las oportunidades de realizar apuestas³¹. Las restricciones deben aplicarse sin discriminaciones y ser proporcionadas, es decir, aptas para alcanzar el objetivo que persiguen sin exceder de lo necesario para ello. El procedimiento para la concesión de licencias ha de atenerse forzosamente a los principios de igualdad de trato y no discriminación y a la consiguiente obligación de transparencia³².

A efectos de la presente consulta reviste particular interés el punto de vista del Tribunal según el cual los servicios de juego ofrecidos a través de Internet reúnen varias características específicas que permiten a los Estados miembros adoptar medidas para restringir, o regular de otro modo, la prestación de tales servicios, con la finalidad de combatir la adicción al juego y de proteger a los consumidores frente al riesgo de fraude y delincuencia. Dichas especificidades son las siguientes:

- 1) En el sector del juego en línea, las autoridades del Estado miembro de establecimiento tropiezan con particulares dificultades a la hora de evaluar las cualidades profesionales y la integridad de los operadores. Esas dificultades justifican que un Estado miembro pueda considerar que el mero hecho de que un operador ofrezca lícitamente servicios de juego en línea en otro Estado miembro, en el que está establecido y en el que, en principio, ya está sujeto a requisitos legales y controles por parte de las autoridades de ese Estado, no representa una garantía

²⁹ Asunto C-275/92, Rec. 1994, página I-01039; asunto C-124/97, Rec. 1999, página I-06067; asunto C-67/98, Rec. 1999, página I-07289.

³⁰ Asunto C-67/98, Rec. 1999, página I-07289; Asunto C-243/01, Rec. 2003, página I-13031.

³¹ Asunto C-243/01, Rec. 2003, página I-13031.

³² Asunto C-203/08, Rec. [0000], página I-0000.

suficiente de que sus propios ciudadanos estarán protegidos frente al riesgo de fraude y delincuencia³³.

- 2) La falta de contacto directo entre el consumidor y el operador de juego en línea supone, en lo que atañe a los fraudes cometidos por los operadores contra los consumidores, riesgos diferentes y de mayor importancia en comparación con los mercados tradicionales del juego³⁴.
- 3) El acceso particularmente fácil y permanente a los servicios de juego en línea, junto con el volumen y la frecuencia potencialmente elevados de esta oferta de carácter internacional, en un entorno que se caracteriza por el aislamiento del jugador, el anonimato y la falta de control social, constituyen factores que pueden favorecer el desarrollo de la adicción al juego y otras consecuencias negativas. (El Tribunal declara, asimismo, que Internet puede resultar una fuente de riesgos diferentes y de mayor importancia en materia de protección de los consumidores, y singularmente de la juventud y de las personas con especial propensión al juego o que pueden desarrollar tal propensión, en comparación con los mercados tradicionales de estos juegos.)³⁵

El Tribunal ha desarrollado su jurisprudencia fundamentalmente a partir de las cuestiones prejudiciales que le han sido planteadas por los jueces nacionales. Paralelamente, no obstante, la Comisión ha incoado una serie de procedimientos de infracción en contra de los Estados miembros, a fin de verificar la proporcionalidad de las restricciones aplicadas en los Estados miembros a la luz de la jurisprudencia del Tribunal.

Tras las reformas emprendidas por los Estados miembros, la Comisión ha cerrado ya algunos de estos casos³⁶.

Por otra parte, al amparo de las normas de la UE sobre ayudas estatales (artículos 107 y 108 del TFUE), la Comisión Europea ha iniciado un proceso de investigación formal a fin de dilucidar si la sujeción de los casinos en línea a una menor tributación que la de los casinos tradicionales en Dinamarca se ajusta a las normas del Tratado³⁷.

Legislación derivada de la UE aplicable al juego en línea

En relación con la legislación derivada europea, y si bien los servicios de juego no están regulados por ninguna normativa sectorial específica a nivel de la UE, quedan, no obstante, sujetos a lo dispuesto en determinados actos de la UE³⁸. Cabe destacar a este respecto los

³³ Asunto C-42/07, Rec. 2009, página I-7633, apartado 69; véase también el apartado 2.4 (Control del cumplimiento de la normativa) y la pregunta 48 del presente documento.

³⁴ Asunto C-42/07 antes citado, apartado 70. En lo que respecta a la identificación en persona del cliente y a la verificación de la edad, véanse las preguntas 16 y 24.

³⁵ Asunto C-46/08, Rec. 0000, página I-0000, apartado 103. En lo que respecta a los factores ligados a los problemas de juego, véanse las preguntas 17 y 19.

³⁶ Véanse IP/10/504 (Italia) e IP/10/1597 (Francia). La Comisión ha cerrado también un procedimiento contra Austria (no existe IP).

³⁷ Asunto C35/2010 - Dinamarca - Tasas sobre los juegos de azar en línea establecidas en la Ley danesa de tasas sobre los juegos de azar (DO C 22 de 22.1.2011) e IP/19/1711. Véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, apartado 2.3.

³⁸ Véase el apartado 2.1 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

siguientes textos³⁹: Directiva de servicios de comunicación audiovisual⁴⁰, Directiva sobre las prácticas comerciales desleales⁴¹, Directiva sobre venta a distancia⁴², Directiva sobre el blanqueo de capitales⁴³, Directiva sobre protección de datos⁴⁴, Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas⁴⁵ y Directiva sobre el sistema común del impuesto sobre el valor añadido⁴⁶. En otros casos, los servicios de juego se han excluido explícitamente del ámbito de aplicación de las disposiciones legales de la UE. Este es el caso de la Directiva sobre el comercio electrónico⁴⁷ y de la Directiva de servicios⁴⁸.

Preguntas:

- (5) En su opinión, ¿qué problemas jurídicos y/o prácticos plantea, en su caso, la jurisprudencia de los tribunales nacionales y el TJUE en el ámbito del juego en línea? En particular, ¿existen problemas de seguridad jurídica en el mercado de tales servicios en el ámbito de su país y/o de la UE?**
- (6) ¿Considera que la normativa nacional y la legislación derivada de la UE que actualmente se aplican a los servicios de juego en línea regulan adecuadamente estos servicios? Más concretamente, ¿considera que existe la oportuna coherencia/compatibilidad entre los objetivos de interés general que persiguen los Estados miembros en este ámbito, por un lado, y las medidas nacionales vigentes o el comportamiento real de los operadores públicos o privados que ofrecen servicios de juego en línea, por otro?**

2. CUESTIONES FUNDAMENTALES PARA LA ACTUACIÓN PÚBLICA QUE SE SOMETEN A LA PRESENTE CONSULTA

En los siguientes apartados de este Libro Verde se examinan los aspectos fundamentales que lleva aparejados una regulación eficaz y justa de los servicios de juego en línea. Estos aspectos, sin que la lista pretenda ser exhaustiva, pueden desglosarse en cuatro categorías principales: aspectos conceptuales/organizativos, problemas de sociedad, orden público y consideraciones económicas/obras sociales.

Todas las consideraciones desarrolladas a continuación y relativas a la organización o regulación del sector del juego en línea se entienden sin perjuicio del amplio margen de apreciación otorgado a los Estados miembros a los efectos de definir su propio planteamiento de regulación de esta actividad, entre otras cosas en lo que respecta al uso de los ingresos

³⁹ Para obtener una lista más completa de los instrumentos de Derecho derivado de la UE, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión.

⁴⁰ DO L 95 de 15.4.2010, p. 1.

⁴¹ DO L 149 de 11.6.2005, p. 22.

⁴² DO L 144 de 4.6.1997, p. 19.

⁴³ DO L 309 de 25.11.2005, p. 15.

⁴⁴ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁴⁵ DO L 201 de 31.7.2002, p. 37.

⁴⁶ DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

⁴⁷ DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

⁴⁸ DO L 376 de 27.12.2006, p. 36.

procedentes de las actividades de juego. Así, por ejemplo, el análisis de aspectos tales como la concesión de licencias no se basa en la presunción de que los Estados miembros tienen una obligación *de jure* de autorizar el juego en línea o de abrir sus mercados a operadores privados. Los Estados miembros conservan la libertad de determinar su enfoque de este sector, dentro de los límites que imponen los principios establecidos por la jurisprudencia del TJUE.

2.1. Definición y organización de los servicios de juego en línea

Definiciones

El término «juego en línea» engloba un gran número de servicios de juego diferentes. Entre ellos figuran la prestación en línea de servicios de apuestas deportivas (incluidas las apuestas hípcas), los juegos de casino, las apuestas con margen, los juegos en los medios de comunicación, los juegos promocionales, los juegos de azar administrados por organismos de beneficencia y organizaciones sin ánimo de lucro reconocidos en beneficio de sus obras, y los servicios de lotería.

Internet (y otras plataformas tecnológicas interactivas, como el comercio móvil⁴⁹ o la televisión por IP) se utiliza: a) para ofrecer servicios de juego a los consumidores; b) para permitir a los consumidores hacer apuestas o jugar unos contra otros (por ejemplo, intercambios de apuestas o póquer en línea); o c) como circuito de distribución (por ejemplo, para comprar directamente billetes de lotería en línea).

La definición de las actividades de juego en general que existe desde hace ya tiempo en la legislación derivada de la UE es la utilizada para excluir tales servicios del ámbito de aplicación de la Directiva sobre comercio electrónico:

«las actividades de juegos de azar que impliquen apuestas de valor monetario incluidas loterías y apuestas.»

En textos posteriores, como la Directiva de servicios y, muy recientemente, en la Directiva de servicios de comunicación audiovisual encontramos una definición ligeramente distinta, a saber: «juegos de azar que impliquen una apuesta que represente un valor monetario, incluidas las loterías, las apuestas y otros juegos de azar o de dinero»⁵⁰. El término «casino» no se define en la Directiva sobre el blanqueo de capitales.

Sin perjuicio de los resultados de la presente consulta, la opinión preliminar de la Comisión es que debería mantenerse la definición más general de las actividades de juegos de azar establecida en la Directiva sobre comercio electrónico, combinándola con la establecida para los servicios de la sociedad de la información en la Directiva 98/34/CE, de modo que, para delimitar el ámbito de la presente consulta, se aplicaría la siguiente definición común de los servicios de juego en línea:

⁴⁹ Comercio que se realiza valiéndose del acceso móvil a redes informáticas con ayuda de un dispositivo electrónico (por ejemplo, un teléfono móvil).

⁵⁰ En una propuesta de reglamento relativo a las promociones de ventas en el mercado interior (COM(2001) 546 final), la Comisión estableció una distinción entre juegos de azar y juegos de habilidad. Esta distinción resultaba necesaria debido a las divergentes definiciones nacionales del concepto de «azar», divergencias que podían explicar asimismo la diferente regulación de ciertas apuestas o del póquer de unos Estados miembros a otros.

Se considerarán servicios de juego en línea todos aquellos servicios que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas loterías y apuestas, y que se presten a distancia, por medios electrónicos y a solicitud del propio destinatario⁵¹ de los servicios.

Preguntas:

- (7) ¿En qué difiere la anterior definición de los servicios de juego en línea de las definiciones establecidas a nivel nacional?**
- (8) ¿Tienen los servicios de juego ofrecidos por los medios de comunicación la consideración de juegos de azar a nivel nacional? ¿Se establece alguna distinción en lo que respecta a los juegos promocionales?**
- (9) ¿Se ofrecen servicios de juego en línea transfronterizos en establecimientos con licencia dedicados al juego (p.ej., casinos, salas de juego o casas de apuestas) a nivel nacional?**

Establecimiento y licencia para prestar servicios de juego en línea

Con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal basada en el artículo 49 del TFUE, el concepto de establecimiento es muy amplio e implica la posibilidad de que un nacional de la UE participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado de origen, y de que se beneficie de ello, favoreciendo así la interpenetración económica y social en el interior de la Comunidad⁵². Sin embargo, para que puedan aplicarse las disposiciones relativas al derecho de establecimiento, es generalmente necesario que se garantice una presencia permanente en el Estado miembro de acogida⁵³. Esa presencia permanente podría, por ejemplo, consistir en un local acondicionado para seguir acontecimientos deportivos a fin de realizar apuestas fijas o en una oficina comercial destinada a promocionar servicios de juego transfronterizos o a proporcionar apoyo a los clientes locales.

Con arreglo a la Directiva sobre comercio electrónico⁵⁴, una empresa que ofrece servicios de la sociedad de la información está establecida en el lugar donde se desarrolla su actividad económica. No se trata, por tanto, ni del lugar en el que esté implantada la tecnología que sustenta su sitio *web* ni del lugar en el que se pueda acceder al sitio *web*. En los casos en que resulte difícil decidir, de entre varios sitios de establecimiento, aquel a partir del cual se presta cierto servicio, el factor determinante ha de ser el lugar en el que la empresa tiene su centro de actividad en lo referente a ese servicio concreto. Dado que una empresa puede utilizar uno o varios servidores o una infraestructura basada en la «computación en nube»⁵⁵, y que puede permutarlos y trasladarlos a otro lugar en un lapso de tiempo sumamente breve, no puede

⁵¹ Se entiende por «a distancia» y «a solicitud del propio destinatario» una solicitud directa en línea presentada por el destinatario al operador de juego en línea, sin pasar por intermediario alguno, como podrían ser los empleados que trabajen en un punto de venta. En la medida en que la operación a distancia se realice a través de una red de personas físicas que actúen de intermediarios valiéndose de medios electrónicos, no queda comprendida en la anterior definición.

⁵² Asunto C-55/94, Rec. 1995, página I-4165.

⁵³ Asunto C-386/04, Rec. 2006, página I-8203.

⁵⁴ Directiva sobre comercio electrónico citada en la nota a pie de página 46, considerando 19.

⁵⁵ Una nube es una plataforma o infraestructura que posibilita la ejecución de códigos (servicios, aplicaciones, etc.) de manera controlada y flexible.

considerarse que un servidor sea una vinculación segura para determinar el lugar de establecimiento de una empresa en relación con un servicio en línea concreto.

La normativa nacional fija, en ocasiones, límites cuantitativos en relación con el número de licencias de las que puede disponerse para prestar servicios de juego en línea o, incluso, prohíbe por completo tales servicios en el territorio nacional (p.ej., prohibición o monopolio legal o de hecho de una o varias categorías de servicios de juego). Otros Estados miembros no restringen el número total de licencias que pueden conceder: se expide una licencia a cualquier operador en línea que cumpla una serie de condiciones establecidas por las disposiciones legales o reglamentarias. Las licencias pueden tener un período de vigencia limitado o concederse por tiempo indefinido. En la UE, el mayor número de operadores de juego en línea con licencia se registra en Malta (cerca de 500 licencias en 2009).

La actual situación reglamentaria de los Estados miembros hace que los operadores puedan verse obligados, cuando ofrezcan el mismo tipo de servicio de juego en línea (p.ej., apuestas deportivas) en distintos Estados miembros, a solicitar una licencia en cada uno de ellos. Algunos Estados miembros reconocen las licencias emitidas por otros Estados miembros que les son notificadas (lista blanca) y permiten a los proveedores titulares de las mismas ofrecer sus servicios de juego en línea en el territorio nacional sin necesidad de solicitar otra licencia. Otros pueden tener en cuenta esas licencias al expedir las suyas propias a tales operadores, pero aplican, no obstante, un régimen de doble autorización, de tal modo que todo proveedor, con independencia de que opere o no en otro Estado miembro, está obligado a obtener una licencia en su territorio antes de poder ofrecer los servicios.

Pregunta:

(10) ¿Cuáles son las principales ventajas y desventajas que lleva aparejadas la coexistencia en la UE de sistemas y prácticas nacionales divergentes en lo que respecta a la concesión de licencias para la prestación de servicios de juego en línea?

2.2. Servicios conexos prestados y/o utilizados por proveedores de servicios de juego

Los operadores de juego recurren a cierto número de servicios, por ejemplo, de *marketing* y de pago, a fin de fomentar o facilitar el juego en línea. Algunos de esos servicios entran en el ámbito de aplicación de legislación derivada.

Promoción del juego en línea: comunicaciones comerciales

Los proveedores de servicios en línea utilizan las comunicaciones comerciales para promocionar sus servicios, productos conexos e imagen entre los consumidores o los distribuidores. La Comisión entiende que las comunicaciones comerciales que con más frecuencia se utilizan son las siguientes:

- 1) publicidad en televisión;
- 2) publicidad en la prensa escrita;
- 3) comunicaciones comerciales en línea;
- 4) promociones de ventas;

- 5) *marketing* directo (que incluye publicidad directa, sobre todo por correo electrónico y mensajes de móvil a clientes registrados, por ejemplo contactos de seguimiento personal); y
- 6) contratos de patrocinio.

La Comisión sabe que, en muchos Estados miembros, existen restricciones sobre dichas comunicaciones comerciales, que van desde la prohibición de publicitar los servicios de juego en línea en los medios de comunicación hasta la imposición de determinados requisitos sobre el contenido de los anuncios. Si bien la Comisión acogerá con interés las observaciones sobre esas restricciones (puntos 1) y 2) anteriores), desea centrar su consulta en ciertas formas de comunicaciones comerciales, las mencionadas en los puntos 3) a 6).

– *Comunicaciones comerciales en línea*

Los anuncios (*banners*) y ventanas emergentes en línea colocados en sitios no dedicados al juego son dos formas de publicidad en Internet orientadas a redirigir a los visitantes hacia servicios de juego en línea. Aparecen, por tanto, en servicios de la sociedad de la información ajenos al juego. Aunque no entran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre comercio electrónico, sí entran en el de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales y, en la medida en que el uso de comunicaciones comerciales conlleve la recogida y el tratamiento de datos personales, también en el de la Directiva sobre protección de datos (95/46/CE) y la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (2002/58/CE).

– *Promociones de ventas*

Las promociones de ventas engloban los descuentos de todo tipo, ofertas especiales, obsequios, concursos y juegos promocionales, y representan una herramienta versátil importante que puede adaptarse a diversas circunstancias: entrar en mercados con productos innovadores; fomentar la fidelidad del cliente; estimular las actuaciones competitivas de corto plazo; o reaccionar con rapidez frente a la pérdida de ventas. Uno de los tipos más comunes de promociones de ventas es el uso y la difusión de bonos de registro y de depósito (al abrir una cuenta de juego, el jugador recibe una cantidad de dinero o, al efectuar nuevos depósitos, los clientes ya registrados reciben fondos adicionales).

Las promociones de ventas relativas a servicios de juego en línea están reguladas por la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, así como la Directiva sobre protección de datos y la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas (2002/58/CE).

– *Marketing directo*

Todos los operadores de juego en línea recurren a estrategias de *marketing* directo (por correo, teléfono, Internet y respuesta directa), pues las empresas las consideran un instrumento esencial para abordar, informar y retener a los clientes, así como para proporcionarles servicios posventa. Estas técnicas están reguladas por la Directiva sobre venta a distancia, la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, la Directiva sobre protección de datos y la Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas. El *marketing* directo puede englobar el *marketing* entre jugadores y podría combinarse con las promociones de ventas.

– *Patrocinio*

El patrocinio consiste en un acuerdo comercial por el cual un patrocinador, en interés mutuo de la parte patrocinada y de él mismo, se compromete contractualmente a proporcionar financiación u otra forma de apoyo, con vistas a establecer una vinculación entre la imagen, las marcas, los productos o los servicios del patrocinador y el objeto del patrocinio, a cambio del derecho de promocionar tal vinculación y/o de la concesión de determinadas ventajas directas o indirectas acordadas⁵⁶. El patrocinio es vital para la combinación de *marketing* de los proveedores de servicios de juego en línea, ya se trate de entidades públicas de lotería u operadores comerciales.

Pregunta:

(11) Atendiendo a las categorías antes mencionadas, ¿cómo se regulan las comunicaciones comerciales relativas a los servicios de juego (en línea) a nivel nacional? ¿Plantean esas comunicaciones comerciales problemas específicos a escala transfronteriza?

– *Servicios de pago en línea, desembolsos e identificación de clientes*

Al no disponerse aún de servicios de micropago a distancia verdaderamente eficaces, los operadores de juego en línea suelen exigir a sus clientes que depositen fondos en cuentas de juego antes de comenzar a jugar. Los depósitos pueden efectuarse mediante tarjetas de crédito, monederos electrónicos, transferencias bancarias, tarjetas prepagadas o giros de dinero.

Método de pago	Porcentaje estimado⁵⁷
Tarjetas de crédito (incluida Maestro)	64-65 %
Monederos electrónicos	12-14 %
Transferencias bancarias	11-13 %
Tarjetas prepagadas	9-11 %

Los operadores de juego en línea fijan habitualmente limitaciones adicionales, por ejemplo sobre el nivel de depósito y de retirada de la cuenta del jugador. Las limitaciones a las que está sujeta la retirada de fondos varían desde un límite fijo hasta la obligación para el jugador de contactar personalmente con un banco para detraer cantidades más importantes de su cuenta de juego.

Algunos operadores exigen que se utilice el mismo método de pago para los depósitos y las retiradas de fondos (sistema denominado «cerrado»).

Los servicios de juego ofrecidos a través de la telefonía móvil o la televisión por IP comportarán, asimismo, gastos de transmisión ligados a la facturación de los servicios telefónicos.

Preguntas:

⁵⁶ ICC International Code on Sponsorship [código internacional del patrocinio de la ICC] (2003) <http://www.iccwbo.org/policy/marketing/id926/index.html>

⁵⁷ Estimaciones de la Comisión Europea basadas en información de los operadores que aceptan depósitos de clientes residentes en otro Estado miembro (febrero de 2010).

- (12) ¿Existen disposiciones nacionales específicas que regulen los sistemas de pago en relación con los servicios de juego en línea? ¿Qué valoración le merecen?**
- (13) ¿Son las cuentas de juego un requisito imprescindible por motivos de control del cumplimiento de la normativa y de protección de los jugadores?**

La identificación de los clientes es necesaria, en particular, de cara a la protección de los menores, la prevención del fraude, los controles de conocimiento de la clientela y la prevención del blanqueo de capitales. La identificación del cliente puede plantear problemas específicos ligados al mercado interior, si el proveedor del servicio y el cliente no radican en el mismo lugar y, asimismo, debido a la actual falta de reconocimiento mutuo de la identificación y autenticación electrónicas en toda la UE⁵⁸. Por el contrario, los establecimientos reales que ofrecen juegos de azar tendrán la posibilidad de pedir un documento de identidad y efectuar un reconocimiento en persona en sus locales.

En la actualidad, la identificación de los clientes realizada por los proveedores de servicios de juego en línea se basa en:

- identificaciones previas llevadas a cabo por proveedores de servicios de pago, puesto que la mayor parte de las opciones de pago requieren que el cliente disponga de una cuenta bancaria;
- sus propios controles a la vista de la información y documentación exigida al cliente potencial; y
- controles efectuados por proveedores de servicios de verificación, con sujeción a las obligaciones que impone la legislación sobre protección de datos de la UE.

Los ejercicios llevados a cabo por operadores con licencia aplicando la técnica del cliente misterioso sugieren que no existen, apenas, fallas que puedan permitir a menores de edad jugar y retirar sus ganancias⁵⁹. Antes de que el nuevo cliente pueda comenzar a jugar se verifica su edad. Se ha sugerido que una verificación suplementaria de la edad en el momento del desembolso podría también disuadir a los menores de intentar registrarse.

Pregunta:

- (14) ¿Cuáles son las normas y prácticas nacionales en vigor en relación con la verificación de los clientes y de qué forma se aplican a los servicios de juego en línea? ¿Son coherentes con las normas de protección de datos? ¿Qué valoración le merecen? ¿Plantea la verificación de los clientes problemas específicos en un contexto transfronterizo?**

⁵⁸ Véase también *Una Agenda Digital para Europa*, COM (2010) 245 de 19 de mayo de 2010.

⁵⁹ La Comisión del Juego del Reino Unido lleva a cabo un programa permanente de evaluación de sitios *web* de juego a través del cliente misterioso, dentro de su labor fiscalizadora del cumplimiento de la normativa, véase www.gamblingcommission.gov.uk.

2.3. Objetivos de interés general

La Comisión respeta plenamente el principio de subsidiariedad y reconoce que, de conformidad con el Tratado, los Estados miembros disfrutan de cierto margen de discrecionalidad a fin de proteger objetivos válidos de interés general.

Este apartado se centra en los tres siguientes objetivos de interés general, que los Estados miembros pueden en diverso grado considerar válidos a efectos de su política nacional sobre el juego en línea: protección del consumidor (2.3.1), orden público (2.3.2) y financiación de las actividades que definan como actividades de interés general (2.3.3).

2.3.1. Protección del consumidor

La información de que dispone la Comisión por ahora parece indicar que la mayoría de los jugadores no sufren problemas de juego. No obstante, es necesario tener plenamente en cuenta a quienes sí sufren tales problemas, dados los costes sociales que ello lleva aparejados para el jugador, su familia y la sociedad en su conjunto. Todos los jugadores necesitan protección frente a los servicios fraudulentos. Por esta razón, las autoridades de regulación intentan cerciorarse de que todos los juegos ofertados se controlen, y sean leales (esto es, que los generadores de números aleatorios sean conformes a las normas técnicas y se ajusten a las reglas de cada juego) y ajenos a cualquier actividad delictiva. La transparencia es un factor clave.

Problemas de juego

La necesidad de proteger a los jugadores y de prevenir los problemas de juego es uno de los motivos que se alega para restringir la oferta de servicios de juego en línea a los consumidores.

Al definir los problemas de juego se suele hacer referencia a un impulso irreprímible de jugar a pesar de sus consecuencias negativas o de la necesidad de abandonar el juego. Para evaluar el alcance de los problemas de juego entre la población de un país, se realizan estudios exhaustivos, denominados «de prevalencia». Los dos instrumentos diagnósticos más difundidos para detectar los denominados «jugadores problema» son el DSM-IV⁶⁰ y el SOGS⁶¹. Dependiendo de las respuestas a un cuestionario, el jugador se clasifica como jugador problema (SOGS), jugador patológico potencial (DSM-IV) o jugador patológico probable (SOGS y DSM-IV), también denominado adicto al juego (véase más abajo).

La Comisión tiene conocimiento de que se han realizado estudios de prevalencia de los problemas de juego a nivel nacional en ocho Estados miembros⁶² y otros siete⁶³ han llevado a cabo algunos estudios de alcance limitado (ya sea regional o referido a categorías de edad específicas, fundamentalmente adolescentes). La prevalencia de los problemas de juego en los

⁶⁰ *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*, 4ª edición para el juego patológico, American Psychiatric Association, 1994. Está prevista la publicación de la 5ª edición del *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales* (DSM-V) en mayo de 2013.

⁶¹ *South Oaks Gambling Screen*, Lesieur & Blume, 1987. Ambos instrumentos (DSM y SOGS) tienen igualmente versiones adaptadas a los adolescentes: DSM-IV-J (jóvenes), DSM-IV-MR-J (respuesta múltiple-jóvenes) y SOGS-RA (revisado para adolescentes).

⁶² BE, DK, EE, FI, DE, NL, SE y UK.

⁶³ ES, HU, IT, LT, RO y SK.

ocho Estados miembros que han realizado un estudio de ámbito nacional oscila entre el 0,5 % de la población total en el Reino Unido y el 6,5 % en Estonia⁶⁴. En lo que respecta a la prevalencia de los problemas de juego referidos al juego en línea en la UE, solo cuatro Estados miembros⁶⁵ disponen de estadísticas nacionales y otros tres⁶⁶ ofrecen algunos datos parciales (estudios de ámbito limitado, realizados sobre un determinado grupo de edad o relativos exclusivamente a ciertos tipo de juegos en línea).

Estos estudios sugieren que los principales *factores* que influyen en los problemas de juego son los siguientes:

- 1) Frecuencia del juego. Cuanto menor es el tiempo que transcurre entre el desarrollo del juego y la oportunidad de apostar una cantidad, mayor es el riesgo.
- 2) Intervalo de pago. Cuanto menor es el tiempo que transcurre entre la apuesta y el resultado, mayor es el riesgo.
- 3) Accesibilidad y entorno social.
- 4) Deseo de recuperar lo perdido o sensación de estar a punto de ganar. Cuanto mayores son la distribución de premios y la probabilidad de ganar, mayor es la falsa ilusión de que pueden recuperarse las apuestas perdidas y, por tanto, el riesgo (esta circunstancia está relacionada también con la «excitación» o el «estado de ensoñación»).
- 5) Habilidad e «implicación» percibidas. La sensación de poder influir en el juego y utilizar su propia habilidad para evaluar sus probabilidades de ganar se manifiestan en un estado psicológico de cuasi-victoria. Esto refuerza la impresión de estar controlando el juego, incrementando así el riesgo. Ello comporta una variación de la apuesta. Cabe destacar que este efecto puede verse intensificado cuando se considera que entre las características del juego figura, hasta cierto punto, la habilidad y no solo el puro azar.
- 6) Comunicaciones comerciales que podrían estimular a grupos vulnerables.

En este contexto, distintos tipos de juegos o distintas clases de apuestas presentarían posiblemente riesgos diferentes para los jugadores. Por ejemplo, las máquinas tragaperras, las loterías instantáneas y los juegos de casino, en los que el premio se paga rápidamente, suelen considerarse en este sentido los más problemáticos. Los juegos de lotería en los que el sorteo se celebra cada semana se consideran menos arriesgados (aunque se ven afectados por el factor 4 antes mencionado) que los que se desarrollan a intervalos más breves (debido a los factores 1 y 2). Las apuestas deportivas y el póquer se ven presumiblemente más afectados por el riesgo indicado en el punto 5. Las apuestas deportivas «en directo», por su parte, presentan adicionalmente el riesgo indicado en el punto 1.

Pregunta:

⁶⁴ M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, abril de 2009.

⁶⁵ BE, EE, NL y UK.

⁶⁶ FI, DE y MT.

(15) ¿Dispone de información que acredite que los factores antes enumerados influyen, y/o son determinantes, en la aparición de problemas de juego o el uso excesivo de servicios de juego en línea? (Si es posible, sírvase clasificar los factores)

Hasta ahora, los *instrumentos* que se han utilizado en el conjunto de los Estados miembros para tratar de limitar el juego excesivo en el sector en línea son los mismos que los aplicados a todos los demás juegos de azar, esto es:

- 1) límites de edad;
- 2) autolimitación (tiempo y dinero) y autoexclusión;
- 3) información / advertencias / autotests (de aplicación más fácil en línea que fuera de línea);
- 4) prohibición del recurso al crédito;
- 5) pruebas de realidad;
- 6) obligación de diligencia del operador en línea;
- 7) limitación de algunas formas de juegos o apuestas que se consideran de mayor riesgo (p.ej., juegos de casino o, en las apuestas deportivas, limitación de los pronósticos a los resultados finales exclusivamente);
- 8) otros (p.ej., límites sobre las comunicaciones comerciales o restricciones sobre el uso de determinados medios de comunicación, las promociones de ventas y los bonos de registro o los juegos de entrenamiento gratuitos).

Pregunta:

(16) ¿Dispone de información que acredite que los instrumentos antes enumerados son determinantes y/o eficaces para prevenir o limitar los problemas de juego en relación con los servicios de juego en línea? (Si es posible, sírvase clasificar los instrumentos)

Adicción al juego

En la medida en que se dispone de tal información, las tasas de adicción probable al juego parecen oscilar entre el 0,3 % y el 3,1 % de la población total⁶⁷. Algunos especialistas consideraban el juego patológico un trastorno del control de los impulsos⁶⁸, por lo que no se clasificaba como adicción. No obstante, recientes estudios han descubierto la existencia de similitudes entre la adicción al juego y la adicción a sustancias⁶⁹. Tal como se indica en el apartado 3.1, los instrumentos de diagnóstico de los problemas de juego utilizados en los

⁶⁷ Datos procedentes de siete Estados miembros. M. Griffiths, *Problem gambling in Europe: An overview*, Apex Communications, abril de 2009.

⁶⁸ *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*, 4ª edición, American Psychiatric Association, 1994.

⁶⁹ *Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*, borrador de la 5ª edición, American Psychiatric Association, publicación prevista en 2013.

estudios permiten detectar a las personas cuyo comportamiento de juego presenta severos problemas. Existen opiniones opuestas en cuanto al potencial adictivo del juego en línea. Si bien el juego a distancia cumple los criterios de disponibilidad y accesibilidad, haciendo que resulte más fácil jugar de manera frecuente que en el caso de establecimientos de juego reales, resulta difícil establecer una relación directa entre el juego a distancia y la probabilidad de convertirse en jugador adicto.

El juego en línea brinda a los operadores más posibilidades técnicas de rastrear las transacciones de cada jugador en comparación con la modalidad fuera de línea. A diferencia de los estudios de prevalencia, los datos relativos al juego en línea permiten estudiar el comportamiento real del jugador. Según un estudio del comportamiento de juego en línea realizado por la División de Adicciones de la Cambridge Health Alliance, organismo vinculado a la Facultad de Medicina de Harvard⁷⁰, y basado en un análisis a largo plazo de la actividad de juego individual de una muestra aleatoria de cerca de 50 000 jugadores de casino en línea procedentes de 80 países, así como de una muestra prácticamente igual de apostantes deportivos en línea, no se observó ningún comportamiento de juego anómalo en el 99 % de los clientes de sitios de apuestas deportivas en línea y en el 95 % de los jugadores de casino en línea⁷¹.

El informe elaborado en 2009 para la Presidencia sueca⁷² señala que, si bien algunos trabajos de investigación apuntan a la existencia de un vínculo real entre la accesibilidad y la adicción al juego, los datos empíricos disponibles no siempre lo confirman. En los casos en que ha sido posible comparar los resultados de los estudios de prevalencia realizados entre siete y 10 años atrás (cuando el juego en línea era menos popular) con los resultados de los estudios llevados a cabo más recientemente, se ha constatado que la tasa de prevalencia de la adicción al juego se ha mantenido estable⁷³.

Asimismo, el estudio de prevalencia británico relativo al juego realizado en 2007 por cuenta de la Comisión del Juego constató que las tasas de adicción al juego en línea en el Reino Unido eran más bajas que las correspondientes a ciertos tipos de juego fuera de línea y que la adicción parecía ir unida más bien a la introducción de tipos de juego nuevos y, por ende, más «atractivos», fueran o no en línea⁷⁴.

La Comisión observa que la mayoría de los sitios *web* de juego en línea establecidos y autorizados en la UE contienen enlaces a servicios de ayuda u organizaciones que trabajan con personas con problemas de juego. Sin embargo, pese a que quince Estados miembros hayan realizado estudios de prevalencia de ámbito nacional o regional, no existe apenas información sobre la oportuna respuesta de los poderes públicos ante tales estudios (p.ej., puesta en marcha de campañas educativas o recursos adicionales asignados a la prevención o

⁷⁰ El estudio se realizó en cooperación con Bwin, que puso a disposición de los investigadores su base de datos de clientes.

⁷¹ LaBrie, LaPlante, Nelson, Schaffer, *Assessing the Playing Field: A prospective Longitudinal Study of Internet Sports Gambling behaviour* (con Schumann), *Journal of Gambling Studies*, 2008; *Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of Internet casino gambling* (con Kaplan), *European Journal of Public Health*, 2008, y *Population trends in Internet sports gambling* (con Schumann), *Computers in Human Behaviour*, 2008.

⁷² Svenska Spel, *The cost of gambling. An analysis of the socio-economic costs resulting from problem gambling in Sweden*, Consejo de la UE. DS 406/09, Bruselas, 2009

⁷³ Por ejemplo, en el caso de Finlandia y el Reino Unido.

⁷⁴ *Addiction rates among past year gamblers. British Gambling Prevalence Survey 2007*, National Centre for Social Research, septiembre de 2007.

el tratamiento), o sobre hasta qué punto las personas con problemas de juego tienen acceso a tratamientos⁷⁵.

Preguntas:

- (17) ¿Dispone de información (p.ej., estudios o datos estadísticos) sobre el alcance de los problemas de juego a nivel nacional o de la UE?**
- (18) ¿Existen estudios reconocidos o datos fehacientes que acrediten que el juego en línea es, con toda probabilidad, más o menos perjudicial que otras formas de juego para las personas susceptibles de desarrollar un cuadro patológico de juego?**
- (19) ¿Hay datos que indiquen qué formas de juego en línea (tipos de juegos) son en este sentido más problemáticas?**
- (20) ¿Qué medidas se han tomado a nivel nacional para prevenir los problemas de juego (p.ej., con vistas a su detección precoz)?**
- (21) ¿Existe algún tratamiento disponible a nivel nacional para la adicción al juego? Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué medida contribuyen los operadores de juego en línea a la financiación de tales medidas preventivas y terapéuticas?**
- (22) ¿Qué nivel de diligencia debida exige la normativa nacional en este ámbito (p.ej., registro de la conducta de los jugadores en línea para detectar jugadores patológicos probables)?**

Protección de menores y otros grupos vulnerables

El marco normativo de los diversos Estados miembros intenta de diferentes maneras proteger a los menores, es decir, los niños y adolescentes, frente a los riesgos de los juegos de azar en general⁷⁶. Los límites de edad para jugar pueden estar establecidos por ley o en las condiciones de la licencia y los operadores (incluidos los minoristas o concesionarios) están obligados a comprobar la edad. En un mismo Estado miembro, los límites de edad pueden variar también de un servicio de juego a otro.

Preguntas:

- (23) En su opinión, ¿son los límites de edad para poder acceder a servicios de juego en línea que se aplican en su país, o en cualquier otro Estado miembro, adecuados con vistas a alcanzar el objetivo perseguido?**
- (24) ¿Se imponen controles de edad en línea? ¿Qué valoración le merecen en comparación con la identificación en persona?**

Acceso de los menores a sistemas de pago

⁷⁵ Solo cuatro Estados miembros (AT, EE, FI y UK) han facilitado a la Comisión información sobre los problemas de juego en el contexto del estudio de la Comisión, antes citado, «Study on gambling services in the EU Internal Market», cap. 9.9, p. 1453.

⁷⁶ En todos los Estados miembros, salvo Austria, la mayoría de edad es de 18 años (en Austria, 19).

Los sistemas de procesamiento de los pagos pueden constituir un medio eficaz para impedir el acceso a servicios de juego en línea por parte de menores. Si bien es posible abrir cuentas bancarias antes de cumplir los dieciocho años, existen cortapisas. Deben presentarse numerosos documentos y pruebas de identidad y, por norma general, debe estar presente en el banco, junto con el titular de la cuenta menor de edad, el padre o la madre o un tutor legal (control parental). Los menores no suelen ser legalmente responsables de sus deudas, por lo que es improbable que se les autoricen descubiertos en su cuenta bancaria y sus solicitudes de tarjeta de crédito no serán satisfechas. Así pues, el banco o el proveedor de servicios financieros representarán una garantía adicional en la verificación de la edad, antes de que un jugador menor de edad consiga abrir una cuenta de juego con un operador en línea.

Con todo, los importes apostados también pueden pagarse, y se irán pagando cada vez más, a través de un teléfono móvil (añadiéndose a la factura), por ejemplo, mediante un mensaje de texto o una llamada a un número de teléfono de tarificación superior, y en estos casos puede resultar más fácil para los menores acceder a servicios de juego.

– *Menores y marketing de los juegos de azar en línea*

Al tiempo que las autoridades de los Estados miembros (y los operadores) intentan prevenir el acceso de los menores a los servicios de juego en línea, también tratan de controlar el *marketing* y la promoción de dichos servicios. Como ejemplos de las restricciones impuestas cabe citar las normas en virtud de las cuales los anuncios destinados a promocionar tales servicios no deben:

- ir dirigidos a personas que aún no tengan la edad mínima nacional exigida para participar;
- ser transmitidos por radio o televisión o difundidos durante programas específicos destinados a los jóvenes en las principales cadenas, o durante un determinado lapso de tiempo antes o después de esos programas;
- implicar o mostrar personas que parezcan tener una edad inferior a la edad mínima nacional exigida para participar;
- llamar de algún otro modo la atención de los niños o jóvenes, por ejemplo, por su asociación con la cultura juvenil o su difusión a través de personas famosas (p.ej., camisetas de equipos deportivos con publicidad de un operador de juego en línea); o
- exhibirse cerca de lugares frecuentados por niños (p.ej., vallas publicitarias colocadas cerca de colegios).

Pregunta:

(25) ¿Cómo se regulan las comunicaciones comerciales relativas a servicios de juego con vistas a proteger a los menores a nivel nacional o de la UE (p.ej., límites sobre los juegos promocionales concebidos como juegos de casino en línea, patrocinio de actividades deportivas, *merchandising* –camisetas de equipos, juegos de ordenador, etc.–, y utilización de redes sociales en línea o sitios para compartir vídeos con fines de *marketing*)?

- *Otras categorías de jugadores vulnerables*

Otros jugadores pueden ser vulnerables debido a:

- *su situación financiera*: jugadores con un bajo nivel de ingresos;
- *su inexperiencia*: en particular, los adultos jóvenes (entre 18 y 21 años) o las personas que desconocen los riesgos que suponen los problemas de juego;
- *su anterior adicción* al consumo de una sustancia química o a un determinado comportamiento (utilización de servicios de juego fuera de línea);
- *la facilidad de acceso al juego*: agentes de ventas o empleados de proveedores o contratistas de servicios de juego; y
- *otros factores de exposición frecuente al juego y/o fuertes vínculos con objetos de apuestas*: cabría incluir aquí a las personas que trabajan en el sector de las carreras de caballos, los atletas (amateurs y profesionales), los entrenadores, los árbitros, los agentes de valores, etc.

Pregunta:

(26) ¿Qué disposiciones reglamentarias nacionales sobre las condiciones de licencia de los servicios de juego en línea y las comunicaciones comerciales al respecto están destinadas a responder a estos riesgos y proteger a los consumidores vulnerables? ¿Qué valoración le merecen?

2.3.2. *Orden público*

Prevención del fraude

Todos los Estados miembros intentan prevenir el fraude y los juegos desleales. La legislación nacional está destinada a proteger tanto a los consumidores (frente a los operadores estafadores y delincuentes), como a los operadores (frente a los jugadores o agrupaciones de jugadores que cometen fraudes) y los organizadores de acontecimientos. A modo de ejemplo cabe citar el uso no autorizado de tarjetas de crédito, que puede ir unido también a la usurpación de identidad y a competiciones amañadas, cuando una persona o un grupo de personas (que suelen estar relacionadas con la delincuencia organizada) intentan influir en el resultado de un acontecimiento (p.ej., una competición deportiva o una partida de cartas)⁷⁷. Asimismo, se comete fraude cuando un grupo de jugadores se confabula contra otro jugador (p.ej., mesas de póquer amañadas).

La Comisión ha identificado los tres siguientes tipos de fraude y desearía centrar en ellos su consulta:

- Jugadores que no reciben sus ganancias. Un ejemplo típico son las estafas de lotería, en las que un operador ilegal se pone en contacto con consumidores pidiéndoles que

⁷⁷ Por ejemplo, ciertas organizaciones delictivas radicadas en China o Croacia han estado implicadas en amaños de resultados en Bélgica, Alemania y Finlandia.

abonen una determinada cantidad de dinero (comisión de tramitación) o proporcionen información personal (datos bancarios) para poder recibir un premio. Con frecuencia, estas estafas hacen falsamente referencia a autorizaciones concedidas por autoridades europeas del sector del juego⁷⁸.

- Usurpación de identidad y problemas relacionados con la protección de datos. Se trata del uso ilícito de la información personal de otra persona para asumir su identidad y acceder así a recursos u obtener crédito u otros beneficios en su nombre.
- Manipulación del resultado mediante la alteración de los programas informáticos del juego o a través de la corrupción de las personas que participan en la organización del juego o acontecimiento.

Preguntas:

- (27) ¿Tiene conocimiento de la existencia de estudios o datos estadísticos sobre el fraude y el juego en línea?**
- (28) ¿Existen en su país normas sobre el control, la normalización y la homologación del material, los generadores de números aleatorios u otros programas informáticos destinados al juego?**
- (29) En su opinión, ¿cuáles serían las mejores prácticas con vistas a prevenir distintos tipos de fraude (cometido por operadores en detrimento de jugadores, por jugadores en detrimento de operadores y por jugadores en detrimento de otros jugadores) y a facilitar los procedimientos de reclamación?**
- (30) En relación con las apuestas deportivas y el amaño de resultados, ¿qué normas nacionales se imponen a los operadores de juego en línea y las personas que participan en acontecimientos deportivos/juegos para atajar esos problemas, y en particular para prevenir los «conflictos de intereses»? ¿Tiene conocimiento de la existencia de datos o estudios sobre la magnitud de este problema?**
- (31) En su opinión, qué aspectos deberían abordarse con prioridad?**
- (32) ¿Cuáles son los riesgos de que un operador de apuestas deportivas (en línea), que haya celebrado un contrato de patrocinio con un club deportivo o una asociación, intente influir, directa o indirectamente, en el resultado de un acontecimiento deportivo para obtener beneficios?**

Prevención del blanqueo de capitales

Las dos clases extremas de la actividad de «blanqueo de capitales» son, por un lado, operaciones transnacionales complejas destinadas a ocultar el origen delictivo del producto de delitos de gran envergadura –a fin de dar así a las personas y propiedades una aparente legitimidad–, y, por otro, toda actividad a través de la cual se encubre o dispone del producto

⁷⁸ No debe considerarse que ello esté relacionado con ganancias diferidas que un operador autorizado retenga con fines de diligencia debida sin ofrecer al jugador información suficiente sobre los motivos por los cuales lo hace. En tales casos, el operador debería explicar el motivo de la retención del pago. La explicación más común de tales retrasos son los controles adicionales de identificación del cliente.

de cualquier delito, con independencia de su importe (autoblanqueo por los delincuentes –en ocasiones, gastos–, pero también delitos para alimentar la adicción al juego).

En lo que respecta a las técnicas de blanqueo de capitales, no hay apenas información o indicios que sugieran que, en Europa, operadores de juego en línea con licencia se dediquen a actividades de blanqueo. Sin embargo, el problema está ligado, como es obvio, a los operadores ilegales. La Comisión entiende que las siguientes prácticas podrían potencialmente servir tales fines:

- Las empresas de juego en línea podrían abonar ganancias o reembolsos de fondos no utilizados en una cuenta distinta de aquella a partir de la cual se hizo la apuesta inicial.
- Podrían permitir a un mismo jugador abrir múltiples cuentas con el mismo operador.
- En los juegos «de usuario a usuario», como el póquer electrónico, pueden producirse transferencias de valor entre jugadores, tanto electrónicos como humanos, a raíz de pérdidas deliberadas, a un coste relativamente bajo para los jugadores. Los juegos de ese tipo podrían posibilitar un «traspaso de fichas» (*chip dumping*) en línea. Por ejemplo, un jugador deposita fondos con una tarjeta de crédito robada y, seguidamente, «traspasa» las fichas en una mesa a un cómplice o a otra cuenta que ha creado. Estas actuaciones pueden detectarse, ya que se basan en principios simples: los jugadores realizarán elevadas apuestas sobre manos de cartas muy malas (esperando perder en beneficio del cómplice)⁷⁹.
- El uso de dinero electrónico como opción de pago o de medios de pago similares, tales como tarjetas de valor almacenado⁸⁰ (los instrumentos preocupantes son los que se caracterizan por límites elevados, no son objeto de un seguimiento poscompra y se someten a escasos controles de conocimiento de la clientela). También cabría incluir en esta categoría los teléfonos móviles con función de pago que no han pasado por los oportunos controles de conocimiento de la clientela.

Preguntas:

- (33) ¿Qué casos concretos se han dado que hayan demostrado la forma en que podría utilizarse el juego en línea con fines de blanqueo de capitales?**
- (34) ¿Qué sistemas de micropago requieren un control reglamentario específico, en vista de su utilización para los servicios de juego en línea?**

La Tercera Directiva sobre blanqueo de capitales⁸¹ es aplicable tanto al sector financiero, como a otros sectores, incluidos los casinos (reales y en línea).

⁷⁹ Las salas de póquer en línea saben de esta componenda y tratan de descubrir a quienes participan en ella antes de que se les autorice a cobrar sus ganancias.

⁸⁰ Una tarjeta de valor almacenado hace referencia a una tarjeta que incorpora un valor monetario que no figura registrado en ninguna cuenta externa y difiere de las tarjetas prepagadas, en las que el dinero está en depósito en la entidad emisora, de forma similar a las tarjetas de débito.

⁸¹ Citada en el apartado 1.2.

Un problema concreto que plantea la aplicación de lo dispuesto en dicha Directiva a los servicios de juego en línea radica en que, con frecuencia, esos sitios *web* ofrecen además otros servicios de juego (distintos de juegos de casino) muy diversos y el operador puede disponer de licencia en más de un país.

Además de esos principios generales, la Comisión tiene conocimiento de que los operadores de juego en línea con licencia y las autoridades nacionales de regulación han establecido una serie de procedimientos operativos para combatir el blanqueo de capitales. Entre ellos cabe citar:

- **Diligencia debida con respecto a los clientes:** solo se permite jugar a los jugadores registrados que dispongan de una cuenta con el titular de la licencia. Deben cumplimentarse formularios de solicitud en los que quede constancia de lo siguiente: 1) que el jugador ha cumplido la edad mínima legal para jugar; 2) la identidad del jugador ; 3) el lugar de residencia del jugador ; y 4) una dirección electrónica válida del jugador. El proceso de diligencia debida puede incluir análisis de velocidad (depósito/operaciones), análisis de riesgo geográfico, detección de comportamientos anómalos del jugador, investigación de asociaciones de jugadores y política de lucha contra la ciberdelincuencia. En todos los casos, el jugador debe optar expresamente por facilitar los datos personales pertinentes para que pueda crearse su cuenta.
- **Controles de pago:** el jugador debería siempre recibir cualquier desembolso derivado de sus ganancias (saldo de la cuenta) por el mismo medio a través del cual se recibió inicialmente el dinero (y en la cuenta a partir de la cual se efectuó el depósito). Los operadores deben igualmente asegurarse de que mantienen bajo su control los números de tarjetas de crédito y datos personales de los jugadores que figuran almacenados en sus sistemas. Por otra parte, los pagos directos entre clientes están prohibidos.
- **Controles operativos:** los operadores utilizan listas de verificación de la edad y listas empleadas por los bancos para identificar a terroristas y personas del medio político, es decir, la lista de vigilancia de World Check⁸² y de la Asociación Europea de Seguridad del Deporte (European Sports Security Association – ESSA)⁸³. Los operadores mantienen igualmente registros estadísticos del comportamiento transaccional, los cuales deben atenerse a las normas sobre protección de datos de la UE, a fin de poder detectar las actividades sospechosas. Están obligados a aplicar requisitos de diligencia debida más estrictos cuando los límites sobre las cuantías que pueden apostarse son elevados. Asimismo, los operadores deben presentar informes de actividad sospechosa a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) nacionales.

Preguntas:

(35) ¿Tiene alguna experiencia o información en materia de buenas prácticas para detectar y prevenir el blanqueo de capitales?

⁸² <http://www.world-check.com/politically-exposed-person-pep-compliance/>

⁸³ <http://www.eu-ssa.org/Home/tabid/36/Default.aspx>

(36) ¿Hay datos que demuestren que el riesgo de blanqueo a través del juego en línea es particularmente elevado en el contexto de la organización de tales operaciones a través de sitios de redes sociales?

Prevención de otros delitos

Otros delitos que pueden estar vinculados al juego en línea son:

- Prestación de servicios de juego por operadores ilegales (p.ej., organizaciones delictivas o delincuentes individuales). Según un informe francés sobre la ciberdelincuencia y los juegos de azar, un millar de sitios de juego son explotados *directamente* por grupos delictivos⁸⁴.
- Juegos en línea no autorizados ofrecidos por un operador con licencia.
- Evasión fiscal (en el supuesto de que el usuario esté obligado a tributar por sus ganancias; es decir: cabe hacer referencia a la evasión fiscal principalmente en relación con las ganancias procedentes de actividades *offshore*).

Existe, asimismo, cierto número de actividades delictivas que resultan pertinentes en lo que atañe a muchos servicios de juego, aunque no específicamente al juego en línea, como por ejemplo: i) amaños de partidos o mesas de póquer (véase más arriba); ii) actividades de usura; iii) actividades delictivas realizadas para financiar el uso de servicios de juego (p.ej., robo); y iv) financiación del terrorismo.

Pregunta:

(37) ¿Existen requisitos nacionales de transparencia del juego en línea? ¿Se aplican también a la prestación transfronteriza de servicios de juego en línea? En su opinión, ¿se hacen cumplir eficazmente estas normas?

2.3.3. Financiación de actividades de beneficencia e interés general, así como de acontecimientos que sustentan las apuestas deportivas en línea

En ocasiones, las restricciones sobre los servicios de juego a nivel nacional están justificadas por motivos ligados a las políticas públicas, como puede ser la financiación de actividades de beneficencia o de interés general. Al margen de que los sistemas establecidos con este propósito hayan de atenerse a las normas vigentes en materia de ayudas estatales, cabe poner de manifiesto que, de acuerdo con el Tribunal de Justicia, la financiación de esas actividades de carácter social no puede constituir la justificación sustantiva de la política restrictiva establecida sino únicamente un beneficio accesorio⁸⁵. Estas restricciones pretenden ayudar a financiar «actividades de interés general» que pueden redundar en beneficio de la sociedad en su conjunto. Más concretamente, las actividades de interés general que, en la actualidad, se benefician directamente de este tipo de medidas en los Estados miembros son las artes, la

⁸⁴ El instituto francés CERT-LEXI analizó 70 millones de sitios *web* en 2005 y encontró 14 823 sitios dedicados al juego en línea. Únicamente 2 005 sitios poseían una licencia.

⁸⁵ Véanse, por ejemplo, los asuntos C-67/98 (Zenatti), apdos. 36-37, y C-316/07 (Markus Stoß), apdo. 104. Véase también la sentencia del Tribunal de la AELC en el asunto 3/06 (Ladbroke), apdo. 63.

cultura, los deportes⁸⁶, los programas educativos y orientados a la juventud y las obras caritativas.

Sistemas de canalización de ingresos

El recurso a los ingresos del juego para financiar actividades de interés general está organizado de diversas maneras. La organización o entidad responsable de las actividades de interés general:

- 1) recibe una licencia⁸⁷ para poder ofrecer servicios de juego en línea a fin de respaldar la «buena causa» reconocida por la autoridad pertinente que concede la licencia (p.ej., un comité olímpico nacional, un organismo nacional de carreras de caballos, una asociación de ciegos, etc.);
- 2) recibe fondos directamente de un operador de juego público (p.ej., una entidad nacional de lotería) con arreglo a un porcentaje fijado en la licencia o en la normativa que regula al operador;
- 3) recibe fondos de un operador de juego público indirectamente, a través del presupuesto del Estado, al que dicho operador público ha contribuido;
- 4) recibe fondos de uno o varios operadores de juego privados, estando esta aportación:
 - a) determinada por la licencia o normativa, o
 - b) basada en contribuciones voluntarias de los operadores;
- 5) recibe una contraprestación económica por la utilización de un acontecimiento que organiza y sobre el cual se hacen apuestas, aun cuando la organización o entidad no esté implicada en la preparación de la actividad de juego propiamente dicha;
- 6) recibe fondos del presupuesto estatal, al que han contribuido operadores de juego tanto públicos como privados.

Preguntas:

(38) ¿Existen otros sistemas de canalización de los ingresos del juego hacia actividades de interés general a nivel nacional o de la UE?

(39) ¿Existe algún mecanismo concreto, tal como un fondo, para redistribuir los ingresos procedentes de los servicios de juego en línea públicos y privados en beneficio de la sociedad?

(40) ¿Se reasignan fondos a la prevención y el tratamiento de la adicción al juego?

⁸⁶ Véase también la Comunicación de la Comisión «Desarrollo de la dimensión europea en el deporte», COM(2011) 12, en la que se subraya la necesidad de tener en cuenta la financiación sostenible del deporte a la hora de abordar la prestación de servicios de juego en el mercado interior (página 9).

⁸⁷ Las organizaciones o entidades responsables de actividades benéficas o de interés general pueden estar autorizadas, en diversa medida, a celebrar un contrato con operadores privados que proporcionan la plataforma de juego y promocionan los servicios de juego (los cuales gestionan total o parcialmente las operaciones y reciben una contraprestación económica).

La Comisión desea profundizar en dos aspectos:

Posible existencia de un principio de retorno de ingresos a los organizadores de acontecimientos

Los operadores en línea se valen de acontecimientos deportivos nacionales y extranjeros para presentar a sus clientes potenciales una atractiva selección de servicios de juego. Dichos acontecimientos pueden sacar provecho de esas actividades de juego, en la medida en que estas generan un interés adicional entre el público y posiblemente aumentan también la visibilidad del acontecimiento en los medios de comunicación. Existe un amplio consenso en cuanto a la conveniencia de que una parte equitativa de los ingresos de la actividad de juego revierta en los acontecimientos deportivos en los que se basa dicha actividad.

- Si tomamos específicamente el caso de las carreras de caballos, algunos Estados miembros otorgan una licencia exclusiva para las apuestas hípicas a una organización o entidad a fin de garantizar que la recaudación obtenida a través de dichas apuestas, una vez deducidas las ganancias, los gastos de totalizador y los gastos de explotación, se asigne a los deportes hípicos y la reproducción y cría caballar. Si bien las estructuras nacionales varían, el apoyo a las carreras de caballos y al sector equino puede ser significativo, llegando a superar el 8 % del total de apuestas recaudadas en ciertos países. Una característica específica de las carreras de caballos, en comparación con otros deportes, es que atrae principalmente a jugadores. Así pues, su viabilidad dependerá, en mayor grado que en otros acontecimientos deportivos, de la reinversión de una proporción suficiente de los ingresos del juego en la actividad. Además, en algunos Estados miembros, la tradición de los deportes hípicos y de la reproducción y cría caballar, actividades todas ellas que reciben financiación a través de esta canalización de los ingresos del juego, desempeña, y seguirá desempeñando, un importante papel económico en las zonas rurales y puede, por tanto, ir unida a los objetivos de las políticas de desarrollo regional y cohesión territorial.
- Otros deportes tienen fuentes de ingresos más variadas, ya sea porque despiertan mayor interés entre el público o porque se prestan menos a los juegos de azar. Con todo, en los casos en que se ofrecen servicios de juego basados en una competición deportiva organizada, los Estados miembros han analizado si los organizadores (organizaciones deportivas, equipos, etc.) deberían tener la posibilidad de disfrutar de una fuente adicional de ingresos derivada de esa explotación de su imagen o sus acontecimientos deportivos por los proveedores de servicios de juego. Dado que los servicios de juego no serían viables sin la utilización de esos acontecimientos, se busca un retorno equitativo por dicha utilización. Algunos operadores públicos que ofrecen servicios de apuestas deportivas sobre deportes profesionales están, pues, obligados a reinvertir parte de los ingresos en deportes de base y coadyuvar así a las medidas de interés general orientadas a fomentar la participación en las actividades deportivas en general. La Comisión ha puesto en marcha en la UE un estudio sobre la financiación de los deportes de base que permitirá, previsiblemente, comprobar la importancia real de las distintas fuentes de financiación para dichos deportes, incluidos los ingresos procedentes de la organización de servicios de juego⁸⁸.

Finalmente, y debido a las actividades delictivas, los acontecimientos deportivos sobre los cuales pueden organizarse apuestas corren un mayor riesgo de que se amañen los resultados. Con objeto de que los servicios de juego contribuyan a la inversión realizada por los

⁸⁸ COM(2011) 12, p. 9.

organizadores de competiciones deportivas, un Estado miembro (Francia) ha establecido un derecho no exclusivo sobre las apuestas deportivas, que se justifica ante todo por la necesidad de garantizar la integridad.

Preguntas:

- (41) ¿Qué proporción de ingresos procedentes de las apuestas deportivas en línea se reasigna al deporte a nivel nacional?**
- (42) ¿Disfrutan todas las disciplinas deportivas de derechos de explotación del juego en línea de manera similar a las carreras de caballos y, de ser así, se explotan esos derechos?**
- (43) ¿Existen derechos de explotación del juego en línea que estén exclusivamente destinados a garantizar la integridad?**

El riesgo de «parasitismo» a través de la prestación de servicios de juego en línea

Dadas sus diferentes tradiciones nacionales, culturales e históricas, los Estados miembros aplicarán sistemas y porcentajes de canalización de los ingresos del juego distintos. Por ejemplo, aquellos en los que las carreras o la cría de caballos no sean habituales no necesitan, obviamente, ningún sistema de canalización de ingresos a esos efectos. Asimismo, algunos Estados miembros optarán por financiar ciertas actividades de interés general exclusivamente mediante ingresos tributarios, en tanto que otros quizá deseen recurrir también a la canalización de ingresos del juego hacia ese objetivo.

De ello se deriva que, si se ofrecen servicios de juego basados en acontecimientos que tienen lugar en otros Estados miembros o si jugadores de un Estado miembro deciden apostar dinero en servicios de juego prestados desde otro Estado miembro, la eficiencia de los sistemas nacionales de canalización de los ingresos del juego se verá directamente afectada. Esto será tanto más cierto si los jugadores se interesan exclusivamente por la obtención del mayor rendimiento. Si bien, estrictamente hablando, este problema del «parasitismo» no se circunscribe a los servicios de juego en línea de carácter transfronterizo, dado que, en principio, los jugadores tienen siempre la posibilidad de cruzar materialmente las fronteras para acceder a servicios de juego, en la práctica los servicios de juego en línea forman una categoría diferenciada, ya que amplifican considerablemente ese posible efecto.

Dicho efecto puede verse atenuado o, incluso, contrarrestado por el hecho de que determinados jugadores utilizan unos servicios de juego en particular por estar estos vinculados a la financiación de actividades de interés general. La razón para ello puede ser que la vinculación con las actividades de interés general reduce el estigma social asociado al juego o puede ser, incluso, la motivación primera para hacer uso de esos servicios de juego. Por ejemplo, atendiendo a las reducidísimas ganancias potenciales en ciertos tipos de servicios de juego (p.ej., loterías de escaso valor ofrecidas por organismos de beneficencia), cabe considerar que muchos jugadores que participan en ellos prefieren apostar en esos juegos, en lugar de hacerlo en otros que ofrecen mayores ganancias potenciales, ante todo porque estiman que ese dinero apostado irá a parar a actividades válidas de interés general. Estos tipos de jugadores pueden, incluso, verse atraídos por ofertas de esos servicios de juego en línea que procedan de otros Estados miembros y que estén más directamente vinculadas con actividades de interés general a las cuales deseen contribuir que las ofertas de servicios de juego en línea nacionales.

Preguntas:

- (44) ¿Hay datos que indiquen que el riesgo de «parasitismo» transfronterizo antes mencionado, en relación con los servicios de juego en línea, esté reduciendo los ingresos disponibles para actividades de interés general nacionales que dependen de la canalización de los ingresos del juego?
- (45) ¿Existen obligaciones de transparencia que permitan a los jugadores ser informados de si los proveedores de servicios de juego reinvierten parte de los ingresos en actividades de interés general y en qué proporción?

2.4. Control del cumplimiento de la normativa y aspectos conexos

Los consumidores pueden tener acceso a un mercado transfronterizo no autorizado, bien por una tolerancia de hecho, bien por la ineficacia del control del cumplimiento de las normas. Un control eficaz del cumplimiento es fundamental para que los Estados miembros puedan alcanzar los objetivos de interés general que están detrás de su política nacional de juego.

Autoridades responsables del juego en los Estados miembros

Se recurre a distintos tipos de estructuras organizativas para la concesión de licencias, la regulación y la supervisión del juego en línea. La independencia y las atribuciones de tales estructuras varían. Dentro de un mismo Estado miembro, distintas modalidades de servicios de juego en línea también pueden ser reguladas o supervisadas por órganos diferenciados (p.ej., los juegos promocionales, los juegos en medios de comunicación y las apuestas con margen)⁸⁹.

Las actividades de las autoridades responsables del juego pueden cubrir un amplio espectro, incluyendo las siguientes:

- expedición, suspensión y revocación de licencias;
- funciones de control y supervisión, incluidos controles administrativos o financieros, inspecciones *in situ*, inspecciones técnicas (p.ej, del material o el equipo lógico) y supervisión en línea de actividades;
- actuaciones coercitivas: incoación e instrucción de procedimientos por infracciones relativas a i) la prestación de servicios de juego ilícitos o no autorizados; y ii) comunicaciones comerciales sobre servicios u operadores de juego (servicios de juego lícitos, así como ilícitos o no autorizados);
- asesoramiento y suministro de información o apoyo a la Administración, a los jugadores (el público) o a los operadores.

Preguntas:

⁸⁹ Las diversas autoridades que desempeñan las funciones de regulación a nivel nacional son las siguientes: i) ministerio sin servicio especializado; ii) servicio especializado dentro de un ministerio; iii) servicio ministerial establecido fuera del ministerio; iv) organismo/servicio de inspección bajo control ministerial; y v) organismo regulador independiente reconocido por el Estado.

- (46) **¿Existe un órgano regulador en su país? ¿Cuáles son su consideración jurídica, sus competencias y su ámbito de actuación en todo el sector de servicios de juego en línea, tal como se definen en este Libro Verde?**
- (47) **¿Existe un registro nacional de operadores de juego con licencia? Si la respuesta es afirmativa, ¿tiene el público acceso a él? ¿Quién es responsable de mantenerlo actualizado?**

Cooperación administrativa

La cooperación administrativa entre las autoridades reguladoras del EEE consiste en la actualidad en medidas puntuales de colaboración entre un número limitado de Estados miembros. Las autoridades de regulación de toda Europa disponen de un foro específico en el que pueden reunirse, intercambiar puntos de vista y debatir sobre la política relativa al juego (GREF⁹⁰). Entre las posibles formas de cooperación administrativa cabe citar el intercambio de información sobre:

- los titulares de licencias (en particular, condiciones de la licencia, cualidades profesionales del personal e integridad de los operadores);
- operadores sin licencia y estafadores (listas negras comunes);
- cuestiones de carácter técnico, por ejemplo, normas técnicas nacionales, pruebas y certificación;
- buenas prácticas (incluidas campañas públicas de prevención de la delincuencia o los problemas de juego, y costes y efectos de tales campañas).

Pregunta:

- (48) **¿Con qué formas de cooperación administrativa transfronteriza está familiarizado en este ámbito y qué aspectos específicos engloba?**

Mayor cooperación con otros interesados

Las autoridades responsables del juego en los Estados miembros colaboran también posiblemente con otros interesados de la esfera deportiva nacional o europea, o con operadores de apuestas públicos o privados, a fin de desarrollar:

- programas educativos o campañas dirigidas a atletas (amateurs y profesionales), entrenadores, árbitros, personas que trabajan en el sector de las carreras de caballos o para operadores, públicos o privados, de juego en línea, etc.;
- sistemas de alerta rápida encaminados a reforzar el control del cumplimiento de la normativa para prevenir el amaño de resultados.

Pregunta:

⁹⁰ <http://www.gref.net/index.htm>.

(49) ¿Tiene conocimiento de la existencia de esa mayor cooperación, o de programas educativos o sistemas de alerta rápida que estén destinados a reforzar la integridad en el deporte o sensibilizar en mayor medida a otros interesados?

Bloqueo de pagos y regímenes de responsabilidad de los PSI

Los servicios de juego en línea son posibles gracias a los proveedores de servicios de pagos y comunicaciones (operadores de telecomunicaciones, canales de televisión y proveedores de servicios de la sociedad de la información). Hoy en día, para restringir los servicios de juego en línea transfronterizos y «no autorizados», se aplican a los citados proveedores de servicios intermediarios los siguientes tipos de métodos:

- **Filtrado del sistema de nombres de dominio (DNS):** la finalidad de un mecanismo de filtrado del DNS es impedir que clientes potenciales puedan jugar en sitios no autorizados previamente determinados o hacer que sean reorientados hacia otra dirección (sitio *web*) sobre la base de una lista predefinida de direcciones de Internet (nombres de dominio), p.ej., desde un sitio «.com» hacia otro establecido en el territorio nacional pertinente⁹¹.
- **Bloqueo del Protocolo de Internet (IP).** Todo aparato conectado a Internet tiene asignado un número único conocido como dirección IP, que incluye el nombre de anfitrión (*hostname*). El bloqueo del IP impide la conexión entre un servidor o sitio *web* y una o varias direcciones IP.
- **Bloqueo de pagos,** que puede basarse en los códigos de categoría de comercio (*Merchant Category Codes – MCC*) de los operadores⁹². No obstante, la prohibición de procesar pagos vinculados a un determinado código puede bloquear transacciones comerciales lícitas que no sean pagos relativos a apuestas y premios.

La eficacia de un sistema de bloqueo depende de la existencia de una lista predefinida y actualizada de elementos que deben bloquearse, así como de programas informáticos adecuados.

Preguntas:

- (50) A nivel nacional, ¿se aplica alguno de los métodos antes mencionados, o cualquier otro medio técnico, para limitar el acceso a servicios de juego en línea o restringir los servicios de pago? ¿Tiene conocimiento de alguna iniciativa transfronteriza encaminada a reforzar tales métodos? ¿Qué valoración le merece su eficacia en el ámbito del juego en línea?**
- (51) ¿Qué opina de las ventajas relativas de los distintos métodos mencionados más arriba, así como de cualquier otro medio técnico para limitar el acceso a servicios de juego o servicios de pago?**

⁹¹ La experiencia italiana parece indicar que cada semana se producen millones de redireccionamientos.

⁹² El MCC correspondiente al juego es 7995.