



**CONSEJO DE  
LA UNIÓN EUROPEA**

**Bruselas, 27 de noviembre de 2008 (28.11)  
(OR. fr)**

**16022/08**

**LIMITE**

**MI 466  
ECOFIN 536  
EF 113  
ETS 17  
JUR 517  
COMPET 507**

**NOTA**

---

de la:	Presidencia
al:	Consejo (Competitividad)
n.º doc. prec.:	15648/08 MI 437 ECOFIN 501 EF 100 ETS 14 JUR 494 COMPET 468 15650/08 MI 438 ECOFIN 502 EF 101 ETS 15 JUR 495 COMPET 469
Asunto:	Marco jurídico y políticas en materia de juegos de azar y apuestas en los Estados miembros de la Unión Europea

---

**Informe de situación de la Presidencia**

---

Adjunto se remite a las Delegaciones un informe de situación sobre el tema de referencia, preparado por la Presidencia, tras la reunión del Comité de Representantes Permanentes del 26 de noviembre de 2008, con vistas al Consejo de Competitividad de los días 1 y 2 de diciembre de 2008.

El punto se incluirá en el orden del día del Coreper del 26 de noviembre de 2008.

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. Tras la reunión del Comité de Representantes Permanentes del 2 de julio de 2008, la Presidencia ha tomado la iniciativa de iniciar en el Grupo "Establecimiento y Servicios" el debate sobre el marco jurídico y las políticas en materia de juegos de azar y apuestas en los Estados miembros de la Unión Europea.
2. A tal fin, la Presidencia transmitió a las Delegaciones un cuestionario relativo a la normativa y a la política aplicables en cada Estado miembro. El cuestionario hacía referencia a la organización general del sector, la dimensión transfronteriza de la actividad del juego, los objetivos de las políticas aplicadas y los instrumentos de dichas políticas. El debate abierto a partir de dicho cuestionario se ha nutrido de las contribuciones sustanciales de las Delegaciones (cf. síntesis en el anexo), que han aportado numerosos elementos de utilidad para la reflexión en los órganos preparatorios del Consejo.
3. La Presidencia quiso que durante el presente semestre se desarrollara el debate sin ninguna idea preconcebida sobre sus resultados. Estos debates se iniciaron en el marco de un Grupo transversal especializado en los problemas del mercado interior de servicios y se celebraron sin perjuicio de las competencias de las diferentes instituciones de la Unión y de los diversos órganos del Consejo.
4. El presente informe de la Presidencia pretende poner al corriente al Consejo de los resultados de los debates mantenidos y presentar sugerencias para seguir trabajando en la cuestión.

## II. POLÍTICAS NACIONALES ANTE RETOS COMUNES

### *La heterogeneidad de los modelos nacionales de organización y regulación del sector del juego y las apuestas*

5. El examen de las respuestas al cuestionario ha permitido comprobar la heterogeneidad de los modelos adoptados por los Estados miembros para la organización del sector del juego y las apuestas <sup>1</sup>. Debido a consideraciones diversas, de tipo moral, filosófico, cultural y social, las legislaciones de la mayoría de los Estados miembros han configurado diferentes modelos, en particular por lo que respecta a los tipos de juegos autorizados y al grado de apertura del sector, su regulación o la tributación aplicable.
  
6. En el conjunto de los Estados miembros, los diferentes tipos de juegos y apuestas se dan en mayor o menor medida y están sujetos a una reglamentación específica. En la mitad de ellos (Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Eslovaquia), la legislación establece el principio de la prohibición del juego de azar, supeditándolo a la concesión de autorizaciones, mientras que en otros Estados miembros el sector del juego y las apuestas es más abierto, aunque regulado. Los juegos de casino, las máquinas tragaperras y las apuestas en eventos distintos a las competiciones deportivas e hípcas son los que con mayor frecuencia objeto de restricciones. Las normas aplicables al acceso al juego y a apuestas por Internet son a menudo más restrictivas: seis Estados miembros prohíben completamente el juego por Internet (Chipre, Alemania, Estonia, Grecia, Países Bajos y Polonia); otros, sin llegar a la prohibición, establecen restricciones adicionales al juego en línea, en particular por lo que respecta a los casinos. Otros grupo de Estados miembros ha introducido un sistema abierto, aunque regulado.

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que si bien la mayoría de los diferentes tipos de juegos de azar existen en todos los Estados miembros, las definiciones varían. Aunque profundizando en el tema se podrían aclarar muchas cuestiones, la Presidencia ha preferido, en esta fase, optar por la acepción más amplia y reflexionar sobre el conjunto de los juegos de azar y apuestas.

7. Por lo que respecta a la estructura del mercado, la mayoría de los Estados miembros aplican normas distintas a los diferentes segmentos del sector del juego y las apuestas (loterías, apuestas deportivas e hípcas, casinos, máquinas recreativas, bingo y demás tipos de juegos y apuestas). Las loterías dependen en la mayoría de los casos de monopolios o de derechos exclusivos concedidos a organismos públicos o privados, generalmente sin finalidad lucrativa. Las apuestas son objeto de un sistema de licencias abierto a varios operadores en casi la mitad de los Estados miembros, mientras que, en un número muy considerable de Estados miembros, los casinos están sometidos a normas restrictivas en cuanto a su número, implantación o personas habilitadas para su gestión.
8. En la mayoría de los casos, la regulación del sector es competencia de uno o varios ministerios, en particular del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, algunos Estados miembros disponen de un órgano específico, dependiente del ministro responsable, encargado de conceder las autorizaciones y controlar a los operadores, y otros Estados disponen de una autoridad independiente. Las autoridades locales participan asimismo con frecuencia en la autorización de establecimientos de juegos y apuestas.

*Similitudes significativas en los objetivos y los instrumentos de las políticas en materia de juego*

9. Aparte del marco jurídico distinto, se observan **similitudes significativas en cuanto a los objetivos** de los Estados miembros en materia de juego y apuestas. Estas similitudes se derivan, en particular, del reconocimiento de la especificidad de la actividad del juego y las apuestas, concretamente en relación con los riesgos que implica. Los Estados miembros tienen ampliamente en cuenta consideraciones de orden público y de prevención de la delincuencia (lucha contra el blanqueo y la delincuencia organizada, lucha contra el fraude y la corrupción, etc.), de orden social (prevención y lucha contra la adicción, protección de los menores y de las personas vulnerables, etc.) y de protección de los consumidores (garantía de fiabilidad de las operaciones de juego y de la honorabilidad de los operadores, etc.).

10. Los Estados miembros han elaborado y aplicado diversos dispositivos para lograr estos objetivos similares. En numerosos Estados miembros se recurre a los instrumentos siguientes: prohibición del acceso de los menores al juego, y también de las personas vulnerables; obligación de controlar la identidad de los jugadores a la entrada de los casinos y salas de juego; limitación del importe de las apuestas o de los premios; restricciones en materia de publicidad y obligación de información sobre los riesgos relacionados con el juego; control de los propietarios y de los directivos de las empresas privadas antes conceder una autorización o licencia; regulación de las rentas de los acertantes; declaración obligatoria de las transacciones.

*Un sector con desafíos económicos y sociales importantes*

11. Independientemente del modelo concreto de organización del sector, otra similitud importante entre casi todos los Estados miembros es la importancia del sector en la financiación de determinadas actividades en función de los objetivos de interés general que implican.
12. Además de las deducciones fiscales a las que están sujetos, el juego y las apuestas en efecto suelen contribuir sustancialmente, con miles de millones de euros cada año en toda la Unión, a causas diversas: obras sociales, caritativas o culturales, apoyo al deporte o a organizaciones equinas <sup>2</sup>, etc.

---

<sup>2</sup> Sobre la importancia del sector en la financiación del deporte, véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de mayo de 2008, sobre el Libro Blanco sobre el deporte (2007/2261(INI)).

13. **El desarrollo del juego por Internet** plantea nuevos retos. El juego y las apuestas en línea se caracterizan por su disponibilidad permanente, su carácter transfronterizo y la facilidad de acceso a una oferta en auge. Frente a este desarrollo, los Estados miembros han optado por respuestas muy distintas, que van desde su apertura en un marco regulado hasta su total prohibición. No obstante, plantea retos comunes en cuanto a la regulación de los operadores transfronterizos y de su oferta respecto de los objetivos de orden público, de orden social y de protección de los consumidores, incluida la definición de los instrumentos de control y de fiscalidad del juego en línea y de lucha contra los operadores de juego no autorizados.
14. Además, los Estados miembros deben definir sus políticas y normativas nacionales a la luz de los **avances jurídicos recientes** en la materia. A falta de Derecho derivado específico, la organización del sector es competencia de los Estados miembros. Éstos deben atenerse a lo dispuesto en el Tratado, en particular a las libertades de circulación, tal y como las interpreta el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. En efecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el juego y las apuestas constituyen una actividad económica que, como tal, recae en el ámbito de aplicación de los artículos 43 y 49 CE, pero cuya especificidad está reconocida. En este contexto, cada Estado miembro tiene libertad para determinar la forma de organizar el mercado del juego y, si fuera necesario, segmentarlo en consonancia con los objetivos que persiga y las especificidades de dicho mercado. Si bien se pueden establecer, por tanto, restricciones, éstas deben ser proporcionadas, no discriminatorias y conformes en particular a los criterios de coherencia y de sistematismo paulatinamente establecidos por la jurisprudencia.
15. Estas cuestiones y retos comunes se plantean con una particular agudeza en un momento en que más de la mitad de los Estados miembros han iniciado una **reforma de su legislación nacional**<sup>3</sup> o la han llevado a cabo recientemente<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Polonia, Rumanía y Suecia.

<sup>4</sup> Alemania, Italia, Letonia, Reino Unido y, en 2002, Malta.

### **III. REFLEXIONES COMUNES POR PROFUNDIZAR**

16. Hasta la fecha, se había dado respuesta en el ámbito nacional a los problemas asociados a los juegos de azar y apuestas. No obstante, los retos comunes que se han identificado parecen justificar una nueva reflexión a escala de la Unión Europea. En aplicación del principio de subsidiariedad, dicha reflexión debería respetar los diferentes modelos nacionales definidos conforme al Derecho comunitario, incluso aunque establezcan la prohibición del juego y las apuestas por Internet o instauren un sistema enormemente regulado, y debería abordar la forma de preservar los objetivos asignados a las políticas en materia de juego.
17. Cualquier avance en la materia contribuirá a garantizar un funcionamiento del sector a la vez más eficaz y mejor regulado y a fortalecer la confianza entre Estados miembros. Cuando el acceso a un mercado requiere la concesión de una licencia o de una autorización, la progresión hacia principios comunes, en particular en materia de control, podría en efecto facilitar la conformidad de los operadores ya autorizados en los demás Estados miembros. A falta de armonización en el sector, cada Estado miembro seguirá no obstante teniendo libertad, ateniéndose al Derecho comunitario, para regular la actividad del juego y las apuestas, e incluso exigir a los operadores establecidos fuera de su jurisdicción autorizaciones expedidas de conformidad con su Derecho nacional.

#### *Protección del orden público*

18. Por lo que respecta a la protección del orden público, y en particular a la lucha contra el blanqueo, el fraude y la corrupción, parece necesaria una mayor cooperación entre instancias nacionales de regulación, que podría concretarse con el intercambio de buenas prácticas y de información sobre los operadores de juego autorizados, las condiciones que estipulan para éstos las legislaciones nacionales y los controles realizados.

19. Asimismo será de utilidad el intercambio sobre instrumentos y modalidades de control de la actividad del juego y apuestas, en particular por Internet, en los diferentes Estados miembros. Concretamente, se podría debatir sobre los dispositivos de control en tiempo real de los jugadores y de las transacciones, o la obligación de declaración de las transacciones y las modalidades de su comprobación. Por otra parte, se podrían poner en marcha intercambios en particular con las instancias deportivas, para examinar los posibles riesgos de fraude y engaño relacionados con las apuestas y las respuestas que en su caso se pueden dar.
20. La Presidencia considera que se podría, por otra parte, empezar a reflexionar, en su momento y respetando las competencias de las diferentes instituciones y órganos del Consejo, sobre la conveniencia de hacer extensivas, como ya lo han hecho algunos Estados miembros, las obligaciones de identificación y de declaración previstas por la tercera Directiva contra el blanqueo (Directiva 2005/60/CE)<sup>5</sup> a todos los operadores de juego establecidos en la Comunidad.

*Protección del orden social y de los consumidores*

21. En materia de protección del orden social y de los consumidores, los debates en el Consejo podrían abordar los problemas y las medidas comunes teniendo en cuenta las reflexiones que se hayan podido llevar a cabo en las demás instituciones de la Unión<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de octubre de 2005 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo.

<sup>6</sup> Véanse los trabajos en curso en el Parlamento Europeo sobre la integridad de los juegos en línea.

- Prevención de la adicción al juego y lucha contra los fenómenos adictivos
22. En relación con este tema que se considera en gran medida fundamental, se podría seguir compartiendo información sobre los enfoques aplicados y sobre las posibles normas adoptadas, abordándose en particular la regulación de la oferta y del consumo de juegos (como la limitación de las apuestas o de los premios, o la limitación de las rentas de los acertantes) y los programas nacionales de investigación de fenómenos de adicción al juego. Podrían asimismo estudiarse la idea de un programa de investigación común en la materia y acciones comunes en materia de información del público, de promoción del juego responsable y de educación.
- Protección de los menores y de las personas vulnerables
23. La protección de los menores y de las personas vulnerables es una preocupación que ya comparten todos los Estados miembros. Se pueden llevar a cabo intercambios sobre las normas aplicables en la materia estudiando la conveniencia de un enfoque común respecto al acceso de este público a los juegos y apuestas. Resultaría asimismo útil determinar de común acuerdo los instrumentos apropiados para garantizar la efectividad de dichas normas, en particular en línea (por ejemplo, implantando dispositivos de comprobación de la edad y el control de tarjetas de crédito). También se podría reflexionar sobre los siguientes dispositivos: prohibición de jugar a crédito; obligación de proponer mecanismos de autolimitación de jugadores, incluso de autoexclusión.
- Protección de los consumidores
24. La garantía de la fiabilidad de las operaciones de juego y la honorabilidad de los operadores constituyen un elemento esencial de la política en materia de juego y revista importancia para que la oferta legal se considere equitativa y transparente. Hoy en día los dispositivos aplicables dependen, en lo fundamental, de los Estados miembros. No obstante, se podrían llevar a cabo intercambios en el Consejo, especialmente sobre normas de información al consumidor (principios compartidos, incluso modalidades prácticas).

25. Por otra parte, los operadores también pudieron adoptar, en particular a nivel europeo, unos dispositivos de cartas tipo y códigos de buena conducta. Iniciativas de este tipo podrían ser objeto de presentación antes las instancias preparatorias del Consejo para su estudio y para en su caso, determinar las aportaciones que suponen y extraer conclusiones útiles.

- Publicidad

26. El asunto de la publicidad de las actividades de juegos y apuestas podrá ser objeto de debates. Dichos trabajos podrán en particular referirse a la instauración de obligaciones de información al público sobre los riesgos o la supervisión, o incluso la limitación, de determinadas formas de publicidad, por ejemplo dirigidas a menores.

### *Lucha contra el juego considerado ilegal*

27. La diversidad de planteamientos seguidos respecto al desarrollo de juegos en línea, en particular en su dimensión transfronteriza, supone una delimitación diferenciada en función de los Estados miembros del campo de los operadores no autorizados. Las legislaciones nacionales convergen en su voluntad de evitar el desarrollo de una oferta considerada ilegal y de canalizar la demanda de juego hacia la oferta legal. Por consiguiente, parece inútil trabajar de forma concertada sobre unos medios comunes que permitan descubrir y luchar contra esta oferta ilegal. Dichos trabajos se entenderán sin perjuicio de las diferencias entre Estados miembros en cuanto al campo de los operadores autorizados, habida cuenta de la libertad para cada Estado miembro de definir el nivel de supervisión que desea respetando el Derecho comunitario.

28. A tal efecto se contemplaron los instrumentos siguientes en varios Estados miembros: sanciones a los operadores no autorizados y a la publicidad en favor de sus sitios, obligación de información en caso de acceso a sitios no autorizados (incluso filtrado) o bloqueo de las transacciones financieras con los operadores afectados. Habida cuenta de los distintos niveles de protección establecidos por los Estados miembros, la reflexión podría centrarse, en un primer momento, en las condiciones en las que pueden utilizarse estas herramientas.

Además, una cooperación entre las autoridades nacionales interesadas permitirá garantizar una mayor eficacia de dichas herramientas, en particular al establecer unas listas compartidas de operadores (autorizados o, por el contrario, prohibidos) aplicables par dichas autoridades.

29. La Presidencia considera que los foros competentes del Consejo en materia de cooperación policial también podrían reflexionar acerca de cooperaciones más específicas entre los servicios competentes en materia de lucha contra los sitios ilegales. Las cooperaciones podrían revestir la forma de intercambios de información y acciones concertadas sobre los controles.

#### *Imposición*

30. Los **asuntos de fiscalidad** también podrían tratarse en su momento en las instancias adecuadas dependientes del Consejo ECOFIN. Se trata de una dimensión importantes de la política del juego que, habida cuenta del desarrollo de los juegos en línea, plantea interrogantes particulares. La Presidencia considera que estas instancias podrían, en particular, estudiar la cuestión de lugar de imposición con el objetivo de suprimir situaciones de doble imposición, eventualmente procediendo a una imposición de las operaciones de juego en el lugar de consumo.

#### **IV. PERSPECTIVAS PARA LA CONTINUACIÓN DE LOS TRABAJOS**

31. Los debates celebrados hasta el momento y los asuntos identificados aportan suficiente materia para proseguir una reflexión pormenorizada en el Consejo, que requiere en primer lugar continuar compartiendo información, experiencias y buscar sinergias entre autoridades nacionales. En efecto, un buen conocimiento de los diferentes **dispositivos nacionales de regulación y de control** constituye una primera etapa necesaria para entablar una reflexión común y permitir el impulso de una cooperación intensificada entre los Estados miembros, por ejemplo sobre las mejores respuestas que se pueden dar a los retos planteados por operadores no autorizados.

32. La Presidencia considera asimismo que, respetando las competencias de cada una de las instituciones de la Unión, parece ya en este momento que algunos temas justifican la **búsqueda de enfoques comunes**. Los debates en esta materia podrían referirse a los instrumentos que permitan garantizar el respeto de los objetivos buscados, como por ejemplo la protección de los menores, el control del importe de las apuestas, las transacciones, y de la publicidad, incluso la lucha contra el blanqueo. Podrían desembocar en un estudio, a plazo, sobre la utilidad de políticas públicas, tanto instrumentos legislativos como no legislativos.
33. Para garantizar un aprovechamiento total de los trabajos del Consejo en materia de juegos y apuestas, y para tener debidamente en cuenta problemas de políticas públicas identificados en el presente informe será importante una participación activa de la Comisión. Las reflexiones llevadas a cabo en el Consejo y en otras instituciones de la Unión Europea requerirán unos **estudios y consultas pormenorizados, o incluso, en su momento, unas propuestas por parte de la Comisión, a efectos de determinar qué vías conviene seguir.**

## V. CONCLUSIÓN

34. Habida cuenta de los intercambios sustanciales y productivos de las Delegaciones en el Grupo de trabajo "Establecimiento y prestación de servicios", la Presidencia considera que es preciso proseguir estos debates sobre los asuntos antes detallados.
35. Se invita al Consejo de Competitividad a que:
- tome nota del presente informe de situación de la Presidencia;
  - encargue a sus instancias preparatorias que prosigan los debates sobre estos asuntos.

**SÍNTESIS DE LAS RESPUESTAS DE LAS DELEGACIONES  
AL CUESTIONARIO**

*Observaciones generales*

1. La casi totalidad de las Delegaciones contestó, a menudo de forma muy detallada, al cuestionario de la Presidencia <sup>7</sup>. Este último debería permitir a las Delegaciones disponer de una visión global del marco jurídico y de las políticas seguidas en materia de juegos y apuestas en el conjunto de los Estados miembros. Asimismo completa los datos ya disponibles <sup>8</sup>.
2. A modo preliminar, conviene indicar que si la mayor parte de los distintos juegos de dinero están presentes en el conjunto de los Estados miembros, las definiciones pueden variar. En particular, en algunos Estados miembros, juegos y apuestas son dos conceptos independientes, incluso llegan a excluirse mutuamente, cuando para otros las apuestas son una forma de juego. Si unos debates más pormenorizados al respecto podrían llevar a unas aclaraciones, la Presidencia manifestó el deseo de que, en esta fase, se acepte la acepción más amplia y centrar las reflexiones sobre el conjunto de los juegos de dinero y apuestas.
3. Por otra parte, más de un tercio de los Estados miembros indicaron que habían contemplado o contemplarían una reforma sustancia de su legislación nacional, incluso para tener en cuenta el desarrollo de la oferta de juegos en internet o reforzar los controles (Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Polonia, Rumania, Suecia). Otros Estados miembros realizaron una reforma recientemente (Alemania, Italia, Letonia, Reino Unido y, en 2002, Malta).

---

<sup>7</sup> La presente síntesis está basada en las 26 contribuciones recibidas del conjuntos de los Estados miembros con excepción de España. No tiene en cuenta algunos regímenes locales específicos.

<sup>8</sup> Véase, en particular, el informe del Instituto suizo de Derecho comparado, *Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report*, 14 de junio de 2006.

## *Organización del sector de los juegos y apuestas*

4. Habida cuenta, en especial, de consideraciones morales, filosóficas y culturales, los Estados miembros desarrollaron unos modelos propios de organización del sector de los juegos y apuestas. Introdujeron reglas diversificadas para los tipos de juegos y apuestas autorizados, así como en lo relativo a las estructuras de mercado y los operadores autorizados.
  - Tipos de juegos y apuestas autorizados
5. En todos los Estados miembros existe una legislación específica relativa al sector de los juegos de dinero o las apuestas. En este marco, varios de ellos establecen un principio general de prohibición de juegos y apuestas, a reserva de la concesión de una autorización (Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Eslovaquia, Reino Unido). En otros Estados miembros no se establece una prohibición de este tipo.
6. Los casinos y las máquinas de juego automáticas, como las máquinas tragaperras, son los sectores en los que las restricciones son más pronunciadas. Dichas actividades están a veces prohibidas (Chipre e Irlanda para los casinos; Estonia, Grecia, Francia, Luxemburgo y Portugal para las máquinas tragaperras fuera de los casinos). La mayor parte del tiempo, la implantación de casinos, por una parte, y de máquinas de juego automáticas, por otra y en menor grado, es objeto de normas precisas tendentes a limitar su número.
7. Todos los Estados miembros autorizan al menos determinadas formas de apuestas. Sin embargo, existen a menudo limitaciones específicas según sus modalidades u objeto. Aunque algunos Estados miembros autorizan las apuestas relativas a cualquier tipo de acontecimiento, siempre que ningún participante pueda influir en el resultado, varios Estados miembros sólo autorizan las apuestas relacionadas con acontecimientos deportivos (Austria, Bélgica, Alemania, Estonia, Francia, Hungría, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal), incluso sólo,

para algunos de ellos, sobre los resultados de dichas competiciones. Además, las apuestas durante la competición ("*live-betting*") están prohibidas en seis Estados miembros (Bélgica, Alemania, Francia, Hungría, Países Bajos y Portugal). Dichas reglas también se aplican a las apuestas hípicas, con determinadas reservas: cuatro únicamente autorizan a este respecto la organización de apuestas mutuas (Grecia, Francia, Países Bajos y Portugal).

8. Los juegos de lotería existen en todos los Estados miembros. Sin embargo, el bingo sólo es objeto de un régimen jurídico específico que lo autoriza y reglamenta en cerca de la mitad de ellos (República Checa, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Reino Unido).
  9. Los tipos de juegos y apuestas autorizado en los diferentes Estados miembros también lo están a menudo en línea. En efecto, las autorizaciones, licencias o concesiones otorgadas son válidas, por regla general, sin distinción para los juegos físicos y sus formas desmaterializadas. No obstante, varios Estados miembros impusieron para los juegos en internet un principio de prohibición general (Chipre, Alemania, Estonia, Grecia, Países Bajos, Polonia<sup>9</sup>), mientras que otros establecen restricciones específicas para los juegos en internet, al prohibir, en particular, los juegos de casino y las máquinas tragaperras en línea (Bélgica, Francia, Finlandia, Hungría, Lituania, Portugal, Eslovaquia). Un Estado miembro emite licencias destinadas específicamente a prestar estos servicios por internet (Malta).
- Estructura del mercado y operadores autorizados
10. En una amplia mayoría de casos, las reglas establecidas en relación con la estructura del mercado divergen en función del tipo de juego autorizado. Únicamente tres Estados someten al conjunto de segmentos de juego a las mismas reglas (Letonia, Malta y Rumania).

---

<sup>9</sup> Países en los que, en aplicación de la normativa sobre juegos de azar y apuestas mutuas, sólo puede proponerse este tipo de juego en salas de juego, puntos de venta de apuestas mutuas y máquinas tragaperras de escasa apuesta.

11. En materia de lotería, cerca de dos tercios de los Estados miembros instauraron un sistema de monopolio o derechos exclusivos otorgados a operadores públicos, operadores privados sin ánimo de lucro o sobre los cuales la autoridad pública ejerce un control directo. Este régimen no excluye, en la mayor parte de casos, la existencia de reglas específicas relativas a loterías locales y tradicionales. Cuando las loterías forman un segmento abierto a la competencia, éste está sometido a unas normas de concesión de licencias y de reglamentación similares a las aplicables a las apuestas, o incluso a los juegos de casino y a las máquinas tragaperras (Austria, Chipre, República Checa, Italia, Lituania, Letonia, Malta, Rumania, Reino Unido).
12. Las situaciones son más diversas entre los Estados miembros en relación con las apuestas deportivas e hípcas. En más de la mitad de los Estados miembros, este segmento está abierto a la competencia (Austria, Bélgica, Chipre (salvo quinielas hípcas), República Checa, Alemania (salvo quinielas deportivas), Estonia, Hungría (salvo quinielas deportivas en forma de mutua), Irlanda (salvo apuestas mutuas), Italia, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Reino Unido). Los operadores deben conseguir previamente una licencia, concesión u homologación y, a tal efecto, están sometidos en la mayoría de los Estados miembros afectados a unos controles destinados a garantizar su honorabilidad, o incluso su viabilidad financiera. Cuando se instauran derechos exclusivos, los operadores afectados son organismos controlados por el Estado y/o sin ánimo de lucro.
13. En cuanto a los casinos, cuando no están prohibidos, se imponen en la mayor parte de los casos unas reglas restrictivas, bien mediante la fijación de un *numerus clausus*, o mediante la instauración de reglas restrictivas de ubicación (umbrales de población, situación específica de la ciudad). La apertura de un casino está sometida en la mayor parte de los Estados miembros a la consecución de una autorización previa expedida por una autoridad administrativa nacional o local. En siete Estados miembros, sólo un operador público o controlado estrechamente por el Estado puede gestionar un casino (Alemania, Grecia, Finlandia, Hungría, Países Bajos, Suecia, Eslovenia).

14. Existe generalmente la posibilidad de ofrecer otros juegos de azar, y en particular de las máquinas tragaperras, fuera de los casinos, (excepto en Grecia, Francia, Luxemburgo y Portugal). Estos juegos están sometidos por regla general a la entrega de una licencia o de una autorización. Las normas aplicables resultan sin embargo más flexibles que las relativas a los casinos, teniendo en cuenta, en particular, el importe más bajo de las sumas que pueden jugarse.

#### *Regulación del sector de los juegos y apuestas*

15. En el conjunto de los Estados miembros, la regulación del sector de los juegos y apuestas es objeto de un marco específico, pero variable desde el punto de vista, en particular, de las tradiciones nacionales, del grado de apertura del sector o las modalidades de acceso de los operadores al mercado.
16. Se han establecido a veces instancias de regulación específicas e independientes. Así, cuatro Estados miembros están dotados de una o más autoridades independientes (Bélgica (excepto para la lotería nacional), Lituania, Malta, Reino Unido). Estos órganos se encargan de examinar y conceder las licencias a los operadores, de controlar el respeto y, en su caso, de iniciar los procedimientos convenientes en caso de violación de las obligaciones impuestas (sanción administrativa hasta la retirada de la licencia, consulta de las autoridades judiciales).
17. En los demás Estados miembros, uno o más Ministerios se encargan de la regulación, o incluso del control del sector, junto con las autoridades judiciales y policiales del Estado. Esta responsabilidad incumbe en general al Ministro de Finanzas, y también, con carácter exclusivo o complementario según los casos, a los Ministros de Justicia, Interior, Agricultura, Economía y Asuntos sociales. Nueve Estados miembros disponen, en los Ministerios responsables, de una estructura específicamente dedicada a los juegos (Bulgaria, Dinamarca, Grecia, Italia, Letonia, Países Bajos, Rumania, Suecia y Eslovenia). Además en estos Estados, los operadores que disfrutaban de derechos exclusivos generalmente están sometidos a un estrecho control de su actividad por la autoridad administrativa.

18. Las autoridades locales disponen también en numerosos Estados miembros de competencias por lo que se refiere, en particular, a los casinos y a las máquinas tragaperras instaladas fuera de los casinos. Por regla general se encargan de expedir las autorizaciones y licencias o han sido consultadas previamente a efectos de su entrega.

*Ejercicio transfronterizo de la actividad de juegos y apuestas*

19. Con el fin de controlar la oferta en su territorio nacional, los Estados miembros han impuesto a veces restricciones específicas en cuanto al ejercicio transfronterizo de la actividad de juegos y apuestas por los operadores a los que se expiden autorizaciones, licencias o concesiones. Dos Estados miembros prevén explícitamente que las autorizaciones, licencias y concesiones concedidas sólo sean válidas en su territorio nacional (Austria, Alemania). Generalmente, sin embargo, tal norma explícita no existe. Por consiguiente los operadores autorizados pueden ofrecer juegos y apuestas en otros Estados miembros, siempre que su Estado de establecimiento no se oponga en el marco del control que efectúa sobre su actividad. Además, pudo celebrarse un acuerdo de cooperación entre dos Estados miembros (Grecia y Chipre), por el que se autoriza con determinadas condiciones a los nacionales del segundo a practicar los juegos físicos ofrecidos por los operadores originarios del primero.
20. Por lo que se refiere a la posibilidad de que un prestador de servicios establecido en la Unión Europea o el Espacio Económico Europeo ofrezca juegos en el territorio de otro Estado miembro, la situación difiere según las organizaciones de que se trate. En los Estados miembros que conceden un monopolio o derechos exclusivos, éstos se contemplan como un obstáculo al ejercicio de la competencia de una actividad por un prestador de servicios establecido en otro Estado miembro. En cambio, cuando el Estado miembro permite a varios operadores ejercer sus actividades, a reserva de beneficiarse de una licencia o de una autorización, se admite en generalmente a los operadores originarios de otro Estado miembro a solicitar la concesión de una licencia o de una autorización.

## *Objetivos de las políticas de juegos e instrumentos de aplicación*

21. El conjunto de los Estados miembros reconoce la especificidad de la actividad de juegos y apuestas, debido, en particular, a sus riesgos inherentes. A este respecto, prestan una atención especial para que el ejercicio de esta actividad sea compatible con la protección del orden público, el orden social y los consumidores.
  - Protección del orden público
22. La lucha contra la delincuencia, el fraude y el blanqueo de dinero es prioritaria para el conjunto de los Estados miembros. En este ámbito se aplican distintas normas comunes, internacionales o comunitarias.
23. Además de dichas normas generales, algunos Estados miembros han definido normas y dispositivos específicos: extensión de las obligaciones vinculadas a la Directiva contra el blanqueo de capitales fuera de los casinos (Grecia, Francia, Italia, Malta, Eslovenia) o por el refuerzo de las obligaciones de declaración de las transacciones superiores a un determinado importe (Austria, Bélgica, Francia, Lituania, Polonia, Portugal); obligación específica de transmitir a la autoridad administrativa la información relativa a las transacciones operadas (República Checa, Letonia, Malta, Eslovenia, Reino Unido), permitiendo un control inmediato (Finlandia, Italia, Malta).
24. Además, con el fin de prevenir el fraude, son numerosos los Estados miembros que prohíben a los organizadores de acontecimientos deportivos tener cualquier interés en la actividad de aceptación de las apuestas (Bulgaria, Alemania, Estonia, Grecia, Francia, Hungría, Italia, Letonia, Portugal, Rumania, Eslovenia).

- Protección del orden social

25. En el conjunto de la Unión Europea, los riesgos de adicción al juego hacen de la protección del orden social un objetivo principal. Los públicos más vulnerables son objeto de una atención especial. Así pues, el conjunto de los Estados miembros prohíbe el acceso de los menores a algunos o a todos los juegos, en particular, a los que más adicción crean (casinos, máquinas tragaperras). Algunos Estados miembros extienden esta protección a las personas vulnerables (Austria, Bélgica, Bulgaria, Francia, Malta, Países Bajos, Portugal, Eslovenia, Reino Unido) a través, por ejemplo, del establecimiento de una lista de las prohibiciones de juegos. La inscripción en esta lista puede imponerse o ser solicitada por el propio interesado. A esta medida acompaña la obligación de comprobación de la identidad de los jugadores a la entrada de los casinos y salas de juegos (Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania (para los casinos), Dinamarca, Francia, Italia, Lituania (para los casinos), Letonia, Malta, Países Bajos, Polonia (para los casinos), Portugal, Suecia, Eslovenia, Reino Unido).
26. Además se han aplicado las siguientes medidas: delimitación de zonas en las que ningún juego puede proponerse, como en las inmediaciones de las escuelas (Austria, Bélgica, Lituania, Polonia, Portugal); limitación del importe de las apuestas o ganancias (Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia, Suecia, Eslovenia, Reino Unido); prohibición del juego a crédito (Bélgica, Estonia, Grecia, Finlandia, Francia, Lituania, Portugal).
27. Se presta también una atención especial a la publicidad. Una mayoría de Estados miembros ha fijado normas específicas que limitan la publicidad sobre los juegos y/o que imponen la obligación de información sobre los peligros de esta actividad (Bélgica, Bulgaria, República Checa, Alemania, Dinamarca, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda, Lituania, Letonia, Polonia, Suecia) o prevé tales normas (Finlandia). En otros Estados, estas restricciones resultan de códigos de buena conducta (Austria, Malta, Países Bajos, Portugal, Reino Unido).

- Protección de los consumidores
28. Con el fin de proteger a los consumidores, los Estados miembros han fijado normas que permiten preservar la fiabilidad de las operaciones de juegos y la honorabilidad de los operadores. Además de las disposiciones comunitarias sobre este tema, se han aplicado dispositivos más específicos: definición y/o control de los propietarios de las empresas privadas solicitantes de la concesión de una licencia o de una autorización (Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Letonia, Malta, Polonia, Portugal, Eslovenia, Reino Unido); expedición de autorización para los directivos y/o el personal de los establecimientos de juegos (Austria, Bélgica, Grecia, Francia, Lituania, Malta, Portugal, Eslovenia, Reino Unido); control de los materiales de juego (Bélgica, Bulgaria, Alemania, Dinamarca, Grecia, Francia, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Reino Unido).
29. Por otra parte, la tasa de ganancia del jugador es objeto de un marco preciso en una mayoría de Estados miembros, bien con objeto de preservar a los jugadores ante la atracción del juego (Francia), o bien con objeto de garantizarles una ganancia equitativa con relación a sus apuestas (Bélgica, Bulgaria, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Hungría, Italia, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Suecia, Eslovenia).

#### *Financiación de actividades de interés general e imposición*

30. En la casi totalidad de los Estados miembros, una parte sustancial, o incluso la totalidad, del producto de los juegos y apuestas se destina, directamente o por medio del presupuesto del Estado, a algunas actividades que responden a objetivos de interés general. Los importes en cuestión pueden, respecto al total de las apuestas, resultar muy sustanciales; representan generalmente un 10% del producto bruto de los juegos<sup>10</sup> o incluso, en algunos Estados miembros y para la totalidad o parte de los juegos, un 10% o más de las sumas apostadas (Bélgica, Bulgaria, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Países Bajos, Polonia, Portugal).

---

<sup>10</sup> El importe total del producto bruto de los juegos en el conjunto de la Unión Europea se estimaba, en 2003, en 51,5 mil millones de euros (fuente: informe del Instituto suizo de derecho comparado, antes citado).

31. El destino final de dichas sumas depende de las tradiciones morales, filosóficas y culturales nacionales. Se constata no obstante en una enorme mayoría de Estados miembros que estas transferencias se destinan en gran parte a obras sociales, caritativas o humanitarias. Además, varias legislaciones prevén que se transfiera una parte de las sumas procedentes, en particular, de apuestas deportivas e hípcas vuelva al mundo deportivo y al sector equino (Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Alemania, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, Rumania, Suecia, Eslovenia, Reino Unido). En otros Estados miembros, estas sumas pueden destinarse a acciones culturales o educativas (Bélgica, Bulgaria, Alemania, Dinamarca, Grecia, Finlandia, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido) o al turismo (Eslovenia).
32. En materia de fiscalidad <sup>11</sup>, los juegos y apuestas son objeto en general de normas de una imposición específica al sector. Sin embargo, pocos Estados miembros aplican un tipo idéntico al conjunto del sector (Letonia, Países Bajos). Cuando algunos tipos diferentes están previstos, éstos difieren según el tipo de juego o apuesta. En general, el hecho de que se trate o no de juegos en línea no parece tenerse en cuenta.
33. La imposición se refiere generalmente al producto bruto de los juegos o sobre el importe de las apuestas jugadas. Si bien la aplicación de un tipo global es la situación más frecuente, varios Estados miembros aplican tipos progresivos. Además en numerosos Estados miembros, los operadores pueden estar sometidos a derechos de acceso al mercado, vinculados con la concesión de una licencia o de una autorización (Bulgaria, Chipre, República Checa, Estonia, Hungría, Lituania, Letonia, Malta, Países Bajos, Rumania, Eslovenia, Reino Unido).

---

<sup>11</sup> Varios Estados miembros, considerando que este tema era competencia del Consejo ECOFIN no desearon responder a esta pregunta.

## *Lucha contra el juego ilegal*

34. En el conjunto de los Estados miembros, la lucha contra el juego ilegal, tanto si se trata de juegos y apuestas físicas como en línea, constituye una de las misiones de los servicios de policía o, en su caso, de servicios especializados. El incumplimiento de las obligaciones impuestas a los operadores autorizados es en general objeto de sanciones administrativas. Por otro lado, están previstas en numerosos Estados miembros algunas sanciones penales, en particular contra los operadores que ejercen su actividad en el territorio nacional sin autorización.
35. En varios Estados miembros, en particular cuando éstos prohíben los juegos en línea o someten el acceso a su mercado a disposiciones particulares, la lucha contra el juego considerado como ilegal en Internet constituye ya una baza importante. Se mencionaron algunas nuevas herramientas que implican a los proveedores de acceso a Internet y a las instituciones financieras.
36. Así pues, tratándose de las instituciones financieras, algunos Estados miembros han decidido o prevén establecer una obligación de bloqueo de las transacciones bancarias con los sitios no autorizados (Bélgica, Alemania, Estonia, Finlandia, Francia, Lituania, Países Bajos).
37. Los proveedores de acceso a Internet también pueden o podrían participar como consecuencia de las reflexiones en curso. Se prevén las medidas siguientes: obligación de información de los usuarios con motivo de la conexión a un sitio ilegal (Bélgica, Estonia, Francia, Países Bajos); bloqueo del acceso a tales sitios (Alemania, Estonia, Finlandia, Italia).