

La traducción de esta página es automática [\[Enlace\]](#). Las traducciones automáticas pueden contener errores que menoscaben la claridad y la exactitud del texto. El Defensor del Pueblo declina toda responsabilidad por las eventuales discrepancias. Para asegurarse de que dispone de información fiable y [disfruta de] seguridad jurídica, consulte la versión original en inglés cuyo enlace aparece arriba. Para ampliar información, consulte nuestra [política en materia de idiomas y de traducción \[Enlace\]](#).

Decisión del Defensor del Pueblo Europeo en el asunto 425/2017/ANA sobre la supuesta falta de garantía de la Comisión Europea de la aplicación del Derecho de la Unión sobre los servicios de juego en línea en determinados Estados miembros

Decisión

Caso 425/2017/ANA - Abierto el 10/04/2017 - Decisión de 02/03/2018 - Institución concernida Comisión Europea (No se constató mala administración) |

La European Gaming and Betting Association («EGBA», por sus siglas en inglés), que representa a los operadores de apuestas y de juego en línea de la Unión Europea, presentó varias reclamaciones de infracción ante la Comisión Europea argumentando que el marco reglamentario del juego en línea de determinados Estados miembros no estaba en consonancia con el Derecho de la Unión.

Puesto que a la EGBA le preocupaba que la Comisión no profundizara en estas reclamaciones y no entablara un diálogo abierto con las partes interesadas, se dirigió al Defensor del Pueblo Europeo.

El Defensor del Pueblo Europeo emprendió una investigación sobre el asunto. Durante la investigación, la Comisión decidió archivar todas las reclamaciones de infracción. El Defensor del Pueblo Europeo observó que la Comisión dispone de una amplia facultad de apreciación para decidir si continúa con los casos de infracción y sobre cómo hacerlo y que la decisión tomada entra dentro del ámbito de dicha facultad. El Defensor del Pueblo Europeo examinó los archivos de la Comisión relativos a varios Estados miembros para evaluar su trato procesal de las reclamaciones de infracción de conformidad con las normas y los principios pertinentes. Basándose en ese examen, resolvió que la Comisión no había incurrido en un caso de mala administración. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo Europeo archivó el asunto.



Antecedentes de la denuncia

1. La denuncia fue presentada por la European Gaming and Betting Association (EGBA) [1] , que representa a varios operadores de juegos y apuestas en línea con licencia en la Unión Europea [2] .

2. EGBA consideró que la Comisión Europea no garantizaba que el marco regulador de los servicios de juegos de azar en línea de determinados Estados miembros cumpliera el Derecho de la Unión, en particular la libre prestación de servicios (artículo 56 del TFUE), la libertad de establecimiento (artículo 49 del TFUE) y las obligaciones derivadas de la Directiva 2015/1535 [3] (en lo sucesivo, «Directiva OTC»).

3. A este respecto, EGBA, junto con siete asociaciones de juegos de azar en línea, escribió a la Comisión Europea el 14 de diciembre de 2016 para quejarse de la Comisión:

— falta de acción en relación con el procedimiento formal de infracción que había incoado en 2013 contra las leyes sobre juegos de azar de Bélgica, Chipre, la República Checa, Lituania, Polonia y Rumanía;

— no haber llevado a Suecia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en 2014, a pesar de que Suecia no introdujo cambios en su legislación sobre juegos de azar;

— falta de actuación en relación con otros Estados miembros que introdujeron o mantuvieron infracciones del Derecho de la Unión en su legislación nacional;

— falta de actuación a raíz de las sentencias [4] por las que se declara que el Tratado interestatal alemán sobre el juego es incompatible con el Derecho de la Unión;

falta de transparencia con respecto a las preguntas de los diputados al Parlamento Europeo, el acceso a los documentos y las reuniones con las partes interesadas.

4. El denunciante pidió a la Comisión que:

— incoar un procedimiento de infracción contra aquellos Estados miembros cuya legislación nacional en el sector del juego sea contraria a las libertades fundamentales de los Tratados de la Unión;

— examinar la legislación de los Estados miembros que no han respetado la obligación de notificar los proyectos legislativos por los que se establecen reglamentos técnicos de conformidad con la Directiva OTC, y adoptar medidas para desalentar esta práctica;

— remítase a Suecia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), tal como se anunció en 2014, por incumplir el Derecho de la Unión.



mantener un diálogo abierto con las partes interesadas, como los diputados al Parlamento Europeo y la industria.

5. La Comisión respondió al denunciante el 20 de enero de 2017 y alegó que había estado colaborando con los Estados miembros y tratando de lograr el cumplimiento de la legislación de la UE en el sector de los juegos de azar en línea mediante el seguimiento de los procedimientos de infracción y el mantenimiento de un diálogo abierto con las partes interesadas.

6. Insatisfecho con la respuesta de la Comisión, el demandante se dirigió al Defensor del Pueblo Europeo el 10 de marzo de 2017.

La investigación

7. El Defensor del Pueblo inició una investigación sobre la supuesta falta de tratamiento por parte de la Comisión de una serie de denuncias de infracción relacionadas con el sector de los juegos de azar en línea

8. Durante la investigación, el equipo de investigación del Defensor del Pueblo realizó una inspección en la Comisión Europea el 26 de septiembre de 2017. El objetivo de la inspección era aclarar el estado de los casos de infracción relacionados con los juegos de azar en línea, mediante la inspección de expedientes de infracción específicos, a saber: a) todos los expedientes del paquete de infracciones de 2013, así como el expediente relativo a Suecia; y b) un mínimo de tres expedientes de otros casos de infracción que aún estaban en curso, especialmente los relativos al incumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva OTC (violación de la cláusula de statu quo, falta de notificación, etc.).

9. El 26 de octubre de 2017, el demandante informó al Defensor del Pueblo de que había recibido cartas previas al cierre de todas las reclamaciones que había presentado y que estaba siendo invitada a presentar cualquier nuevo material en el plazo de cuatro semanas.

10. El 10 de noviembre de 2017, el demandante envió observaciones sobre el informe de la inspección del Defensor del Pueblo y cierta información adicional.

11. El 7 de diciembre de 2017, la Comisión emitió un comunicado de prensa [5] en el que indicaba que había decidido archivar todos los procedimientos de infracción y las denuncias en el sector de los juegos de azar.

12. El demandante expresó su desacuerdo con esta decisión en correspondencia adicional con el Defensor del Pueblo, así como en un comunicado de prensa de la EGBA [6] .

13. La decisión del Defensor del Pueblo tiene en cuenta toda la información y los argumentos que recibió durante la investigación.



Argumentos presentados al Defensor del Pueblo

14. El denunciante alegó que la Comisión había decidido archivar las denuncias basándose únicamente en razones políticas.

15. Además, el denunciante alegó que la Comisión no había dado seguimiento a las denuncias de infracción y había retrasado injustificadamente su tramitación. En concreto, el denunciante alegó que el tiempo transcurrido desde que la Comisión había recibido las denuncias de infracción y había decidido remitir a Suecia ante el TJUE no era razonable [7] . Según el denunciante, la Comisión no había proporcionado a las partes interesadas ninguna justificación para ese retraso. El demandante alegó además que el Defensor del Pueblo había decidido en un caso de 2006 que las consideraciones políticas no constituían una buena razón para retrasar la tramitación de una reclamación [8] .

16. El denunciante también alegó que los procedimientos de la Comisión no eran transparentes.

17. En su respuesta, la Comisión alegó que está comprometida a lograr el cumplimiento de la legislación de la UE en el sector de los juegos de azar en línea y se refirió a su Comunicación de 2012 titulada « *Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea* » [9] , que contiene iniciativas y medidas en relación con los juegos de azar en línea. La Comisión dijo que había estado realizando un seguimiento de todos los procedimientos de infracción iniciados en 2013, analizando todos los cambios pertinentes en la legislación nacional que se introdujeron después del lanzamiento del paquete de infracción.

18. La Comisión señaló que había abierto nuevas investigaciones después de 2013, incluso contra los Estados miembros cubiertos por la acción de infracción inicial en 2013. En el caso de Suecia, la Comisión alegó que Suecia había realizado importantes esfuerzos para reformar su marco nacional para la prestación de servicios de juegos de azar en línea.

19. En cuanto a la transparencia, la Comisión declaró que mantenía un diálogo abierto con las partes interesadas del sector del juego a través de grupos de expertos; también colaboró con los reguladores nacionales de los Estados miembros, con el fin de reforzar y garantizar una protección adecuada de los consumidores, la prevención de los delitos relacionados con los juegos de azar, las actividades de blanqueo de capitales y la fijación de partidos en los acontecimientos deportivos.

20. Durante la inspección del Defensor del Pueblo, la Comisión dio explicaciones más completas sobre la evolución que había tenido lugar desde el punto de vista de la tramitación de las denuncias de infracción de que se trata.

21. En cuanto a las razones por las que aún no había remitido a Suecia ante el TJUE por incumplimiento de sus obligaciones en virtud del Derecho de la Unión, la Comisión aportó



pruebas para demostrar que, además de las modificaciones de la legislación sueca pertinente, existían intercambios internos y desacuerdos en el seno de la Comisión sobre si la situación jurídica en Suecia constituía un caso suficientemente claro de infracción del Derecho de la Unión como para justificar la incoación de un procedimiento judicial. Por lo tanto, la Comisión decidió continuar el diálogo con las autoridades suecas, en lugar de presentar el asunto ante el TJUE.

22. Por lo que se refiere a las demás denuncias de infracción, la Comisión presentó información para mostrar las medidas que había adoptado en la tramitación del paquete de infracciones. Como demostró la inspección, estos casos estaban pendientes en el circuito de aprobación interna de la Comisión, pero fue solo después del inicio de la investigación del Defensor del Pueblo que la Comisión decidió archivar todos los casos de infracción relacionados con las actividades de juego en línea.

23. En el comunicado de prensa de 7 de diciembre de 2017, la Comisión defendió su decisión de cerrar todos los casos de infracción haciendo referencia a su compromiso con una aplicación más estratégica del Derecho de la UE, centrándose en las prioridades políticas, tal como se describe en la Comunicación de la Comisión «Derecho de la UE: *Mejores resultados gracias a una mejor aplicación*» (en lo sucesivo, la «*Comunicación de 2017*»). [10] Tenía en cuenta además que el TJUE había reconocido reiteradamente los derechos de los Estados miembros a restringir los servicios de juego, y había elogiado los esfuerzos en curso de los Estados miembros por modernizar sus marcos jurídicos sobre los juegos de azar en línea.

24. En sus observaciones, EGBA expresó sus enérgicas objeciones a la decisión de la Comisión. Alegó que la decisión de la Comisión se basaba exclusivamente en motivos políticos [11] y constituía un abuso de poder. Además, declaró que al excluir a todo el sector de los juegos de azar en línea de las prioridades de ejecución de la Comisión, la Comisión había incumplido su deber de guardiana de los Tratados. En opinión de EGBA, la decisión de la Comisión discrimina al sector de los juegos de azar en línea y obstaculiza una de las prioridades actuales de la Comisión, el desarrollo del mercado único digital.

Evaluación del Defensor del Pueblo

25. La Comisión dispone de un amplio margen de apreciación a la hora de decidir si y cómo iniciar un procedimiento de infracción [12]. La decisión de archivar las denuncias de infracción basándose en que no representan una prioridad para la Comisión en un momento determinado está amparada por esta amplia facultad de apreciación. La función del Defensor del Pueblo se refiere a la tramitación administrativa y procesal de los casos de infracción por parte de la Comisión. El Defensor del Pueblo no puede interferir en el ejercicio del margen de apreciación de la Comisión mientras la Comisión actúe dentro de los límites de su autoridad jurídica. Sin embargo, el Defensor del Pueblo puede, como cuestión de buena administración, procurar que la Comisión explique adecuadamente cómo y por qué ha ejercido su facultad discrecional.

26. En este caso, el Defensor del Pueblo observa que la Comisión motivó claramente su



decisión de archivar los casos de infracción en cuestión. Declaró claramente que, dado que el TJUE ya ha dictado una serie de sentencias sobre la legalidad de las restricciones impuestas por los Estados miembros a la prestación de servicios de juegos de azar en línea, tales reclamaciones podrían resolverse ante los órganos jurisdiccionales nacionales que, en caso necesario, recurran al mecanismo de remisión preliminar del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). En el presente asunto nada sugiere que el traslado de las prioridades de ejecución de la Comisión, en lo que se refiere a los servicios de juegos de azar en línea, a los órganos jurisdiccionales nacionales pueda considerarse una transgresión de los límites de la facultad de apreciación de la Comisión. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo considera que no están justificadas nuevas investigaciones sobre la decisión de **la Comisión de archivar los casos de infracción** .

27. Por lo que respecta a la tramitación procesal de las denuncias de infracción por parte de la Comisión y, más concretamente, **al retraso en la tramitación de las reclamaciones por incumplimiento** , el Defensor del Pueblo observa que la Comisión se comprometió [13] a investigar las reclamaciones, con el fin de llegar a una conclusión sobre si el asunto debe cerrarse o llevarse a la fase formal del procedimiento de infracción, en el plazo de un año a partir de la fecha de registro de la denuncia. De la redacción de la Comunicación [14] («por *regla general*») se desprende que esto no excluye la posibilidad de que una investigación dure más de un año, en particular cuando una denuncia plantea problemas difíciles o complejos o cuando, como en el caso de autos, la Comisión está obligada a adoptar un enfoque global, coherente y coherente sobre determinados reglamentos y prácticas que afectan a muchos Estados miembros.

28. El Defensor del Pueblo ha aceptado que la Comunicación no establece un requisito absoluto para que la Comisión adopte una decisión en el plazo de un año a partir del día de la inscripción. Sin embargo, el Defensor del Pueblo ha considerado sistemáticamente que, cuando se supera el plazo de un año, una buena administración exige a la Comisión que explique las razones específicas y válidas del tiempo necesario para tramitar el caso [15] En general, el Defensor del Pueblo solo encontrará mala administración en este contexto si el tiempo que la Comisión tomó para tramitar las reclamaciones por infracción se amplió innecesariamente como consecuencia de negligencia por parte de la Comisión o aplazamientos infundados [16] .

29. Sin embargo, tras haber examinado detenidamente los documentos pertinentes de los expedientes de la Comisión, el Defensor del Pueblo considera que la Comisión siguió de cerca y de cerca los procedimientos de infracción en cuestión a lo largo de los años, y colaboró de manera coherente con los Estados miembros y las partes interesadas para lograr la armonización de los marcos jurídicos nacionales con el Derecho de la UE. En consecuencia, el tiempo necesario para tramitar las denuncias parece haber sido causado por la gran complejidad del paquete de infracción, que afecta a un gran número de Estados miembros, los asuntos judiciales en curso en la materia, tanto ante los órganos jurisdiccionales nacionales como ante el TJUE, y los intercambios y consultas internos.

30. En cuanto a la **cuestión de la transparencia** , a partir de los hechos presentados al



Defensor del Pueblo, la Comisión parece haber brindado suficientes oportunidades de diálogo con las partes interesadas en varias ocasiones y en diversos contextos. El Defensor del Pueblo también observa que, durante ese período, la Comisión mantuvo al demandante informado regularmente sobre sus propias denuncias de infracción.

31. En el curso de esta investigación, el denunciante alegó que la Comisión había retrasado la adopción de una decisión sobre las denuncias de infracción por razones políticas; y, cuando la Comisión finalmente se pronunció sobre las denuncias de infracción, que sus decisiones se basaban únicamente en consideraciones políticas. En apoyo de estas alegaciones, el demandante se refirió a una decisión del Defensor del Pueblo Europeo de 2006. [17] El Defensor del Pueblo observa que la decisión de 2006 se refería a una situación en la que la Comisión (1) no había adoptado ninguna decisión sobre la reclamación de infracción en cuestión y 2) había dicho explícitamente que su falta de decisión se debía a que la reclamación era «». El Defensor del Pueblo observa que, en el presente asunto, la Comisión ha adoptado ahora decisiones sobre las denuncias de infracción en cuestión. La Defensora del Pueblo observa también que, en su opinión, existían razones válidas para el retraso en la adopción de decisiones sobre estas reclamaciones. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo no acepta que el retraso en estos casos, ni las eventuales decisiones, reflejen consideraciones puramente políticas.

32. Para concluir, el Defensor del Pueblo considera que la tramitación por parte de la Comisión de las denuncias de infracción relativas a los juegos de azar en línea no constituye mala administración. Por lo tanto, el Defensor del Pueblo archiva el caso.

Conclusión

Sobre la base de la investigación, el Defensor del Pueblo archiva este caso con la siguiente conclusión:

No hay mala administración por parte de la Comisión Europea como consecuencia de las cuestiones planteadas por el denunciante en este caso.

Se informará al denunciante y a la Comisión Europea de esta decisión .

Emily O'Reilly

Defensor del Pueblo Europeo

Estrasburgo, 2.3.2018



[1] <http://www.egba.eu/about-us/> [Enlace].

[2] Branschföreningen för Onlinespel (BOS), Danish Online Gambling Association (DOGA), Deutscher Sportwettenverband e.V. (DSWV), Gibraltar Betting and Gaming Association (GBGA), Malta Remote Gaming Council (MRGC), Österreichische Vereinigung für Wetten und Glücksspiel (OVWG), Remote Gambling Association (RGA).

[3] Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de normas relativas a los servicios de la sociedad de la información (DO L 241 de 17.9.2015, p. 1).

[4] Asuntos acumulados C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07, C-359/07 y C-360/07 *Markus Stoß*, sentencia del Tribunal de 8 de septiembre de 2010; Asunto C-46/08 *Carmen Media Group Ltd*, sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2010; Asunto C-409/06 *Winner Wetten GmbH*, sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de septiembre de 2010; Asunto C-336/14 Procedimiento *penal contra Sebat Ince*, sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 2016.

[5] Comunicado de prensa de la Comisión Europea de 7 de diciembre de 2017 «La Comisión cierra los procedimientos de infracción y las denuncias en el sector de los juegos de azar». Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5109_en.htm [Enlace].

[6] <http://www.egba.eu/junckers-political-commission-leaves-gambling-reforms-courts/> [Enlace].

[7] Basado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en el artículo 17 del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, así como en la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo « *Actualización del tratamiento de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión* », COM(2012) 154 final de 2.4.2012.

[8] Asunto 289/2005/(WP)GG.

[9] Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones « *Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea* », COM(2012) 596 final Estrasburgo, 23.10.2012.

[10] Comunicación de la Comisión — «Derecho de la UE: Mejores resultados gracias a una mejor aplicación», C/2016/8600,

DO C 18 de 19.1.2017, p. 10, disponible en

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2017.018.01.0010.01.ENG&toc=OJ:C:2017:018:T [Enlace].

[11] Según la decisión del Defensor del Pueblo en el asunto 289/2005/(WP)GG.



[12] *Star Fruit/Comisión*, C-247/87 , ECLI:EU:C:1989:58, apartado 11; Tribunal de Primera Instancia: *Sonito y otros/Comisión* , C-87/89, ECLI:EU:C:1990:213, apartado 6.

[13] Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo « *Actualización de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión* », COM(2012) 154 final de 2.4.2012

[14] *Ibíd.*

[15] Véanse, por ejemplo, las decisiones del Defensor del Pueblo sobre las reclamaciones 731/2012/JN, punto 33; 2944/2004/(GK)(OV)ID, puntos 1.6-1.7; 706/2007/(WP)BEH, puntos 32 a 34; y 230/2011/(TS)EIS, puntos 27-28; así como la investigación de propia iniciativa del Defensor del Pueblo OI/5/2016/AB, 14 de septiembre de 2017.

[16] Véanse, por ejemplo, los casos: 706/2007/BEH, 230/2011/EIS, 731/2012/JN.

[17] Decisión del Defensor del Pueblo en el asunto 289/2005/(WP)GG