COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.11.2012
COM(2012) 655 final

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la participación de la Comisión Europea, en nombre de la UE, en la negociación de un Convenio internacional del Consejo de Europa para combatir la manipulación de los resultados deportivos

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO POLÍTICO

El amaño de partidos se considera unánimemente una de las mayores amenazas para el deporte contemporáneo. Afecta a valores del deporte como la integridad, el juego limpio y el respeto a los demás, y puede provocar la pérdida de interés de los seguidores y aficionados por el deporte organizado, sector que genera un 2 % del valor añadido bruto de la UE. Además, en el amaño de partidos están a menudo implicadas redes de delincuencia organizada activas a escala mundial. Este problema se ha convertido en una prioridad para los poderes públicos, el movimiento deportivo y los organismos que velan por el cumplimiento de la ley en todo el mundo.

La Comunicación de la Comisión «Desarrollo de la dimensión europea en el deporte» de 2011 reconoce explícitamente que amañar partidos es contrario a la ética y la integridad del deporte. La Comisión abordó también el problema del amaño de partidos en 2011 en su Libro Verde sobre el juego en línea, en su Comunicación sobre la lucha contra la corrupción en la UE y en su Comunicación «Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea».

El Parlamento Europeo adoptó en junio de 2011 una Declaración escrita sobre la lucha contra la corrupción en el deporte europeo y, en febrero de 2012, una Resolución sobre el desarrollo de la dimensión europea en el deporte, en la que insta a reforzar la cooperación internacional para combatir el amaño de partidos. El 29 de noviembre de 2011 el Consejo de la UE adoptó conclusiones sobre la lucha contra el amaño de partidos en las que instaba a la Comisión, a los Estados miembros y a la partes interesadas no gubernamentales a cooperar y adoptar medidas a diferentes niveles para mejorar la lucha contra el amaño de partidos en la UE.

En marzo de 2011 el Comité Olímpico Internacional (COI) creó un Grupo de Trabajo, compuesto por representantes de alto nivel del movimiento deportivo, los poderes públicos, las organizaciones internacionales y los operadores de apuestas, para que propusiera formas de combatir las apuestas deportivas irregulares e ilegales, y el 2 de febrero de 2012 se adoptó una hoja de ruta en Lausana para la adopción de medidas al respecto.

El 28 de septiembre de 2011 el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó una Recomendación sobre la promoción de la integridad del deporte frente a la manipulación de resultados, en particular el amaño de partidos. En dicha Recomendación se pide al Acuerdo Parcial Ampliado sobre el Deporte (EPAS) que lleve a cabo un estudio de viabilidad de un posible instrumento jurídico internacional para prevenir y combatir el amaño de partidos. El 15 de marzo de 2012, la Conferencia de Ministros Responsables del Deporte del Consejo de Europa, reunida en Belgrado, tomó nota de las conclusiones del estudio y pidió al EPAS que entablara negociaciones, de forma coordinada con la UE, sobre un posible instrumento jurídico internacional (convenio) para combatir la manipulación de resultados deportivos, especialmente el amaño de partidos. El 13 de junio de 2012, el Comité de Ministros del Consejo de Europa respaldó dicha petición. En el verano de 2012, el EPAS invitó a los países firmantes del Convenio Cultural Europeo a manifestar su interés por participar en las negociaciones de un proyecto de Convenio del Consejo de Europa contra la manipulación de resultados deportivos.

2. POSIBLE CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA CONTRA EL AMAÑO DE PARTIDOS: CONTENIDO Y CALENDARIO EVENTUALES

Sobre la base del estudio de viabilidad realizado por el EPAS, el posible contenido del futuro Convenio del Consejo de Europa puede estructurarse de la manera siguiente:

1. Prevención

   a) Coordinación interna

   b) Promoción y apoyo de las medidas que adopte el movimiento deportivo

   c) Creación de un marco para el mercado de las apuestas

   d) Promoción de las medidas que adopten los operadores de apuestas

2. Cooperación internacional

   e) Poderes públicos – deporte

   f) Poderes públicos (reguladores de apuestas) – operadores de apuestas

   g) Cooperación internacional entre las autoridades judiciales o las autoridades que velan por el cumplimiento de la ley

   h) Consultas tripartitas

3. Sanciones

   i) Combinación de sanciones disciplinarias, administrativas y penales

   j) Disciplinarias

   k) Administrativas

   l) Penales

   m) Jurisdicción

4. Garantía del cumplimiento de la ley

   n) Investigación

   o) Ciberdelincuencia

5. Continuación

   p) Seguimiento

   q) Comité del Convenio

Uno de los aspectos más importantes de la lucha contra el amaño de partidos a nivel de la UE o a nivel internacional es la necesidad de coordinar a las diferentes partes interesadas que actúan sobre el terreno, en particular los poderes públicos, los organismos que velan por el

cumplimiento de la ley, los reguladores de apuestas, el movimiento deportivo con todos sus componentes y los operadores de apuestas (loterías y operadores privados). El principal valor añadido de un Convenio del Consejo de Europa contra el amaño de partidos es la creación de una plataforma de cooperación transfronteriza y transectorial en la que participarían todos los agentes pertinentes. Una ventaja significativa de este Convenio radicaría en sus estructuras de seguimiento y continuación, basadas en el modelo de los comités permanentes existentes para los convenios del Consejo de Europa en el ámbito del deporte (lucha contra el dopaje y violencia de los espectadores). Estas estructuras deberían estar abiertas a todas las partes interesadas pertinentes y convertirse en el foro de debate sobre la aplicación del Convenio y los avances en la lucha contra el amaño de partidos en Europa.

Otra ventaja importante de un futuro Convenio es que estaría abierto a países no europeos: todos los países podrían firmarlo y ratificarlo (por ejemplo, Canadá y Australia son Parte en el Convenio del Consejo de Europa contra el dopaje). Este aspecto es fundamental, dado que la cooperación a escala mundial, principalmente con los países en los que están generalizadas las apuestas deportivas, como los del Sudeste Asiático, se considera esencial para combatir eficazmente las redes transnacionales de delincuencia organizada que están implicadas en amaños de partidos y operan en distintos continentes.

El Convenio propuesto no constituiría un instrumento de armonización de las legislaciones nacionales de las partes firmantes. Aunque mencionaría el establecimiento de una definición acordada de «amaño de partidos» y la adopción de un abanico de sanciones efectivas, disuasorias y proporcionadas, estas disposiciones se formularían de manera que las partes firmantes pudieran gozar de cierta flexibilidad a la hora de aplicarlas.

El contenido preciso, la estructura y el ámbito de aplicación del texto del Convenio son a estas alturas más bien teóricos, puesto que se tratarán en las futuras negociaciones.

Un grupo de redacción, compuesto por representantes de los Estados miembros que participen en las negociaciones, será responsable de la preparación del texto del Convenio. En los documentos distribuidos por el Consejo de Europa se indica explícitamente que podrá participar en él un representante de la UE. Este grupo se reunió en Estrasburgo por primera vez del 9 al 11 de octubre de 2012 para mantener conversaciones exploratorias. La Comisión asistió a esa primera reunión exploratoria en calidad de observador *ad hoc*. El EPAS, que asumirá la secretaría, calcula que el grupo de redacción celebrará siete reuniones de tres días entre octubre de 2012 y diciembre de 2013, con el fin de presentar el Convenio a la firma del Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2014.

3. PAPEL DE LA UE EN LA LUCHA CONTRA EL AMAÑO DE PARTIDOS

El amaño de partidos es un asunto relativamente nuevo en la agenda de la UE para el deporte, y las iniciativas al respecto son, por tanto, muy recientes. En la Comisión, la participación en la lucha contra el amaño de partidos puede examinarse desde tres ángulos distintos, correspondientes a los tres aspectos principales de este problema.

El aspecto deportivo: Tal como se establece en el artículo 165 del Tratado, uno de los objetivos de la acción de la UE en el ámbito deportivo es desarrollar la dimensión europea del deporte, promoviendo la equidad en las competiciones deportivas y protegiendo la integridad física y moral de los deportistas. La Comisión ha adoptado una primera iniciativa concreta en este ámbito al incluir en la convocatoria de propuestas para la ejecución de la «Acción preparatoria: Asociaciones europeas en el ámbito del deporte», de 2012, una línea prioritaria

para proyectos centrados en la prevención del amaño de partidos mediante la educación y la información de las partes interesadas, especialmente los deportistas, los árbitros, los jueces de las competiciones y los directivos del deporte. El objetivo del apoyo financiero que se prestará a raíz de esta convocatoria consiste en reforzar el aspecto preventivo de la lucha contra el amaño de partidos mediante el intercambio de buenas prácticas. La lucha contra el amaño de partidos figura también entre los objetivos del capítulo dedicado al deporte del programa «Erasmus para Todos», que probablemente permitirá prestar apoyo de forma estructurada a acciones similares más allá de 2014. Además de prestar ayuda financiera, la Comisión coopera estrechamente con las partes interesadas externas (en particular el COI y el Consejo de Europa) en la búsqueda de formas de combatir el amaño de partidos a escala europea e internacional. La Comisión asume también la secretaría del Grupo de Expertos de la UE sobre la Buena Gobernanza en el Deporte, creado de acuerdo con la Resolución del Consejo sobre un Plan de Trabajo de la UE para el deporte de mayo de 2011. El Grupo de Expertos elaboró recomendaciones que sometió al análisis del Grupo de Trabajo del Consejo sobre el deporte en junio de 2012.

El aspecto del juego de azar y las apuestas: Los amaños de partidos no están necesariamente vinculados con apuestas deportivas. Sin embargo, la combinación de apuestas deportivas no reguladas y el amaño de partidos supone una amenaza para las manifestaciones deportivas, debido en gran medida a la existencia de personas o redes delictivas que utilizan las apuestas deportivas como fuente de ingresos o con fines de blanqueo de capitales. En el Libro Verde sobre el juego en línea, consulta pública realizada por la Comisión en 2011, se abordaron cuestiones relacionadas con la integridad del deporte. Se recibieron unas doscientas cincuenta respuestas de distintas partes interesadas, incluidos varios organismos deportivos. La consulta se completó con cinco talleres temáticos en el transcurso de 2011, uno de los cuales, celebrado el 10 de mayo, se dedicó especialmente al juego en línea y la integridad del deporte (con particular atención al amaño de partidos). El 23 de octubre de 2012, como continuación al Libro Verde, la Comisión adoptó la Comunicación «Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea» [COM(2012) 596 final]. La protección de la integridad del deporte contra el amaño de partidos es una de las prioridades presentadas en la Comunicación y a tal fin se propone un Plan de Acción que incluye la participación de la Comisión en los trabajos del Consejo de Europa sobre un posible Convenio contra la manipulación de resultados deportivos.

El aspecto de la corrupción: El amaño de partidos es una forma de corrupción y, como tal, está sancionado por las legislaciones penales nacionales. La Comisión está aplicando el paquete de medidas contra la corrupción adoptado en 2011, que está orientado a la mejora del seguimiento y la evaluación de la lucha contra la corrupción, en particular mediante la elaboración de un Informe Anticorrupción de la UE mediante el cual la Comisión evaluará periódicamente varios aspectos destacados en relación con la corrupción y la capacidad de control de la corrupción en los Estados miembros de la UE. El Informe podría abordar también cualquier asunto destacado relacionado la corrupción, incluido el amaño de partidos en el deporte. El Informe Anticorrupción de la UE, acompañado de un análisis por Estado miembro, con recomendaciones para cada uno de ellos, será publicado por la Comisión cada dos años a partir de 2013. Paralelamente, la Comisión está estudiando las modalidades de la posible participación de la UE en el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa, cuya finalidad es aumentar el valor añadido a la lucha de la UE contra la corrupción.

El Parlamento Europeo se refirió al problema del amaño de partidos, especialmente cuando está vinculado con apuestas, en su informe de 2009 sobre la integridad de los juegos de azar

en línea (A6-0064/2009). Abordó también esta cuestión de forma más detallada en su informe de 2011 sobre el juego en línea en el mercado interior (A7-0342/2011), en el que mencionaba cuestiones relacionadas con la cooperación transfronteriza policial y judicial, la colaboración entre los organizadores de competiciones deportivas y los operadores de juegos y apuestas, el establecimiento de redes y puntos de contacto nacionales para tratar los casos de amaño de partidos y la definición de «amaño de partidos» a nivel de la UE. Por último, el problema del amaño de partidos se abordó también en el informe de 2012 del Parlamento Europeo sobre la dimensión europea en el deporte (A7-0385/2011), en el que el Parlamento pedía a las federaciones deportivas que trabajasen en estrecha colaboración con los Estados miembros para proteger la integridad del deporte.

El Consejo abordó por primera vez la lucha contra el amaño de partidos en el Plan de Trabajo de la UE para el deporte 2011-2014, adoptado en mayo de 2011, en el que la integridad del deporte, en particular la lucha contra el amaño de partidos, figuraba como asunto prioritario para el periodo 2011-2014. Asimismo, en noviembre de 2011 el Consejo adoptó conclusiones sobre la lucha contra el amaño de partidos en las que invitaba a los Estados miembros y a las partes interesadas a fomentar el desarrollo de programas educativos y a garantizar una estrecha cooperación entre todas las partes interesadas. El Grupo de Trabajo del Consejo sobre el deporte debate actualmente el texto del proyecto de conclusiones sobre el establecimiento de una estrategia para combatir la manipulación de resultados deportivos, que debe adoptarse en noviembre de 2012.

Los dos organismos de la UE encargados de la cooperación transfronteriza policial y judicial, Europol y Eurojust, también participan activamente en la lucha contra el amaño de partidos. Si bien la cooperación en el ámbito del deporte de los organismos que velan por el cumplimiento de la ley a nivel de la UE se ha centrado tradicionalmente en el problema de la violencia de los espectadores, el amaño de partidos se ha convertido en los dos últimos años en un nuevo ámbito de cooperación transfronteriza. Actualmente hay dos casos abiertos, de los que se ocupa un Equipo Conjunto de Investigación (ECI) en el que participan cuatro países de la UE (DE, HU, AT y FI). La razón declarada por Europol y Eurojust para ocuparse de los amaños de partidos es que en estas prácticas están a menudo implicadas importantes organizaciones de delincuencia organizada.

Todos estos elementos están enfocados en la misma dirección: la lucha contra el amaño de partidos se ha convertido en una prioridad en diferentes ámbitos de actuación de la UE (política de deportes, supervisión de los mercados de los juegos de azar y lucha contra la corrupción) y es probable que centre aún más la atención del público tras los recientes casos de corrupción en varios ámbitos del mundo del deporte.

Dado que el Convenio previsto no tiene como objetivo armonizar las disposiciones de Derecho penal en los países firmantes ni persigue fines de armonización en otros campos, como las leyes sobre los juegos de azar y las apuestas, y puesto que, en virtud del artículo 6 del TFUE, la UE solo tiene competencia para apoyar, coordinar o complementar medidas de los Estados miembros en el ámbito del deporte, se propone que la UE participe en las próximas negociaciones junto con sus Estados miembros. La participación propuesta en las negociaciones no tiene incidencia en el presupuesto de la UE.

Por consiguiente, la Comisión recomienda que el Consejo:

– adopte la Decisión adjunta por la que se autoriza la participación de la Comisión Europea, en nombre de la UE, en la negociación de un Convenio internacional del Consejo de Europa para luchar contra la manipulación de resultados deportivos;

– emita las directrices de negociación adjuntas a dicha Decisión;

– designe un comité especial, en consulta con el cual se llevarán a cabo las negociaciones.

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la participación de la Comisión Europea, en nombre de la UE, en la negociación de un Convenio internacional del Consejo de Europa para combatir la manipulación de los resultados deportivos

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 218, apartados 3 y 4,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

Deben entablarse negociaciones sobre la preparación de un Convenio internacional del Consejo de Europa para combatir la manipulación de los resultados deportivos.

La Unión debe participar en esas negociaciones.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a la Comisión a negociar, en nombre de la Unión Europea, un Convenio internacional del Consejo de Europa para combatir la manipulación de los resultados deportivos.

Artículo 2

Las directrices de negociación figuran en el anexo.

Artículo 3

Las negociaciones se llevarán a cabo en consulta con el [nombre del comité especial, que insertará el Consejo].

Artículo 4

El destinatario de la presente Decisión será la Comisión.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente

ANEXO

DIRECTRICES PARA LA NEGOCIACIÓN

de un Convenio internacional del Consejo de Europa para combatir la manipulación de los resultados deportivos

El futuro Convenio tendrá como finalidad la creación de un marco jurídico internacional para prevenir y combatir la manipulación de resultados deportivos, en particular el amaño de partidos. El objetivo del Convenio debe ser el refuerzo de la cooperación internacional en este contexto y el establecimiento de un mecanismo de seguimiento que garantice una actuación efectiva de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Convenio.

La Unión Europea participará en estas reuniones para garantizar la coherencia de la propuesta de Convenio con el acervo de la UE, especialmente en lo que atañe a las libertades del mercado interior (libre prestación de servicios y libertad de establecimiento) y a la cooperación judicial en asuntos penales.

La Unión Europea participará también en las negociaciones a efectos de garantizar que las disposiciones del futuro Convenio se ajusten a las políticas de la UE en los ámbitos del deporte, los juegos de azar en línea y la lucha contra la corrupción. Los documentos de referencia de estas políticas son, entre otros, los siguientes:

- la Comunicación de la Comisión «Desarrollo de la dimensión europea en el deporte» [COM(2011) 12 final];
- el Libro Verde sobre el juego en línea en el mercado interior [COM(2011) 128 final];
- la Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción en la UE [COM(2011) 308 final];
- la Comunicación de la Comisión «Hacia un marco europeo global para los juegos de azar en línea» [COM(2012) 596 final];
- las conclusiones del Consejo sobre la lucha contra el amaño de partidos (16819/11).