



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.12.2001
COM(2001) 771 final

INFORME DE LA COMISIÓN

basado en el artículo 11 de la Decisión-marco del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con vistas a la introducción del euro

{SEC(2001)1999}

INFORME DE LA COMISIÓN

basado en el artículo 11 de la Decisión-marco del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con vistas a la introducción del euro

INTRODUCCIÓN

1.1. Introducción

1.1.1. *Protección del euro contra la falsificación*

De conformidad con el artículo 11 de la Decisión-marco del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo contra la falsificación de moneda con vistas a la introducción del euro¹ (denominada en lo sucesivo 'la Decisión-marco') y con referencia a las conclusiones del Consejo conjunto ECOFIN/JAI, de 16 de octubre de 2001², la Comisión tiene que elaborar un informe escrito sobre las medidas tomadas por los Estados miembros para ajustarse a esa Decisión-marco.

Los billetes y las monedas en euros se pondrán en circulación el 1 de enero de 2002³ en los Estados miembros que han adoptado el euro. La importancia a nivel internacional del euro significa que estará especialmente expuesto al riesgo de falsificación. Es preciso garantizar que el euro está protegido de manera adecuada en todos los Estados miembros, entre otras cosas, mediante medidas penales eficientes, antes incluso de que la moneda empiece a ponerse en circulación, a fin de defender la necesaria credibilidad de la nueva moneda, evitando así graves consecuencias económicas. Tanto la comunicación de la Comisión de 22 de julio de 1998 titulada "Protección del euro - Lucha contra la falsificación", como la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de noviembre de 1998 sobre la comunicación de la Comisión o la recomendación del Banco Central Europeo de 7 de julio de 1998⁴ ponen de relieve la importancia de un nivel equivalente de protección penal del euro

¹ DO L 140 de 14.06.2000, P. 1.

² El Consejo conjunto ECOFIN/JAI, de 16 de octubre de 2001, concluyó que 'en un futuro próximo, deberá presentarse al Consejo un informe sobre la aplicación por los Estados miembros de la Decisión-marco del Consejo de 29 de mayo de 2000' (parte B, debate sobre la protección del euro contra la falsificación, n° 3, doc. 12225/01).

³ Véase el Reglamento (CE) n° 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro, DO L 139 de 11.5.1998, p.2. El artículo 12 de ese Reglamento obliga a los Estados miembros participantes a garantizar la imposición de unas sanciones adecuadas contra la falsificación de billetes y monedas en euro.

⁴ (1) Comunicación de la Comisión, de 22 de julio de 1998, al Consejo, al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo titulada "Protección del euro - Lucha contra la falsificación" (COM (98) 474 final).

(2) Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de noviembre de 1998, relativa a la Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Banco Central Europeo titulada "Protección del euro - Lucha contra la falsificación" (DO C 379 de 7.12.1998, p. 39).

(3) Recomendación del Banco Central Europeo, de 7 de julio de 1998, relativa a la adopción de ciertas medidas para aumentar la protección legal de los billetes y monedas en euro (DO C 11, de 15.1.1999, p. 13).

contra la falsificación en la Unión. El Consejo Europeo declaró también que «es preciso adoptar lo antes posible en 2001 un sistema efectivo para proteger el euro contra la falsificación»⁵.

Para lograr una protección penal equivalente y cada vez mayor del euro en la Unión, el Consejo adoptó la Decisión-marco de 29 de mayo de 2000.

La protección penal del euro contra la falsificación forma parte de un paquete de medidas legislativas, policiales y técnicas, identificadas en la Comunicación de la Comisión. Basándose en una propuesta por la Comisión, el Consejo adoptó el 28 de junio de 2001 dos Reglamentos paralelos referentes a la protección del euro contra la falsificación. En el primer Reglamento⁶ se establecen los procedimientos para recoger, almacenar e intercambiar la información sobre falsificaciones y sobre la falsificación. El segundo Reglamento⁷ amplía los efectos del primero a los Estados miembros que no han adoptado el euro. En abril de 1999, el Consejo adoptó una decisión⁸ que ampliaba el mandato de Europol a la lucha contra la falsificación de dinero y de medios del pago⁹, que será modificada sobre la base de una iniciativa sueca. Se espera que, sobre la base de una iniciativa de la República Francesa¹⁰, el Consejo adopte antes de que acabe 2001, una decisión sobre la protección del euro contra la falsificación. Esta decisión tiene por objeto completar los dos Reglamentos¹¹ paralelos.

Suecia ha iniciado una enmienda a la Decisión-marco de 29 de mayo de 2000 relativa a una disposición complementaria (artículo 9a) sobre el reconocimiento de las condenas¹² previas, cuya aprobación por el Consejo se espera para antes de que acabe el 2001.

1.1.2. *La obligación de elaborar un informe de evaluación*

El artículo 11 de la Decisión-marco de 29 de mayo de 2000 obliga a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para cumplir sus disposiciones a más tardar el 29 de mayo de 2001, con excepción de la letra a) del artículo 5, que debían cumplir antes del 31 de diciembre de 2000. Para las mismas fechas, los Estados miembros debían haber remitido a la Secretaría General del Consejo, a la Comisión y

⁵ En su reunión de Niza, celebrada entre los días 7 y 9 de diciembre de 2000, Conclusión n° 34 SN 400/1/00.

⁶ Reglamento CE 1338/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se establecen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación - DO L181/6, 04.07.2001.

⁷ Reglamento CE 1339/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se amplían los efectos del Reglamento 1338/2001, por el que se establecen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación, a los Estados miembros que no han adoptado el euro como su moneda única. DO L 181/11, de 04.07.2001.

⁸ 1999/C/149/02-DO C 149 de 28.5.1999, P. 16.

⁹ 2001/C225/04 - DO C 149, de 10.8.2001.

¹⁰ Iniciativa del Gobierno de la República Francesa con vistas a la adopción de una decisión del Consejo sobre la protección del euro contra la falsificación (DO C 75/1 de 07.03.2001).

¹¹ Véase también el capítulo 2.1.2 de la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo (COM (2001) 561 final): El segundo informe sobre los preparativos para la introducción de los billetes y monedas en euro.

¹² 'Iniciativa del Reino de Suecia con vistas a la adopción de una Decisión-marco del Consejo por la que se modifica la Decisión-marco 2000/383/JAI sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con vistas a la introducción del euro', DO C 225 de 10.8.2001, p.9.

al Banco Central Europeo el texto de las disposiciones por las que incorporan a su Derecho nacional las obligaciones que les impone la Decisión-marco. Sobre la base de un informe elaborado con arreglo a esa información y a un informe escrito de la Comisión, el Consejo debería haber evaluado, a más tardar el 30 de junio de 2001, en qué medida los Estados miembros han tomado las medidas necesarias para cumplir con la Decisión-marco.

No obstante, a 29 de mayo de 2001, solamente dos Estados miembros habían notificado a la Comisión las medidas adoptadas para aplicar la Decisión-marco. Así las cosas, un informe escrito hubiera tenido muy poco sentido. Por lo tanto, la Comisión consideró más apropiado retrasar la preparación del informe hasta que se hubieran recibido (casi) todas las contribuciones (el Cuadro 1 muestra la fecha de disposición de las distintas contribuciones de los Estados miembros).

Los informes con arreglo al artículo 11 de la Decisión-marco son la principal fuente de información. Por lo tanto, el valor del presente informe depende en gran medida de la calidad y la puntualidad de la información nacional recibida por la Comisión. La Comisión ha tenido también en cuenta, en su caso, la información contenida en el resumen de las respuestas de los Estados miembros al cuestionario, elaborado bajo la Presidencia austríaca, sobre las medidas penales para combatir la falsificación del euro¹³ y el informe del BCE sobre la protección legal de los billetes de banco en la Unión Europea¹⁴.

1.2. Método y criterios de evaluación para esta Decisión-marco

1.2.1. Decisiones marco ex artículo 34 (2) (b) TUE y Directivas ex artículo 249 Tratado CE

La Decisión-marco está basada en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y, en particular, en la letra e) de su artículos 31 y en la letra b) del apartado 2) de su artículo 34.

Según el artículo 34: "las decisiones marco serán vinculantes para los Estados miembros en cuanto al resultado que debe lograrse pero dejarán a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los métodos".

Es importante subrayar de entrada que es la primera vez en que se evalúa la aplicación de una decisión marco. No hay ningún precedente ni método estándar para evaluar la aplicación de las decisiones marco.

Como instrumento jurídico, esta Decisión-marco puede compararse mejor con una Directiva¹⁵. Ambos instrumentos son vinculantes para los Estados miembros en cuanto al resultado que debe lograrse pero dejan a las autoridades nacionales la elección de la forma y los métodos. Sin embargo, las decisiones marco no implican un efecto directo. Muchas directivas contienen una disposición que obliga a los Estados miembros a presentar informes sobre la aplicación de la directiva así como la obligación de que la Comisión elabore un informe 'consolidado' sobre la aplicación

¹³ Documento 5429/1/99 JUSTPEN 3.

¹⁴ Banco Central Europeo: Informe sobre la protección legal de los billetes de banco en los Estados miembros de la Unión Europea, noviembre de 1999.

¹⁵ Artículo 249 del Tratado CE.

de la directiva¹⁶. Sobre la base de tales informes, las instituciones, tales como el Consejo y el PE, pueden evaluar en qué medida los Estados miembros han aplicado las disposiciones de la directiva para controlar los progresos realizados en un área específica de interés comunitario. Las directivas de armonización, en particular, son evaluadas por la Comisión para verificar en qué medida los Estados miembros han cumplido sus obligaciones. En último término, esa evaluación puede llevar a la Comisión a la decisión de incoar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro que no haya cumplido suficientemente sus obligaciones¹⁷.

Sobre la base de esta Decisión-marco, los Estados miembros están especialmente obligados a aproximar entre sí sus respectivas definiciones del delito específico de falsificación de dinero. Además, los Estados miembros están obligados a garantizar la adopción de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias para lograr un nivel equivalente de disuasión. La Decisión-marco obliga a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias en especial para conseguir el grado de aproximación de las disposiciones nacionales de Derecho penal sustantivo previstas en dicho instrumento, con el fin de lograr una protección penal equivalente y cada vez mayor del euro en la Unión. La Comisión no puede recurrir al Tribunal de Justicia para que se ejecute la legislación de incorporación de la Decisión-marco.

1.2.2. *Criterios de evaluación*

Para poder evaluar sobre la base de criterios objetivos si una Decisión-marco ha sido plenamente aplicada por un Estado miembro, existen ciertos criterios generales con respecto a las directivas que, *mutatis mutandis*, deben aplicarse a las decisiones marco, tales como:

1. la forma y los métodos de puesta en práctica del resultado que ha de lograrse deben elegirse de modo que se garantice que la directiva funciona eficazmente teniendo en cuenta sus objetivos¹⁸
2. cada Estado miembro está obligado a aplicar las directivas de un modo que satisfaga los requisitos de claridad y de seguridad jurídica y, por lo tanto, a incorporar las disposiciones de la directiva en disposiciones nacionales de carácter vinculante¹⁹
3. la incorporación no exige necesariamente la promulgación exactamente con las mismas palabras en una disposición legal expresa; por lo tanto, puede ser suficiente un contexto legal general (tal como unas medidas adecuadas ya

¹⁶ Véase, por ejemplo, el informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la normativa comunitaria sobre residuos: Directiva 75/422/CEE, relativa a los residuos; Directiva 91/689/CEE, relativa a los residuos peligrosos; Directiva 75/439/CEE, relativa a los aceites de los residuos y Directiva 86/278/CEE relativa a los lodos de depuradora durante el período 1995-1997 (COM (1999) 752 final).

¹⁷ Artículo 226 del Tratado CE

¹⁸ Véase la jurisprudencia pertinente sobre la aplicación de las directivas: Asunto 48/75, *Royer*, [Rec. 1976, pág. 497 a 518].

¹⁹ Véase la jurisprudencia pertinente sobre la aplicación de las directivas: Asunto 239/85, *Comisión v. Bélgica* [Rec.1986, pág. 3645 a 3659]. Véase también el caso 300/81, *Comisión v. Italia* [Rec. 1983, pág. 449 a 456].

existentes), siempre que se garantice la plena aplicación de la directiva de manera suficientemente clara y precisa²⁰

4. las directivas deben ponerse en práctica en el plazo prescrito a tal efecto²¹.

Ambos instrumentos son vinculantes 'en cuanto a los resultados que deben lograrse'. Esto puede definirse como una situación legal o real que hace justicia al interés que el instrumento debe garantizar con arreglo al Tratado²².

El objetivo general de la Decisión-marco consiste en conseguir y garantizar en toda la Unión Europea un nivel equivalente de protección penal contra la falsificación del euro mediante medidas que deben tomar los Estados miembros, tales como definir conductas punibles específicas²³ y aprobar sanciones penales eficaces, proporcionadas y disuasorias²⁴. Los Estados miembros deberán también cooperar para decidir cuál de ellos perseguirá al autor o autores de un delito, con el fin, cuando sea posible, de centralizar las actuaciones judiciales en un solo Estado miembro²⁵. Cabe concluir que la Decisión-marco cubre distintos temas relativos al Derecho penal nacional sustantivo, así como otros asuntos, como el de la competencia jurisdiccional nacional.

La evaluación general, prevista en el capítulo 2, de en qué medida se han ajustado los Estados miembros a la Decisión-marco, debe basarse, en la medida de lo posible, en los criterios antes citados, teniendo también en cuenta que con el instrumento jurídico de una Directiva pueden regularse una gran variedad de asuntos.

1.2.3. Contexto de la evaluación

Como observación preliminar, cabe recordar el contexto (legal) y las consecuencias del informe de evaluación. Tal como se ha indicado, la Comisión, en el marco del primer pilar, puede incoar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro. Dado que esa posibilidad no existe en el marco del TUE, el presente informe tiene, por supuesto, una naturaleza y unos objetivos distintos de los de un informe sobre la aplicación por los Estados miembros de una Directiva del primer pilar. No obstante, puesto que la Comisión participa plenamente en los asuntos que dependen del tercer pilar²⁶, parece lógico encargarle la evaluación efectiva de las medidas de aplicación, a fin de permitir que el Consejo evalúe en qué medida los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para ajustarse a lo dispuesto en la Decisión-marco.

La segunda observación preliminar se refiere a la naturaleza específica del ámbito regulado. La Decisión-marco cubre el derecho penal sustantivo y afecta no sólo a la definición de algunos delitos sino también a ciertos aspectos del derecho penal

²⁰ Véase la jurisprudencia pertinente sobre la aplicación de las directivas, por ejemplo, el Asunto 29/84, *Comisión v. Alemania*, [Rec. 1985, págs. 1661 a 1673].

²¹ Véase la sustancial jurisprudencia sobre la aplicación de las directivas, por ejemplo, el asunto 52/75, *Comisión v. Italia* [Rec. 1976, págs. 277 a 284]. Véanse, en general, los informes anuales de la Comisión sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario, por ejemplo, COM (2001) 309 final.

²² Véase PJG Kapteyn y P. Verloren van Themaat "Introduction to the Law of European Communities", tercera edición, 1998, p. 328.

²³ Véase el apartado 1 del artículo 3.

²⁴ Véase el artículo 6.

²⁵ Véase el apartado 3 del artículo 7.

²⁶ Véase el apartado 2 del Artículo 36 del Tratado de la Unión Europea.

general, como la responsabilidad penal individual y los intentos de cometer un delito²⁷, y la responsabilidad penal de las personas jurídicas²⁸. Si bien la mayoría de los sistemas parecen converger, siguen existiendo divergencias, en particular, con respecto a la responsabilidad de las personas jurídicas, entre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros²⁹. Al evaluar en qué medida han adoptado los Estados miembros las medidas necesarias para ajustarse a la Decisión-marco en estas cuestiones de Derecho penal general se tendrá en cuenta, en la medida de lo necesario, el marco penal general en los Estados miembros.

1.3. Objeto del presente informe

El informe debe en primer lugar permitir que el Consejo evalúe en qué medida los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para ajustarse a lo dispuesto en la Decisión-marco. Debe también permitir a otras instituciones, en particular al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo, evaluar el nivel de protección penal del euro sobre la base de las medidas adoptadas por los Estados miembros.

Por lo que se refiere a las dos observaciones preliminares anteriores, el informe reúne información efectiva referida sobre todo a las disposiciones esenciales de la Decisión-marco y proporciona información para evaluar los progresos de la incorporación. Aunque la Comisión no pueda recurrir al Tribunal de Justicia para obligar a un Estado miembro a incorporar la Decisión-marco, cabe la posibilidad de que un Estado miembro recurra al Tribunal por una supuesta interpretación o aplicación (incluida la incorporación) incorrecta de dicha Decisión-marco³⁰ por otro Estado miembro. El ejercicio de esa posibilidad legal requiere una base real sólida, a la que se supone que el presente informe debe contribuir.

2. MEDIDAS NACIONALES DESTINADAS A AJUSTARSE A LA DECISIÓN-MARCO

2.1. Impacto de la Decisión-marco

La Decisión-marco tiene por objeto completar las disposiciones del Convenio Internacional de 20 de abril de 1929³¹ para la represión de la falsificación de moneda (denominado en lo sucesivo "el Convenio de 1929") y facilitar su aplicación por los Estados miembros de acuerdo con las disposiciones de la Decisión-marco³². El Convenio debe considerarse como una norma mínima para la protección penal del euro contra la falsificación. La Decisión-marco debe aumentar esa protección³³.

²⁷ Véase el apartado 2 del Artículo 3.

²⁸ Artículo 8.

²⁹ Véase, por ejemplo, "The implementation of the Corpus Iuris in the Member States, Penal provisions for the protection of European Finances", Vol. I, Prof. M. Delmas-Marty and Prof. J.A.E. Vervaele, Intersentia Amberes.

³⁰ Apartado 7 del artículo 35 TUE.

³¹ N° 2623, p. 372. League of Nations Treaty Series 1931.

³² Apartado 1 del artículo 2. Con arreglo al apartado 2 del artículo 2, los Estados miembros que aún no lo hayan hecho se comprometen a adherirse al Convenio.

³³ Cabe señalar que, a los efectos de la Decisión-marco, por "moneda" se entenderá el papel moneda (incluidos los billetes de banco) y las monedas metálicas cuya circulación esté legalmente autorizada, incluidos los billetes y las monedas en euro cuya circulación esté legalmente autorizada con arreglo al Reglamento (CE) n° 974/98 (artículo 1). Se respeta así el principio contemplado en el Convenio de 1929, de protección igual de la "moneda nacional" y de la "moneda extranjera".

En aplicación de la Decisión-marco, los Estados miembros deben tomar seis grandes categorías de medidas destinadas a reforzar la protección penal del euro.

Las dos primeras categorías se refieren a la definición de falsificación. La tercera se refiere a las prácticas punibles aparte de la falsificación propiamente dicha. Las categorías 4 y 5 se refieren a las sanciones disuasorias que conviene establecer y a la implantación de la competencia jurisdiccional de los Estados miembros sobre las infracciones en cuestión. En cuanto a la sexta, se refiere a la responsabilidad de las personas jurídicas.

1. Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 3 del Convenio de 1929 describen la conducta general fraudulenta de la falsificación como la fabricación o la alteración fraudulenta de la moneda, que constituyen delitos de derecho común. Aparte de tales conductas, la exportación y el transporte de moneda falsa con intención de ponerla en circulación deben también considerarse como actividades delictivas en todos los Estados miembros (letras a) a c) del apartado 1 del artículo 3).
2. Los Estados miembros deben adoptar medidas para que: (a) aparte de las actividades contempladas en el apartado 5 del artículo 3 del Convenio de 1929, la posesión con fines fraudulentos de objetos específicamente destinados a la falsificación de moneda constituyan un delito; (b) aparte de los objetos mencionados en el apartado 5 del artículo 3 del Convenio de 1929³⁴ (objetos específicamente destinados a la falsificación de moneda), se incluyan también todos los instrumentos destinados, por su propia naturaleza, a la falsificación de moneda, como los programas informáticos; (c) el concepto de "objetos" del apartado 5 del artículo 3 del Convenio de 1929 incluya también los componentes de la moneda (como los hologramas) que sirven para proteger la moneda contra la falsificación (letra d) del apartado 1 del artículo 3).
3. (a) Las actividades y las conductas a las que se refieren los puntos 1 y 2, con respecto a la fabricación de moneda, lesionando los derechos de emisión de las autoridades competentes, deberían constituir un delito en todos los Estados miembro (artículo 4). (b) Los Estados miembros deben también adoptar las medidas necesarias para garantizar que las actividades y las conductas contempladas en los puntos 1, 2 y 3 (a) sean castigadas si se refieren a billetes y monedas todavía no emitidos pero destinados a ponerse en circulación, y que pertenezcan a una moneda de curso legal (artículo 5 (b)).
4. Los Estados miembros impondrán a las actividades delictivas contempladas en los artículos 3 a 5 de la Decisión-marco sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluidas penas de privación de libertad que puedan dar lugar a extradición (artículo 6). Al menos en los casos contemplados en los artículos 3 a 5 de la Decisión-marco, los Estados miembros deben poder recurrir a la extradición de conformidad con el artículo 2 del Convenio Europeo de Extradición de 1957³⁵ e infligir penas de privación de libertad de un máximo no inferior a ocho años para los delitos de

³⁴ El apartado 5 del artículo 3 se refiere a los delitos relacionados con los objetos destinados a la falsificación de moneda.

³⁵ París, 13.12.1957, STE N° 024.

falsificación de moneda contemplados en la letra a) del apartado 1 del artículo 3.

5. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer su propia competencia jurisdiccional con respecto a los delitos mencionados en la Decisión-marco. Al menos los Estados miembros que han adoptado el euro, tomarán las medidas necesarias para garantizar que la falsificación, por lo menos del euro, será perseguida, independientemente de la nacionalidad del autor de la infracción y del lugar donde se cometiera el delito. La Decisión-marco aborda, por otra parte, la cuestión del conflicto de competencias (artículo 7).
6. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas jurídicas puedan ser consideradas responsables de los delitos contemplados en los artículos 3 a 5 de la Decisión-marco, cometidos para su propio beneficio por cualquier persona que desempeñe un cargo directivo en la misma, así como de su participación en la comisión de tales delitos como cómplices o instigadores, y del intento de comisión de los delitos contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 3 (artículo 8). Los Estados miembros deberán también adoptar las medidas necesarias para garantizar que una persona jurídica declarada responsable con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8, sea objeto de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias.

Sobre la base de las normas mínimas contempladas en el Convenio de 1929³⁶, la Decisión-marco aborda también algunos aspectos generales del Derecho penal, la "responsabilidad penal individual" y los "intentos de delito". Los Estados miembros deben, por ejemplo, adoptar las medidas necesarias para garantizar que participar, instigar o intentar fabricar o alterar de manera fraudulenta la moneda, constituyen delitos castigados por la ley (apartado 2 del artículo 3).

La Comisión subrayó la importancia de implantar todos los sistemas de protección del euro, incluidas las medidas de refuerzo de la protección penal, a más tardar el 1 de enero de 2001³⁷. El Consejo, por su parte, hizo hincapié en la importancia de organizar una protección penal eficaz del euro a más tardar el 1 de enero de 2002. La Decisión-marco obliga pues a los Estados miembros a garantizar esa protección antes incluso de que la moneda única comience a circular, o sea el 1 de enero de 2002. La protección en cuestión debe cubrir los delitos mencionados en los puntos 1, 2 y 3(a) (letra a) del artículo 5).

2.2. Disposiciones esenciales de la Decisión-marco

La Comisión hizo anteriormente hincapié en la importancia de unas definiciones generalmente admitidas que, al facilitar el tratamiento de la información, el establecimiento de la cooperación judicial y la aplicación de sanciones³⁸, garanticen

³⁶ Apartado 4 del artículo 3 del Convenio de 1929.

³⁷ Véase, entre otras, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo titulada "La protección del euro - Lucha contra la falsificación" (COM/98/0474 final de 23 de julio de 1998).

³⁸ Véase, entre otras, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Banco Central Europeo titulada "La protección del euro - Lucha contra la falsificación" (COM/98/0474 final de 23 de julio de 1998).

un grado equivalente de protección del euro en toda la Unión Europea. En términos generales, la decisión-marco es el instrumento por excelencia para acercar unas a otras las definiciones de los delitos de falsificación, ya que su objetivo es aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros³⁹.

Cabe suponer que existe ya cierto grado de homogeneidad entre las legislaciones de los Estados miembros que ratificaron el Convenio de 1929⁴⁰. No obstante, parece que no todos los Estados miembros han concluido ya la ratificación de dicho Convenio, tal como muestra el cuadro 2. A fin de proporcionar al euro una protección que vaya más allá de la del Convenio de 1929, los Estados miembros deben sancionar prácticas tales como el transporte de moneda falsa o la posesión fraudulenta de programas de ordenador destinados a la falsificación de moneda.

Otra prioridad, que comparten el Consejo y la Comisión, consiste en armonizar el grado de disuasión en toda la Unión mediante sanciones disuasorias. Desde un punto de vista práctico, se ha de velar también muy especialmente por que, al menos los Estados miembros que han adoptado el euro, establezcan su competencia para enjuiciar la falsificación del euro, independientemente de la nacionalidad del autor del delito o del lugar donde éste se cometió.

El informe presta, pues, especial atención a la descripción general y a la evaluación de en qué medida los Estados miembros se ajustan a lo dispuesto en los artículos 3, 6 y 7.

2.2.1. *Estado actual de la aplicación de la Decisión-marco y de la ratificación del Convenio de 1929: cuadros 1 y 2*

Cuadro 1

Catorce Estados miembros⁴¹ han comunicado a la Comisión el texto de las disposiciones de incorporación a su Derecho interno de las obligaciones que les incumben en virtud de la Decisión-marco. La información recibida por la Comisión varía considerablemente, en particular desde el punto de vista de la exhaustividad. No obstante, el informe se basa en la información remitida a la Comisión, que se ha completado cuando era necesario y posible.

Especialmente en lo que se refiere a la aplicación del artículo 8, relativo a la participación, como cómplices o instigadores, de personas jurídicas en los delitos contemplados en los artículos 3 a 5 o en las tentativas de delitos contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 3, y a las sanciones correspondientes contempladas en el artículo 9, la Comisión no ha recibido la información pertinente. Además, algunos Estados miembros no han remitido a la Comisión la totalidad de las normas de incorporación del apartado 2 del artículo 3 y del apartado 1 del artículo 6.

³⁹ Letra b) del apartado 2 del Artículo 34 TUE.

⁴⁰ Según el artículo 23 del Convenio de 1929, la ratificación del Convenio por un Estado implica que su legislación y su organización administrativa se ajustan a las normas previstas en el Convenio.

⁴¹ Véase el cuadro 1.

Cabe señalar que la mayoría de los Estados miembros (Austria, Bélgica, Dinamarca, Alemania Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Suecia) han aprobado nuevas leyes que completan o modifican la legislación penal existente, y que están especialmente destinadas a ajustarse a lo dispuesto en la Decisión-marco. En el caso de Irlanda y Luxemburgo⁴², tales medidas recogen casi todas las disposiciones de la Decisión-marco, si bien aún no han entrado en vigor. Francia⁴³ ha preparado las normas de incorporación de las letras a) y d) del apartado 1 del artículo 3, de la letra b) del artículo 5, y del artículo 7 de la Decisión-marco, pero aún no han entrado en vigor. Alemania ha preparado las normas de incorporación de la letra d) del apartado 1 del artículo 3 y del tercer párrafo del apartado 1 del artículo 8, pero aún no han entrado en vigor. No obstante, estos proyectos legislativos se han tenido en cuenta, en la medida de lo posible, en los apartados 2.2.2. a 2.2.6. España y el Reino Unido no han elaborado ninguna nueva ley especialmente destinada a aplicar la Decisión-marco.

Cuadro 2

Por lo que se refiere a la obligación que tienen los Estados miembros que aún no lo hayan hecho de adherirse al Convenio de 1929, cabe resaltar que Suecia se adhirió el 1 de abril pasado. Luxemburgo ha elaborado a tal efecto un proyecto de ley que se espera entre en vigor antes de finales de 2001. Todos los Estados miembros se han adherido ya o se adherirán muy pronto al Convenio, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión-marco, tal como indica el cuadro 2.

2.2.2. Delitos generales (artículo 3): cuadro 3⁴⁴

El concepto general de falsificación de moneda contemplado en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Decisión-marco ha sido ya incorporado, o lo será muy pronto, por todos los Estados miembros a su Derecho penal interno, tal como indica el cuadro 3. Los Estados miembros utilizan conceptos o definiciones generales como: falsificación, falsa acuñación, falsificación destinada a crear un valor más elevado, el hecho de falsificar o fabricar una falsificación, que abarcan conductas tales como la fabricación o la alteración⁴⁵ fraudulenta de moneda contempladas en la letra a) del apartado 1 del artículo 3. Bélgica (sólo en el caso de las monedas), Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal⁴⁶ han establecido en su legislación una distinción entre la falsificación, por una parte, y la alteración de la moneda, por otra. El Derecho penal español no sanciona la alteración fraudulenta de la moneda. Los Estados miembros han sancionado también la puesta en circulación fraudulenta de moneda falsa, a veces en un sentido más amplio del previstos en la letra b) del

⁴² Luxemburgo está elaborando una ley relativa a la responsabilidad de las personas jurídicas.

⁴³ Francia está elaborando una disposición relativa al artículo 4.

⁴⁴ Los cuadros 3 a 7 se presentarán en otro "documento de trabajo de los servicios de la Comisión".

⁴⁵ La legislación de Dinamarca, Francia, Austria, los Países Bajos, Suecia, Finlandia y el Reino Unido engloban el concepto de alteración en el de falsa acuñación de moneda o falsificación. El Derecho penal alemán se aplica a la alteración (*verfälscht*), si ésta aumenta el valor de la moneda (punto 1 del apartado 1 del artículo 146 del Código Penal).

⁴⁶ La ley portuguesa sólo castiga la alteración si ésta aumenta el valor (nominal) de la moneda (apartado 2 del artículo 262). También castiga la "depreciación" de las monedas (artículo 263).

apartado 1 del artículo 3. La legislación penal finlandesa tiene al parecer un concepto limitado de la puesta en circulación fraudulenta de falsa moneda⁴⁷.

Seis Estados miembros (Austria, Finlandia, Grecia, los Países Bajos, Portugal y, después de la entrada en vigor de su nueva legislación, Luxemburgo) sancionan expresamente la importación, exportación y transporte de moneda falsa, según lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 del artículo 3 de la Decisión-marco. Irlanda sanciona expresamente la entrega, la importación de y la exportación a otro Estado miembro de falsa moneda. Otros Estados miembros han incorporado ese artículo de la Decisión-marco en términos más generales o bien disponen ya de una legislación penal que define estas prácticas punibles en términos más generales (tal es el caso, por ejemplo, de Bélgica, Francia, Italia, Alemania, España, Suecia y el Reino Unido⁴⁸). Austria y Alemania han calificado el transporte como *ayuda* a las actividades contempladas en la letra c) del apartado 1 del artículo 3 de la Decisión-marco, lo cual influye en el nivel de las penas que pueden imponerse.

Austria, Finlandia, Grecia, Alemania, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, España y Suecia han calificado expresamente de delito la posesión, con fines fraudulentos, de medios específicamente destinados a la falsificación de moneda. La mayoría de los Estados miembros⁴⁹ establecen una distinción explícita entre la "obtención" y la "posesión". Francia, el Reino Unido e Irlanda han utilizado un concepto amplio que engloba tanto la "obtención" como la "posesión". Bélgica no ha calificado específicamente la posesión como delito según lo dispuesto en la letra d) del apartado 1 del artículo 3.

El Derecho penal danés no cita expresamente las actividades contempladas en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 3, pero las engloba "calificándolas" de *intento de* y de *complicidad para* la falsificación o la puesta en circulación de falsa moneda, lo que puede influir en el nivel de las penas que pueden imponerse.

Con el fin de ajustarse a lo dispuesto en la letra d) del apartado 1 del artículo 3, algunos Estados miembros (Francia, Alemania, y Luxemburgo) han incluido, en sus procedimientos legislativos nacionales, referencias específicas en el Derecho penal a los programas de ordenador como medios destinados a falsificar moneda, así como a aquellos componentes (como los hologramas) que sirven para proteger a la moneda de la falsificación. Austria⁵⁰, Italia⁵¹, los

⁴⁷ El Derecho penal finlandés (sólo) castiga la transferencia de falsa moneda a otra persona (apartado 1 de la sección 1 del Capítulo 37).

⁴⁸ La legislación del reino Unido contiene también disposiciones específicas relativas a la importación, el desembarque, la descarga y la exportación de falsa moneda.

⁴⁹ El Código Penal español (artículo 400) menciona la "fabricación" y la "posesión" de tales medios e instrumentos.

⁵⁰ Austria ha adaptado su legislación penal para cubrir componentes tales como los hologramas para proteger la moneda de la falsificación; los programas informáticos están cubiertos por los términos "Mittel" o "Werkzeug".

⁵¹ La ley italiana incluye los programas informáticos con unos términos muy amplios y ha adaptado su legislación para cubrir específicamente los componentes destinados a proteger la moneda de la falsificación, como los hologramas.

Países Bajos⁵² y España⁵³ disponen de leyes que cubren expresamente uno u otro de esos delitos. El Derecho penal griego también cubre los delitos contemplados en la letra d) del apartado 1 del artículo 3. Otros Estados miembros han introducido conceptos más generales, como Bélgica, o los formulan de una manera muy amplia y general, como el Reino Unido e Irlanda, para ajustarse a lo dispuesto en dicho artículo. Portugal, Finlandia y Suecia califican los hechos contemplados en la letra d) del apartado 1 del artículo 3 de *preparación* (del delito) de falsificación, lo que influye en el nivel de las penas que pueden imponerse.

Todos los Estados miembros --al menos los que castigan las actividades contempladas en el apartado 1 del artículo 3-- tienen disposiciones generales en su Derecho penal o en su Derecho común referentes a la participación, instigación e intento de cometer los delitos citados, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 3. Muchos Estados miembros han incluido, en las disposiciones de sus (proyectos) de leyes penales referidas específicamente a la falsificación, referencias a las disposiciones generales del Código Penal relativas a la participación, la instigación y el intento de comisión de los mencionados delitos. Algunos Estados miembros cuentan con disposiciones generales que se aplican (automáticamente) a los delitos de falsificación (tal es el caso, por ejemplo, de España, o de Irlanda, que tiene un sistema de Derecho común).

Se recordará que una Decisión-marco tiene por objeto aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Esta Decisión-marco debe tener por efecto ir más lejos que las disposiciones del Convenio de 1929 (véase el punto 2.1. del Capítulo 2 *supra*). El apartado 1 del artículo 3 describe en un lenguaje claro y preciso las conductas que deben ser castigadas por el Derecho nacional.

Algunos Estados miembros consideran que las disposiciones, definiciones, términos y conceptos generales que contiene su legislación se ajustan a lo dispuesto en la Decisión-marco. Uno de los criterios de evaluación anteriormente mencionados indica que un marco jurídico general (tal como unas medidas adecuadas ya existentes) puede ser suficiente siempre que garantice la completa aplicación, y de una manera suficientemente clara y precisa, de la Directiva. Aquellos Estados miembros que, por razones de claridad y precisión, han introducido expresamente en su Código penal los hechos que deben castigarse con arreglo a las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 3 de la Decisión-marco se han ajustado sin la menor duda a la Decisión-marco en este punto. Dichos Estados miembros están también en mejores condiciones para responder a la exigencia de seguridad jurídica (apartado 1.2.2 del Capítulo 1, criterio 2).

2.2.3. *Delitos suplementarios (artículo 4) y moneda no emitida destinada a ponerse en circulación (artículo 5): cuadro 4*

Doce Estados miembros han indicado que su Código Penal garantiza que la fabricación ilegal de moneda por medio de instalaciones o materiales legales, según lo dispuesto en el artículo 4, puede ser punible. Los Estados miembros se ajustan a

⁵² Los Países Bajos han adaptado su Código Penal con el fin de cubrir los programas informáticos; los hologramas se consideran cubiertos por la legislación penal existente (artículo 214).

⁵³ La legislación española menciona específicamente los programas informáticos y sólo cubre implícitamente los instrumentos para proteger la moneda de la falsificación.

este artículo bien modificando su legislación penal a tal efecto (como Austria e Irlanda), bien mediante una definición amplia de la falsificación, que incluye el uso ilegal de instalaciones o materiales legales para fabricar moneda. El Derecho Penal francés⁵⁴, italiano, portugués y español no contienen disposición específica alguna que castigue los hechos contemplados en el artículo 4.

Sólo unos pocos Estados miembros (Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, España⁵⁵, Finlandia y --hasta cierto punto-- el Reino Unido⁵⁶) han podido respetar la fecha prevista en el apartado 1 del artículo 11, y tomaron antes del 31 de diciembre de 2000 las medidas necesarias para ajustarse a la letra a) del artículo 5. No obstante, la mayoría de los Estados miembros han preparado o adoptado medidas que les permitan garantizar la protección penal de la moneda y que cubren los delitos mencionados en los artículos 3 y 4, antes incluso de que el euro se ponga en circulación.

Siete Estados miembros (Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, los Países Bajos, Portugal y Suecia) han modificado su Código Penal para ajustarse a la letra b) del artículo 5. Austria, Dinamarca, Alemania, España y el Reino Unido parecen ya disponer de una legislación que cumple los requisitos de la letra b) del artículo 5. Irlanda y Luxemburgo se ajustarán a este artículo cuando hayan entrado en vigor las nuevas disposiciones en proceso de aprobación. La legislación italiana no contiene ninguna disposición específica destinada a aplicar la letra b) del artículo 5.

2.2.4. *Penas (artículo 6): cuadro 5*

Casi todos los Estados miembros han conseguido⁵⁷ cumplir la obligación impuesta por el apartado 2 del artículo 6, de que los delitos de fabricación o alteración de moneda previstos en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 se castiguen con penas de cárcel de un máximo no inferior a ocho años. Dado que la legislación española no considera punible la alteración de la moneda, no puede imponerse sanción alguna por ello. Suecia prevé una pena máxima de ocho años, pero sólo si la infracción es *grave* ("gross"). Finlandia prevé, sólo en caso de falsificación *agravada*, una pena máxima de al menos ocho años (diez años, en realidad).

El artículo 6 concede cierto margen discrecional a los Estados miembros. La aproximación de las penas es una cuestión difícil, como demuestra la Comunicación de la Comisión sobre los progresos realizados en la creación de un espacio "de libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea⁵⁸. En esa Comunicación, la Comisión indica que, por lo que se refiere a la aproximación del Derecho penal con

⁵⁴ Francia está preparando una nueva ley con el fin de ajustarse al artículo 4.

⁵⁵ La ley española estaba ya en vigor antes de la aprobación de la Decisión-marco.

⁵⁶ la legislación británica establece una distinción entre billetes y monedas. Los billetes están cubiertos --antes del 1.1.2002-- por las disposiciones relativas a la *forgery* y las monedas por las disposiciones relativas al *counterfeiting*.

⁵⁷ NB. En algunos Estados miembros, como Luxemburgo e Irlanda, las leyes están aún en proceso de aprobación. La legislación portuguesa prevé una ligera sanción solamente en el caso previsto en el artículo 263 del Código Penal (modificación del valor intrínseco de una moneda).

⁵⁸ Actualización semestral de los indicadores para examinar los progresos realizados en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea (segundo semestre de 2001) (COM(2001)628 final).

arreglo a lo solicitado por el Consejo Europeo de Tampere, el problema principal está relacionado con el nivel de las sanciones⁵⁹.

Como demuestra el cuadro 5, la aplicación del artículo 6, que se refiere a las sanciones penales, es bastante heterogénea.

La mayoría de los Estados miembros prevén penas máximas de prisión (para la falsificación en general, contemplada en la letra a) del apartado 1 del artículo 3): Suecia prevé un máximo de 8 años de encarcelamiento para la falsificación "grave"; los Países Bajos, 9 años; Austria, Finlandia (para la falsificación agravada), el Reino Unido e Irlanda prevén una pena máxima de 10 años; Dinamarca, Italia y Portugal, 12 años; Alemania y Luxemburgo (para los billetes), 15 años; Bélgica (para los billetes), 20 años; Francia, 30 años; Grecia aplica una pena mínima de 10 años de cárcel; España prevé una pena de cárcel comprendida entre 8 años (mínimo) y 12 años (máximo).

Seis Estados miembros prevén solamente penas de prisión. Los otros nueve prevén también la posibilidad de imponer multas.

Francia, Italia, Luxemburgo y España combinan las penas de prisión y las multas; Bélgica tiene un sistema de penas de prisión y de privación de los derechos cívicos, así como una combinación de multas y/o prisión para las infracciones menores; el Reino Unido e Irlanda tienen un sistema que permite optar por la cárcel, por una multa o por los dos; la legislación portuguesa castiga algunos hechos exclusivamente con penas de prisión, otros con la cárcel o con una multa y otros sólo con una multa. Los Países Bajos tienen un sistema que permite elegir entre la prisión, una multa o una combinación de los dos. Las multas pueden variar entre, por ejemplo, un importe ilimitado (Irlanda) y 30.000 euros (Francia), en el caso de la letra d) del apartado 1 del artículo 3. Las multas pueden también ser proporcionales al importe falsificado (por ejemplo, en España⁶⁰).

En general, los Estados miembros distinguen, en materia de falsificación, entre delitos graves y delitos menores. Grecia y Finlandia, por ejemplo, prevén penas más ligeras en caso de "pequeña falsificación". Bélgica, España y Portugal han establecido una infracción menor de puesta en circulación fraudulenta de falsa moneda, en caso de que el autor haya recibido de buena fe la moneda falsificada. La mayoría de los Estados miembros consideran también que los hechos contemplados en la letra d) del apartado 1 el artículo 3 merecen penas más ligeras que los contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 3. Además, las sanciones que pueden imponerse por la conducta contemplada en el apartado 2 del artículo 3 son más leves que las que corresponden a la conducta contemplada en el apartado 1 del artículo 3.

Con arreglo al apartado 1 del artículo 6, y teniendo en cuenta que las sanciones penales deben ser al menos proporcionales a la gravedad de la infracción, los Estados miembros deben establecer sanciones que incluyan penas de privación de libertad que puedan dar lugar a la extradición. En virtud del Convenio Europeo de

⁵⁹ Ídem, página 5.

⁶⁰ El importe de la multa puede variar entre un mínimo de una vez y un máximo de diez veces el importe falsificado.

Extradición de 1957, deben prever una pena de prisión de una duración máxima no inferior a un año⁶¹.

Casi todos los Estados miembros (excepto Irlanda y Luxemburgo, cuya legislación aún no ha entrado en vigor, y España, que no considera punible la alteración de la moneda) han previsto, por lo que se refiere a la letra a) del apartado 1 del artículo 3, penas de prisión de una duración máxima no inferior a ocho años y que, por lo tanto, permiten la extradición (véase el cuadro 5). Austria, Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Luxemburgo⁶², España y el Reino Unido disponen de leyes que permiten la extradición por los delitos contemplados en las letras b), c) y d) del apartado 1 del artículo 3, en el apartado 2 del artículo 3 y en los artículos 4 y 5. Francia y Alemania en el caso de la letra d) del apartado 1 del artículo 3, e Irlanda en el de los artículos 3 a 5, disponen de leyes que aún no han entrado en vigor. Italia no recoge en su legislación las disposiciones del artículo 4, por lo que no contempla sanción alguna en los casos previstos en dicho artículo. La ley italiana no permite --sólo en este punto-- la extradición. La ley portuguesa no contempla la extradición en los casos previstos en la letra d) del apartado 1 del artículo 3. La legislación penal belga, española, griega y portuguesa prevé, para ciertos delitos menores, penas que no pueden dar lugar a extradición.

A la pregunta de si las sanciones penales aplicables en los Estados miembros son suficientemente disuasorias, puede contestarse en principio de manera afirmativa, dado que casi todos los Estados miembros han establecido, para la falsificación en general definida en la letra a) del apartado 1 del artículo 3, penas (máximas) de prisión no inferior a 8 años, y, a veces, claramente superiores. La probabilidad de detectar las conductas delictivas, el tipo de enjuiciamiento (imperativo o facultativo) y la práctica judicial de los tribunales de los distintos Estados miembros influyen, sin duda, en la percepción de las sanciones, especialmente en lo que se refiere a su carácter disuasorio y a su eficacia.

Téngase en cuenta que se espera la aprobación por el Consejo antes de fin de año de una propuesta de Decisión-marco relativa a la orden de detención europea, destinada a sustituir los procedimientos de extradición entre Estados miembros.

2.2.5. *Jurisdicción (artículo 7): cuadro 6*

Todos los Estados miembros parecen cumplir las obligaciones del apartado 1 del artículo 7. Mientras que al menos nueve de los Estados miembros que han adoptado el euro tienen en vigor leyes que se ajustan a lo dispuesto en el apartado 2 del

⁶¹ "Darán lugar a la extradición aquellos hechos que las leyes de la Parte y de la Parte requerida castiguen, bien con pena privativa de libertad o medida de seguridad privativa de libertad cuya duración máxima sea de un año por lo menos, bien con pena más severa. Cuando en el territorio de la Parte requirente se hubiere pronunciado condena a una pena o se hubiere infligido una medida de seguridad, la sanción impuesta deberá tener una duración de cuatro meses cuando menos" (apartado 1 del artículo 2 del Convenio Europeo de Extradición).

Algunos Estados miembros (Dinamarca, Finlandia, Suecia y Portugal) han emitido reservas respecto al Convenio, según las cuales la extradición sólo se autoriza cuando la pena de prisión es superior a un año (Francia: 2 años). La legislación nacional en materia de extradición no puede tenerse en cuenta en casi ningún caso, con la excepción de los (muy pocos) Estados miembros que han comunicado a la Comisión sus disposiciones al respecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la Decisión-marco.

⁶² Ídem.

artículo 7, otros tres (Irlanda, Francia y Luxemburgo) han preparado leyes --que aún no han entrado en vigor-- para ajustarse plenamente a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7.

2.2.6. *Responsabilidad de y sanciones a las personas jurídicas (artículos 8 y 9): cuadro 7*

Los artículos 8 y 9 de la Decisión-marco están redactados en los mismos términos --excepto por lo que se refiere a las infracciones que cubren-- que los artículos 3 y 4 del Segundo Protocolo, de 19 de junio de 1997⁶³, del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Por lo que se refiere a la posibilidad que ofrece el apartado 2 del artículo 18 del Segundo Protocolo de no considerarse vinculado por los artículos 3 y 4 de dicho Protocolo durante cinco años, Austria ha confirmado su declaración de que cumplirá las obligaciones que le incumben con arreglo a los artículos 8 y 9 de la Decisión-marco dentro de ese período⁶⁴. Por consiguiente, Austria aún no ha incorporado dichos artículos a su Derecho nacional. Luxemburgo está todavía preparando el proyecto de ley destinado a introducir el principio de responsabilidad de las personas jurídicas. Irlanda cuenta con leyes que se ajustan especialmente a los artículos 8 y 9 que aún no han entrado en vigor. Alemania está preparando una ley para ajustarse plenamente al apartado 1 del artículo 8. El Reino Unido no parece contemplar ni la responsabilidad de, ni sanciones a, las personas jurídicas, según lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 8 y en el artículo 9. Portugal y España aún no han aplicado los artículos 8 y 9.

Nueve Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, Alemania⁶⁵, Grecia, Francia, Italia, los Países Bajos, Suecia y Finlandia) tienen leyes que permite declarar a las personas jurídicas responsables de los delitos contemplados en los artículos 3 a 5, cometidas en beneficio propio por personas que ostentan un cargo destacado en las mismas. Estos Estados miembros han establecido también que una persona jurídica pueda ser considerada responsable cuando la falta de vigilancia o de control por parte de sus dirigentes haya permitido la comisión de un delito contemplado en los artículos 8 y 9 de la Decisión-marco.

Los ocho Estados miembros cuya legislación está en vigor han previsto la posibilidad de imponer multas de carácter administrativo o penal, así como (en algunos casos) otras medidas que van de la liquidación judicial a simples sanciones administrativas o de derecho societario. En el cuadro 7 se recoge este amplio abanico de sanciones y medidas administrativas, civiles y penales.

Bélgica tiene un sistema de multas penales y medidas especiales de confiscación, incluida la liquidación judicial de la persona jurídica. Dinamarca sólo contempla al parecer multas penales. Francia prevé también multas penales, distintas medidas penales como la puesta bajo administración judicial durante al menos 5 años y la confiscación penal específica. Alemania aplica un sistema de sanciones administrativas que pueden combinarse, por ejemplo, con sanciones de derecho societario, como --en casos graves-- la liquidación de una sociedad. La ley penal italiana prevé multas y medidas especiales, como la

⁶³ DO C 221, de 19.7.1997, página 11

⁶⁴ DO L 140, de 14.6.2000, página 3.

⁶⁵ Para incorporar el párrafo tercero del apartado 1 del artículo 8, Alemania está preparando una modificación que completando el artículo 30 de "Gesetz über Ordnungswidrigkeiten", relativo a la responsabilidad de las personas jurídicas .

retirada del derecho a las prestaciones públicas. En los Países Bajos, las sanciones pueden ir de la multa penal de hasta 1.000.000 NLG (454 545,45 euros) a medidas específicas que incluyen la privación de los beneficios ilegalmente obtenidos. Suecia prevé multas penales que pueden llegar hasta 3 millones SKR (319 829,42 euros). Finlandia prevé multas y distintas medidas administrativas.

Los Estados miembros mencionados parecen ajustarse a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 9, que deja a su discreción la imposición, además de multas, de distintas sanciones. A este respecto, el cuadro 7 pone también de manifiesto que estos Estados miembros han adoptado las medidas necesarias para garantizar que a una persona jurídica considerada responsable con arreglo al apartado 2 del artículo 8 se le impongan sanciones o medidas efectivas, proporcionadas y disuasorias.

3. CONCLUSIONES

3.1. Observaciones generales

- Los Estados miembros no han remitido a su debido tiempo a la Comisión los textos de todas las disposiciones de incorporación a su derecho interno de las obligaciones que les incumben en virtud de la Decisión-marco. Por consiguiente, la evaluación y las conclusiones que se sacan están basadas, en algunos casos, en información incompleta.
- Para garantizar una protección penal efectiva del euro a partir de su puesta en circulación el 1 de enero de 2002, es especialmente importante que los Estados miembros hayan adoptado a tiempo las medidas necesarias para ajustarse a la Decisión-marco.

Al igual que las directivas, las decisiones-marco deben aplicarse en el plazo que establecen. Por consiguiente, las normas nacionales por las que se incorpora la Decisión-marco deberían ya haber sido aprobadas y haber entrado en vigor.

Cinco Estados miembros (Austria, Dinamarca, los Países Bajos, Finlandia y Suecia) han respetado el plazo previsto en el apartado 1 del artículo 11 y aprobado antes del 29 de mayo de 2001 las medidas necesarias para ajustarse a las disposiciones de la Decisión-marco (con excepción de la letra a) del apartado 1 del artículo 5, que había que incorporar antes del 31.12.2000). Cuatro Estados miembros (Bélgica, Grecia, Italia y Portugal) ha aprobado sus medidas de incorporación después de esa fecha.

Cuatro Estados miembros (Alemania, Francia, Irlanda y Luxemburgo) han aprobado medidas que aún no han entrado en vigor. En el caso de Alemania y Francia, tales medidas afectan a un reducido número de disposiciones de la Decisión-marco. Dos Estados miembros (España y el Reino Unido) parecen no haber aprobado aún las medidas necesarias para ajustarse íntegramente a la Decisión-marco.

- Para incorporar los artículos 3 a 7 de la Decisión-marco, los Estados miembros adaptan su legislación penal nacional o su Código Penal (o su Ley de enjuiciamiento Criminal), con fuerza vinculante. Irlanda y el Reino Unido basan también la protección del euro en su sistema de Derecho común.

- La aplicación del apartado 2 del artículo 11 debe mejorarse ante todo suministrando a su debido tiempo a las Instituciones los textos de incorporación de las normas que impone la Decisión-marco.

3.2. Observaciones particulares

Artículo 2

Todos los Estados miembros se han adherido ya (Suecia) o lo harán pronto (Luxemburgo) al Convenio de 1929, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 de la Decisión-marco.

Artículo 3

La mayoría de los Estados miembros disponen de leyes de aplicación de las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 3. La legislación penal española no castiga la alteración fraudulenta de la moneda. La legislación penal finlandesa tiene al parecer un concepto limitado de la puesta en circulación fraudulenta de falsa moneda. Irlanda y Luxemburgo han elaborado leyes específicas destinados a ajustarse a las mencionadas disposiciones.

Los Estados miembros que han introducido expresamente en su Código Penal como conductas punibles las contempladas en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 3, se han ajustado al respecto sin la menor duda --en términos de claridad y precisión-- a lo dispuesto en la Decisión-marco.

Luxemburgo ha elaborado un proyecto de ley a tal efecto. Francia, Alemania y Luxemburgo preparan actualmente la inclusión en su legislación penal de referencias específicas a los programas de ordenador como medios destinados a la falsificación de moneda, así como a los componentes (como los hologramas) que sirven para proteger la moneda de la falsificación, con el fin de ajustarse a la letra d) del apartado 1 del artículo 3.

Austria y Alemania han calificado el transporte como *ayuda* a las conductas contempladas en la letra c) del apartado 1 del artículo 3 de la Decisión-marco. Dinamarca cubre las conductas contempladas en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 3, castigándolas como *intento de y complicidad para* la falsificación o puesta en circulación de falsa moneda. Portugal, Finlandia y Suecia califican la conducta contemplada en la letra d) del apartado 1 del artículo 3 como *preparación* al (delito de) falsificación. Tal calificativo puede influir en el nivel de las penas que pueden imponerse.

Artículo 4

La mayoría de los Estados miembros se ajustan explícita o --en la mayoría de los casos-- implícitamente al artículo 4. Italia, Portugal y España parecen no haber incorporado el artículo 4. Francia está elaborando una medida específica para ajustarse a este artículo.

Artículo 5

Sólo seis Estados miembros (Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, España, Finlandia y el Reino Unido --hasta cierto punto--) han respetado el plazo previsto en el apartado 1 del artículo 11, y han adoptado las medidas necesarias para ajustarse a la letra a) del artículo 5, antes del 31 de diciembre de 2000.

La mayoría de los Estados miembros parecen contar con una legislación que se ajusta a la letra b) del artículo 5. Irlanda y Luxemburgo han preparado leyes a tal efecto. La legislación italiana no cuenta con disposiciones específicas para ajustarse a la letra b) del artículo 5.

Artículo 6

La aplicación del artículo 6, que se refiere a las sanciones penales, es bastante heterogénea.

Casi todos los Estados miembros han conseguido, o lo habrán conseguido cuando sus nuevas normas al respecto hayan entrado en vigor, cumplir la obligación que les impone el apartado 2 del artículo 6 de que la fabricación o la alteración fraudulentas de moneda, previstas en la letra a) del apartado 1 del artículo 3 se castiguen con penas de cárcel de un máximo no inferior a ocho años. Como la ley española no castiga la alteración de la moneda, no puede imponerse sanción alguna ni es posible la extradición. Suecia y Finlandia prevén, sólo cuando el delito es grave, penas máximas de ocho y diez años respectivamente.

A la pregunta de si las sanciones penales que pueden imponerse en los Estados miembros son suficientemente disuasorias, puede contestarse en principio de manera afirmativa, dado que casi todos los Estados miembros han establecido, para la falsificación en general definida en la letra a) del apartado 1 del artículo 3, penas (máximas) de prisión no inferior a 8 años, y, a veces, claramente superiores. La probabilidad de detectar las conductas delictivas, el tipo de enjuiciamiento (imperativo o facultativo) y la práctica judicial de los tribunales de los distintos Estados miembros influyen, sin duda, en la percepción de las sanciones, especialmente en lo que se refiere a su carácter disuasorio y a su eficacia.

La mayoría de los Estados miembros disponen --o dispondrán cuando hayan concluido los procedimientos legislativos-- de leyes que permiten la extradición en el caso de los delitos contemplados en las letras b), c) y d) del artículo 3, en el apartado 2 del artículo 3, y en los artículos 4 y 5.

A veces, cuando un Estado miembro califica determinadas conductas de delitos menores, lo cual implica unas sanciones más ligeras, la extradición no es posible, si bien ello puede estar justificado por el principio de proporcionalidad de las sanciones.

Artículo 7

Todos los Estados miembros parecen ajustarse al apartado 1 del artículo 7. Luxemburgo se ajustará cuando su nueva legislación haya entrado en vigor. Nueve de los Estados miembros que han adoptado el euro se ajustan al apartado 2 del artículo 7. Francia, Irlanda y Luxemburgo han elaborado leyes a tal efecto.

Artículos 8 y 9

Nueve Estados miembros se ajustan en términos generales a las disposiciones relativas a la responsabilidad de las personas jurídicas.

Aparte de Irlanda, cuya nueva legislación aún no ha entrado en vigor, y de Luxemburgo, que está elaborando su proyecto de ley, España, Portugal y el Reino Unido no han adoptado las medidas necesarias para ajustarse a los artículos 8 y 9 de la Decisión-marco. Austria ha confirmado su declaración de que, a más tardar el 19 de junio de 2002, cumplirá las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 8 y 9 de la Decisión-marco.

No puede sacarse conclusión alguna, dado que la Comisión no ha recibido la información relativa al artículo 8 en lo que se refiere a la participación, como instigador o cómplice, en los delitos contemplados en los artículos 3 a 5 o al intento de cometer alguno de los delitos contemplados en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 3 y a las sanciones previstas en el artículo 9.

Artículo 10

El artículo 10 no ha sido aún incorporado (un proyecto de Ordenanza por la que se aplica la Decisión-marco se encuentra en una fase avanzada del procedimiento en Gibraltar).

Anexo

Cuadro 1: Reseña de las contribuciones recibidas de los Estados miembros

Austria	30.4.2001
Dinamarca	3.4.2001 y 25.7.2001
Países Bajos	14.6.2001
Irlanda	15.6.2001
Luxemburgo	4.7.2001
Francia	13.7.2001
Alemania	13.8.2001
Suecia	14.9.2001
Grecia	22.8.2001
Bélgica	28.9.2001
Finlandia	1.10.2001
España	11.10.2001
Reino Unido	18.10.2001
Italia	23.10.2001

Cuadro 2: Adhesión al Convenio Internacional de 20 de abril de 1929 para la represión de la falsificación de moneda y a su Protocolo⁶⁶

Estados miembros	Procedimiento de ratificación concluido (sin reservas)	Fase de los preparativos a la adhesión/otras observaciones
Austria	+	
Bélgica	+	
Dinamarca	+	
Finlandia	+	
Francia	+	
Alemania	+	
Grecia	+	

⁶⁶ N 2623, p. 372. League of Nations Treaty Series 1931.

Irlanda	+	
Italia	+	
Luxemburgo		Ley n°4785 (en proceso de adopción)
Países Bajos	+	
Portugal	+	
España	+	
Suecia	+	Suecia ratificará el Convenio cuando hayan entrado en vigor las modificaciones de la ley (estas modificaciones entraron en vigor el 1 de abril de 2001)
Reino Unido	+	La adhesión se aplicará a la mayoría de los territorios de ultramar, incluido Gibraltar (artículo 10 D-m)