

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 20.11.2008
COM(2008) 766 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Productos de la delincuencia organizada
Garantizar que «el delito no resulte provechoso»

ÍNDICE

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	¿POR QUÉ CENTRARSE EN LOS PRODUCTOS DEL DELITO?.....	3
3.	PROBLEMAS QUE PLANTEA ACTUALMENTE EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA	4
3.1.	El marco jurídico existente y su insatisfactoria aplicación	4
3.2.	Refundición del marco jurídico de la Unión Europea.....	6
3.3.	Necesidad de nuevas disposiciones jurídicas	6
4.	COOPERACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES	8
4.1.	Establecimiento de organismos nacionales de recuperación de activos	8
4.2.	Creación de organismos de recuperación de activos plenamente eficaces	9
4.3.	Coordinación entre los ORA: el papel de Europol y Eurojust.....	10
5.	COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON TERCEROS PAÍSES	11
6.	MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO NO LEGISLATIVAS.....	11
6.1.	Nuevas herramientas para apoyar de forma más eficaz los procedimientos de decomiso	11
6.2.	Refuerzo de las investigaciones financieras y del análisis financiero de las actividades ilícitas	12
6.3.	Elaboración de estadísticas periódicas y comparables sobre el decomiso.....	12
7.	CONCLUSIÓN: DIEZ PRIORIDADES ESTRATÉGICAS.....	12

1. INTRODUCCIÓN

La presente Comunicación se centra en el decomiso y la recuperación de los productos del delito en la Unión Europea¹.

En los Estados miembros de la Unión Europea existen o coexisten diversos procedimientos de decomiso de los productos del delito. Condición *sine qua non* para poder aplicarlos de forma eficaz, así como para asegurar una buena cooperación internacional en este campo, es la existencia de agencias nacionales de probada eficacia encargadas de seguir la pista de los bienes afectados.

La Unión Europea puede aportar valor añadido

- 1) mejorando su marco jurídico y dotándolo de mayor coherencia,
- 2) promoviendo la coordinación, el intercambio de información y la cooperación entre las agencias nacionales,
- 3) prestando asistencia con vistas a la creación de nuevas herramientas de identificación y seguimiento de bienes,
- 4) facilitando la aplicación efectiva de las resoluciones de embargo y decomiso,
- 5) favoreciendo la cooperación con terceros países mediante la ratificación de convenios y la promoción de acuerdos sobre el reparto de los bienes decomisados,
- 6) prestando asistencia a los socios, mediante los programas de financiación de la Unión Europea, para que emprendan nuevas iniciativas.

2. ¿POR QUÉ CENTRARSE EN LOS PRODUCTOS DEL DELITO?

Para atajar las actividades de la delincuencia organizada es esencial privar a sus autores de los productos generados por esas actividades. Las organizaciones delictivas construyen redes internacionales a gran escala y ganan enormes beneficios de sus distintas actividades ilícitas. A continuación, los productos del delito se blanquean y se reinyectan en la economía legal.

La eficacia de los sistemas nacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la cooperación internacional en este campo son de vital importancia. Sin embargo, aun en los casos en que las organizaciones delictivas han conseguido blanquear los productos de sus actividades ilícitas, siempre es posible identificar sus bienes gracias a la inteligencia financiera y a la investigación y proceder a continuación a su embargo y recuperación.

El decomiso y la recuperación de bienes de origen delictivo constituyen herramientas muy eficaces de lucha contra la delincuencia organizada, que se mueve esencialmente por el afán

¹ Se basa en las conclusiones de reuniones informales de expertos organizadas por la Comisión, en los contactos mantenidos con las autoridades de los Estados miembros, en las conclusiones de una Conferencia paneuropea sobre los organismos de recuperación de activos y en las conclusiones preliminares de un estudio de la Comisión sobre el decomiso en los Estados miembros (todavía no publicado).

de lucro². El decomiso impide, en efecto, que estos fondos puedan utilizarse para financiar otras actividades ilícitas, minar la confianza en los sistemas financieros y corromper la sociedad legítima. Al incidir en el principio de que «el delito no resulte provechoso», ejerce un efecto disuasorio³ que puede contribuir a reducir la influencia de modelos negativos en las comunidades locales. En algunos casos, las medidas de decomiso permiten apuntar específicamente a los responsables de las organizaciones delictivas, que solo en contadas ocasiones son investigados y procesados.

En la actualidad, el número total de decomisos efectuados en la Unión Europea es relativamente limitado y las sumas recuperadas son modestas, sobre todo si las comparamos con los ingresos estimados de la delincuencia organizada. Conviene, por tanto, hacer un mayor uso de los procedimientos de decomiso.

3. PROBLEMAS QUE PLANTEA ACTUALMENTE EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Cuatro Decisiones marco de la Unión Europea se aplican actualmente a nivel nacional al objeto de asegurar un planteamiento común en materia de decomiso. Tres de ellas plantean problemas de aplicación.

3.1. El marco jurídico existente y su insatisfactoria aplicación

La *Decisión Marco 2001/500/JAI*⁴ armonizó algunas disposiciones nacionales relativas al decomiso y a las sanciones penales aplicables al blanqueo de capitales. En líneas generales, este texto ha sido relativamente bien transpuesto en la mayoría de los Estados miembros.

La *Decisión marco 2003/577/JAI*⁵ aplica el principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas. Su transposición por parte de los Estados miembros está muy retrasada. Se dispone de poca información acerca de la aplicación práctica de las disposiciones destinadas a asegurar el embargo de los bienes o el aseguramiento de los elementos de prueba situados en un Estado miembro sobre la base de una resolución de una autoridad judicial de otro Estado miembro transmitida directamente a la autoridad judicial de ejecución mediante un certificado específico. Al parecer, el certificado requerido para la ejecución de las resoluciones de embargo es bastante difícil de cumplimentar y no contiene todos los campos necesarios. Las autoridades judiciales tienden, por tanto, a utilizar los formularios tipo de asistencia judicial mutua. De mantenerse esta tendencia, la Decisión marco no habría alcanzado plenamente sus objetivos.

² En sus conclusiones, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de los días 12 y 13 de junio de 2007 invitaba a los Estados Miembros a «aumentar sus esfuerzos en los aspectos financieros de las investigaciones y actuaciones judiciales, por ejemplo, en lo referente al embargo de activos».

³ Un estudio de 2007 sobre el tráfico ilícito de estupefacientes encargado por el *Home Office* del Reino Unido puso de manifiesto que, desde el punto de vista de los delincuentes, el decomiso constituye un importante medio de disuasión.

⁴ Decisión marco 2001/500/JAI del Consejo, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito, DO L 182 de 5.7.2001, p. 1.

⁵ Decisión marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas, DO L 196 de 2.8.2003, p. 45.

La *Decisión marco 2005/212/JAI*⁶ tiene por objeto garantizar que los Estados miembros dispongan de normas efectivas que regulen el decomiso de los productos del delito, en particular en lo que respecta a la carga de la prueba del origen de los bienes afectados. El informe de aplicación publicado por la Comisión en diciembre de 2007⁷, puso de manifiesto que la mayoría de los Estados miembros habían avanzado poco en la adopción de medidas que permitan recurrir de forma más amplia al decomiso. Parece que las disposiciones del texto son confusas y que esta falta de claridad da lugar a una transposición fragmentaria. Por otra parte, la *Decisión marco* contempla otros criterios alternativos que amplían la facultad de decomiso, lo que, *de facto*, puede haber limitado el alcance del reconocimiento mutuo. En efecto, las autoridades nacionales competentes tienden a ejecutar las órdenes de decomiso emitidas por otros Estados miembros solo si están basadas en los mismos motivos que reconoce su propio Estado miembro.

La *Decisión marco 2006/783/JAI*⁸ aplica el principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones de decomiso. Se hace necesaria una mayor coordinación entre los criterios antes mencionados en relación con el decomiso ampliado y las disposiciones relativas al reconocimiento mutuo de las resoluciones de decomiso. En virtud de estas últimas, uno de los motivos válidos para permitir el no reconocimiento o la no ejecución de una resolución de decomiso es que esta exceda del ámbito de aplicación de la opción adoptada por el Estado de ejecución con arreglo a la *Decisión marco 2005/212/JAI*. Por otra parte, la *Decisión marco 2006/783/JAI* parece aplicarse únicamente a las resoluciones de decomiso dictadas en el marco de una causa penal. Por consiguiente, las decisiones dictadas en el marco de procedimientos de decomiso de carácter civil o en un uso ampliado de competencias fiscales no se ejecutarían necesariamente en todos los Estados miembros. La cuestión del reconocimiento mutuo es muy pertinente, ya que estos procedimientos se utilizan cada vez más, especialmente en los países que aplican el *Common Law*, y están resultando ser herramientas muy efectivas a la hora de perseguir los productos de las actividades de la delincuencia organizada. Es demasiado pronto aún para poder evaluar si la transposición de esta *Decisión marco* en la legislación nacional sufre eventuales retrasos.

Además de las *Decisiones marco* a las que se ha hecho referencia, el *Segundo Protocolo⁹ del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas*¹⁰, que debe entrar en vigor antes de que finalice 2008, prevé medidas de decomiso, así como una cooperación operativa con los Estados miembros en materia de lucha contra el fraude y el blanqueo de capitales, que incluye el decomiso. La *propuesta de Decisión marco relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y*

⁶ Decisión marco 2005//212/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito, DO L 68 de 15.3.2005, p. 49.

⁷ Informe de la Comisión con arreglo al artículo 6 de la *Decisión marco* del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito (2005/212/JAI), COM(2007) 805.

⁸ Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso, DO L 328 de 24.11.2006, p. 59.

⁹ Segundo Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO C 221 de 19.7.1997, p. 12.

¹⁰ Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DO C 316 de 27.11.1995, p. 49.

*datos destinados a procedimientos en materia penal*¹¹, que debe adoptarse oficialmente a más tardar a finales de 2008, prevé normas sobre el seguimiento de las resoluciones de embargo preventivo dictadas con arreglo a la Decisión marco 2003/577/JAI. Incluye también determinadas disposiciones del Protocolo de 2001 del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal¹².

3.2. Refundición del marco jurídico de la Unión Europea

En suma, los textos legislativos existentes solo se están incorporando parcialmente a los ordenamientos jurídicos nacionales. Algunas disposiciones de las Decisiones marco no son muy precisas, por lo que la transposición en las legislaciones nacionales peca de desigual. La falta de coordinación entre los criterios requeridos para el decomiso ampliado, por una parte, y las disposiciones relativas a la ejecución de las resoluciones de decomiso en otro Estado miembro, por otra, pueden afectar en gran medida al reconocimiento mutuo. Se plantean ciertas cuestiones muy pertinentes en lo tocante al reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso dictadas en el marco de procedimientos civiles o de un uso ampliado de las competencias fiscales. Es imprescindible disponer de mecanismos rápidos y efectivos para embargar y decomisar bienes situados en el extranjero. A la luz de las consideraciones anteriores, convendría considerar una refundición del marco jurídico europeo en vigor. Un ejercicio de estas características estaría en consonancia con la política de simplificación y mejora de la legislación de la Unión Europea y permitiría reforzar la claridad y la coherencia de los textos existentes.

3.3. Necesidad de nuevas disposiciones jurídicas

Además de la refundición del marco jurídico en vigor, la Comisión estudiará la posibilidad de ampliar ciertos conceptos jurídicos y de introducir nuevas normas que amplíen los supuestos de decomiso. Sin embargo, puesto que las medidas de decomiso (como la inversión de la carga de la prueba) pueden afectar a determinados derechos fundamentales (como el derecho de propiedad y el derecho a medios de recurso adecuados) es necesario un planteamiento equilibrado y prever garantías apropiadas. A partir de las prácticas de los Estados miembros, podrían considerarse para debate las siguientes ideas:

3.3.1. Decomiso sin condena penal (decomiso civil)

En la mayoría de los Estados miembros, el decomiso es una sanción vinculada a una condena penal. Sin embargo, un nuevo instrumento jurídico podría prever casos en los que se aplicara el decomiso sin una condena penal previa (incorporando así al Derecho europeo la Recomendación nº 3 del Grupo de Acción Financiera [GAFI]¹³). Por ejemplo:

¹¹ Propuesta de Decisión marco del Consejo relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal, COM(2003) 688 final de 14.11.2003.

¹² Acto del Consejo, de 16 de octubre de 2001, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Protocolo del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, DO C 326 de 21.11.2001 p. 1.

¹³ La Recomendación nº 3 de las cuarenta Recomendaciones del GAFI anima a los países a considerar medidas de incautación «sin que se requiera una condena penal o que requieran que el imputado demuestre el origen lícito de los activos eventualmente sujetos a decomiso».

i) Cuando exista la sospecha de que los bienes en cuestión son producto de delitos graves, dado que su valor resulta desproporcionado en relación con los ingresos declarados de su propietario y que este mantiene contactos habituales con personas conocidas por sus actividades delictivas. En este caso se podría abrir una causa ante un tribunal civil (que podría ordenar el decomiso de los bienes), basándose en la presunción, habida cuenta de las distintas probabilidades, de que los bienes provienen de actividades delictivas. En estos casos se invierte la carga de la prueba, incumbiendo al presunto delincuente acreditar el origen lícito de sus bienes.

ii) Cuando la persona sospechosa de haber cometido determinados delitos graves haya fallecido, esté en fuga por un determinado período de tiempo o no pueda ser procesada por cualquier otro motivo.

iii) En determinados casos, en los que las autoridades aduaneras incautan dinero en efectivo contraviniendo lo dispuesto en el Reglamento comunitario sobre los controles de dinero efectivo¹⁴. Mediante una decisión administrativa se podría habilitar a estas autoridades para incautar sumas superiores a 10 000 EUR no declaradas al entrar o salir de la Unión Europea. Sin embargo, para decomisar estas sumas (p. ej. como productos de una operación de evasión fiscal) se precisa en última instancia una resolución judicial. El hecho de que la evasión fiscal no se persiga en todos los Estados miembros con acciones penales podría constituir otro argumento en favor del decomiso civil.

3.3.2. *Creación de un nuevo delito en el caso de posesión de bienes «injustificados»*

En los Estados miembros existen o coexisten diferentes procedimientos legales (decomiso penal, decomiso civil, utilización de las competencias de las autoridades fiscales) que persiguen el mismo objetivo: incautar los productos del delito. En algunos de ellos no se puede proceder al decomiso sin una condena penal previa.

Podría crearse un nuevo delito —posesión de bienes «injustificados»— para perseguir los productos del delito en aquellos casos en los que su valor resulte desproporcionado en relación con los ingresos declarados de su propietario y este tenga contactos habituales con personas conocidas por sus actividades delictivas. La diferencia con el supuesto contemplado en el inciso i) es que el procedimiento se sustanciaría ante un tribunal penal y no se invertiría totalmente la carga de la prueba¹⁵.

3.3.3. *Asegurar el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo preventivo y de decomiso*

Otra solución consistiría en asegurar el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso dictadas por otros Estados miembros, incluso cuando dichas resoluciones se basen en procedimientos que no son aplicables en el Estado de ejecución (p. ej. procedimientos de decomiso civil o procedimientos basados en un uso ampliado de competencias fiscales). Convendría reconocer, sin embargo, que estos casos de reconocimiento mutuo podrían requerir condiciones suplementarias.

¹⁴ Reglamento (CE) n° 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad, DO L 309 de 25.11.2005, p. 9.

¹⁵ Este nuevo tipo de infracción penal se ha introducido en Francia y está resultando muy eficaz.

3.3.4. *Ampliación del ámbito de aplicación del decomiso obligatorio*

El decomiso obligatorio podría aplicarse a raíz de condenas pronunciadas en el caso de determinados delitos graves que generan grandes beneficios para las organizaciones delictivas. Podría servir de base la lista de delitos que figura en la Decisión marco sobre el decomiso ampliado, que podría ampliarse para incluir otras infracciones.

3.3.5. *Velar por que se cumpla la obligación de facilitar información sobre cuentas bancarias*

Una refundición podría ser la ocasión para incluir en el nuevo marco jurídico las disposiciones del referido Protocolo de 2001, que todavía no ha sido ratificado por un número suficiente de países y no ha entrado en vigor. Este Protocolo establece que las autoridades de los Estados miembros deben facilitar información sobre las cuentas y las operaciones bancarias de determinadas personas identificadas y no pueden invocar el secreto bancario para negarse a cooperar en este contexto. La aplicación efectiva de estas disposiciones contribuiría considerablemente al seguimiento de los bienes de origen delictivo en otros Estados miembros. La sustitución del Protocolo por disposiciones integradas en el nuevo marco jurídico relativo al decomiso permitiría a la Comisión imprimir un nuevo impulso a los esfuerzos desplegados para darles pleno efecto.

4. COOPERACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES

Los productos del delito se adquieren cada vez más a menudo en países distintos de aquellos en los que operan normalmente las organizaciones delictivas o en los que se pronuncian las condenas penales. Esta circunstancia dificulta su identificación e incautación. La cooperación entre las autoridades nacionales y un rápido intercambio de información son, pues, esenciales para maximizar las posibilidades de decomiso de los productos del delito.

4.1. Establecimiento de organismos nacionales de recuperación de activos

Los organismos de recuperación de activos (ORA) facilitan el seguimiento de los bienes de origen delictivo, participan en los procedimientos de decomiso, aseguran la buena gestión de los bienes incautados y sirven de puntos de contacto centralizados para las actividades de decomiso a nivel nacional.

Actualmente no existen organismos de estas características en todos los Estados miembros de la Unión Europea¹⁶ y los que existen presentan notables diferencias por lo que hace a su estructura, sus competencias y sus prácticas. La cooperación entre las autoridades nacionales en este campo se canaliza sobre todo a través de la red informal CARIN (especialistas de los servicios policiales y judiciales en materia de decomiso y recuperación de activos)¹⁷.

¹⁶ Solo existen ORA plenamente operativos en Bélgica, Alemania, Estonia, Irlanda, Francia, Países Bajos, Austria y Reino Unido.

¹⁷ CARIN, red apoyada por la Comisión y Europol, incluye a especialistas de cuarenta países, incluidos veintiséis Estados miembros de la UE. Sus objetivos son el intercambio de mejores prácticas y la mejora de la cooperación entre organismos en cuestiones transfronterizas.

Tomando como base la exitosa experiencia de CARIN, en diciembre de 2007 se adoptó la Decisión 2007/845/JAI del Consejo¹⁸ sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros. Su objetivo consiste en asegurar que los Estados miembros creen o designen, antes del 18 de diciembre de 2008, organismos nacionales de recuperación de activos que actúen como puntos de contacto nacionales para las actividades relacionadas con el decomiso. Estos organismos promoverán especialmente, mediante una cooperación reforzada, el seguimiento más rápido posible de los bienes de origen delictivo. En concreto, las ORA deberían poder cooperar efectivamente con las unidades de inteligencia financiera y con las autoridades judiciales. A este respecto, debería impartirse cada vez más formación a las autoridades judiciales que se ocupan del seguimiento y el decomiso de activos.

4.2. Creación de organismos de recuperación de activos plenamente eficaces

A corto plazo, los Estados miembros deberían decidir las mejores modalidades prácticas para la creación de ORA a nivel nacional, sus competencias para seguir y embargar los activos del delito con eficacia y sus posibilidades de intercambio de información.

Para apoyar estos esfuerzos, en marzo de 2008 tuvo lugar una conferencia paneuropea de alto nivel sobre los ORA¹⁹. Para dar continuidad a sus conclusiones, se promoverá el intercambio de mejores prácticas y se ayudará a los Estados miembros en la creación de organismos de este tipo, especialmente mediante la organización, previa solicitud, de visitas *in situ* de expertos nacionales en 2009 y 2010. Habida cuenta de las conclusiones y de los trabajos de CARIN, las principales recomendaciones con vistas a la creación de ORA plenamente eficaces son las siguientes:

4.2.1. Estructura de los ORA

Los ORA deberían tener una estructura multidisciplinar que reúna especialistas de los servicios policiales, judiciales, fiscales, sociales y aduaneros, así como de otros servicios pertinentes. Estos especialistas deberían poder ejercer sus competencias habituales y comunicar la información en el seno de estos organismos sin estar ligados por el secreto profesional. Los ORA deberían disponer de recursos financieros adecuados y servir de punto centralizado para tramitar todas las solicitudes de ayuda procedentes de otros países. Deberían recopilar todas las estadísticas pertinentes sobre embargo y decomiso de activos. En caso de que no gestionen directamente los activos embargados, deberían, al menos, recabar información sobre estos activos de las autoridades que los gestionan.

¹⁸ Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito, DO L 332 de 18.12.2007, p. 103.

¹⁹ Organizada por Europol y los Gobiernos austríaco y belga, con el apoyo de la Comisión Europea, en el marco del programa de financiación titulado «Prevención y lucha contra la delincuencia» (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/isec/funding_isec_en.htm).

4.2.2. *Intercambio de información entre los ORA*

Los ORA deberían intercambiar información rápidamente, a ser posible dentro de los plazos previstos en la Decisión marco 2006/960/JAI²⁰. Deberían analizarse de forma más pormenorizada las posibilidades jurídicas de un intercambio espontáneo de información entre los diferentes organismos. Debería precisarse la información que puede obtenerse de cada ORA sin tener que recurrir a los procedimientos de asistencia judicial mutua. Convendría revisar los certificados de solicitud de ejecución de las resoluciones de embargo y decomiso en otros Estados miembros, así como los formularios de asistencia judicial mutua, con vistas a facilitar su utilización. Deberían darse orientaciones detalladas sobre la forma de cumplimentar estos documentos. Debería establecerse un canal de comunicación seguro y normalizado entre los ORA.

4.2.3. *Competencias que deberían atribuirse a los ORA*

Los ORA deberían tener acceso a todas las bases de datos pertinentes²¹, incluidas las que contienen información financiera (lo ideal sería un registro central de cuentas bancarias a nivel nacional), a fin de poder identificar y seguir la pista de los activos de origen delictivo, y deberían disponer de los poderes coercitivos necesarios para obtener esta información. Deberían estar facultados para embargar provisionalmente activos (p. ej. por una duración mínima de 72 horas), a fin de impedir la desaparición de los productos del delito entre el momento en que se identifican los activos y la ejecución de la resolución judicial de embargo o decomiso. Deberían igualmente poder llevar a cabo investigaciones conjuntas con otras autoridades.

En los Estados miembros existen diferentes prácticas por lo que se refiere al destino de los activos decomisados y recuperados²². Es recomendable promover aquellas prácticas que han probado su eficacia a nivel nacional.

4.3. **Coordinación entre los ORA: el papel de Europol y Eurojust**

El nivel de cooperación entre los ORA determinará la buena ejecución de las resoluciones de embargo y decomiso. Una vez designados o creados en todos los Estados miembros, las actividades de estos organismos deberían apoyarse y coordinarse a fin de facilitar el rápido intercambio de información sobre la ubicación y la propiedad de los activos de origen delictivo.

Debería estudiarse la posibilidad de encomendar esta función de coordinación a Europol, cuya oficina de bienes delictivos ya ha ayudado, con notable éxito, a los investigadores financieros. En 2007, apoyó ciento treinta y tres investigaciones destinadas a seguir la pista de los productos del delito y puso sus competencias especializadas a disposición de diversos ORA. Las autoridades nacionales deberían implicar en mayor medida a Eurojust, a fin de facilitar el

²⁰ Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 386 de 18.12.2006, p. 89.

²¹ Ya sean accesibles o no al público, como el registro de la propiedad, los registros de las empresas, el registro de matriculación de vehículos y los registros penales, así como las bases de datos de entidades financieras, de la policía, de la administración fiscal, de las organizaciones de seguridad social, etc.

²² Por ejemplo, en el Reino Unido, los activos se reparten entre las autoridades que contribuyeron a su recuperación, mientras que en Italia se suelen confiar a las ONG para que los utilicen con fines sociales.

reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. En 2007, de más de mil casos tratados por Eurojust, treinta guardaban relación con este ámbito.

5. COOPERACIÓN INTERNACIONAL CON TERCEROS PAÍSES

El decomiso de los productos del delito es un problema de ámbito mundial, dado que las organizaciones delictivas siguen adquiriendo activos legales tanto en la Unión Europea como en otras regiones del mundo. Debería desarrollarse una estrecha colaboración internacional en materia de decomiso no solo dentro de la Unión, sino también con terceros países. Los instrumentos jurídicos europeos existentes no abordan suficientemente estos aspectos.

Sin embargo, varios convenios internacionales incluyen disposiciones en materia de decomiso destinadas a promover la cooperación internacional en materia de identificación, seguimiento, embargo y decomiso de los activos de origen delictivo. Los más importantes son la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional («CNUDOT»), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción («CNUC») y los Convenios del Consejo de Europa sobre el Blanqueo de Capitales y el Decomiso (los «convenios de Estrasburgo»). Aún no se han incorporado a la legislación comunitaria varias disposiciones importantes de estos convenios. La Comisión proseguirá sus esfuerzos encaminados a que la Unión Europea y los Estados miembros ratifiquen y apliquen estos convenios sin demora y a animar a terceros países a hacer lo mismo.

También se han emprendido iniciativas relacionadas con la recuperación y el decomiso en varios foros internacionales como el G8, las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

La cooperación internacional en materia de decomiso no es siempre satisfactoria porque no todos los implicados hacen gala de la misma voluntad de cooperar. Es necesario promover una cooperación más proactiva con los terceros países, especialmente promoviendo acuerdos de reparto de activos que incluyan el decomiso del valor y la difusión de las mejores prácticas. La recomendación nº 38 del GAFI y su nota interpretativa exhortan a los países a poner a punto mecanismos de coordinación de los procedimientos de incautación y decomiso, incluido el reparto de los activos decomisados. El Convenio del Consejo de Europa de 2005 contiene disposiciones similares. La Comisión podría promover el intercambio de mejores prácticas entre los Estados miembros en este campo.

6. MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO NO LEGISLATIVAS

6.1. Nuevas herramientas para apoyar de forma más eficaz los procedimientos de decomiso

A fin de facilitar las solicitudes de identificación y seguimiento de los activos, cada ORA debería tener acceso a los registros centralizados a nivel nacional. En caso de que no existan estos registros, se debería animar a los Estados miembros a crearlos.

Convendría asimismo estudiar la forma de mejorar la disponibilidad de la información sobre las resoluciones de embargo y decomiso aún pendientes en la Unión Europea, en particular mediante la creación de una lista. De esta forma se podrían supervisar mejor los progresos generales registrados en los procedimientos de embargo y decomiso y elaborar estadísticas sobre el tiempo necesario para la ejecución de esas resoluciones.

6.2. Refuerzo de las investigaciones financieras y del análisis financiero de las actividades ilícitas

Estas medidas son fundamentales en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo. La promoción en todos los Estados miembros de un uso más amplio de la investigación financiera y del análisis financiero de las actividades ilícitas²³ como técnicas policiales mejorará la identificación y el seguimiento de los productos del delito.

La Comisión trabaja con Europol y varios Estados miembros en un proyecto que consiste en establecer un conjunto de normas mínimas comunes para la formación de los investigadores financieros (que engloba ocho ámbitos de conocimientos y aptitudes) —un sistema de acreditación a escala de la Unión Europea— y en impartir formación en los Estados miembros sobre la base de esas normas. En la actualidad, algunos centros nacionales de excelencia están preparando los programas de formación pertinentes. Los primeros resultados se esperan para 2009.

6.3. Elaboración de estadísticas periódicas y comparables sobre el decomiso

Convendría contar con más y mejores estadísticas sobre los activos embargados o decomisados. Los datos actualmente disponibles son muy limitados y proceden principalmente de las bases de datos nacionales o de los informes de evaluación mutua sobre la lucha contra el blanqueo de capitales publicados por el GAFI, el Fondo Monetario Internacional y el Comité Moneyval del Consejo de Europa.

En el marco del Plan de Acción 2006-2010 de la Unión Europea sobre estadísticas de delincuencia, se está trabajando para desarrollar un nuevo método de recopilación de estadísticas sobre el blanqueo de capitales que sean comparables entre los Estados miembros. Este método prevé la recopilación de información sobre el embargo, el decomiso y la recuperación de activos de origen delictivo. Las estadísticas resultantes también pueden servir para evaluar la eficacia de los regímenes nacionales de decomiso

7. CONCLUSIÓN: DIEZ PRIORIDADES ESTRATÉGICAS

Luchar eficazmente contra el delito significa golpear a los delincuentes donde más les duele. El decomiso y la recuperación de los productos del delito afectan a sus recursos y constituyen un capítulo esencial de la estrategia de la Unión Europea en materia de lucha contra el delito financiero.

Se debería seguir trabajando para poner de relieve la importancia del decomiso como uno de los medios más eficaces para luchar contra la delincuencia organizada. Los puntos que figuran a continuación buscan asegurar que la Unión Europea siga manteniendo los estándares más elevados en este campo:

- 1) Una futura refundición del marco jurídico europeo permitiría mejorar su claridad y coherencia, ampliar los conceptos jurídicos existentes e introducir nuevas disposiciones.

²³ La Comisión financió varios proyectos relativos a la mejora de estas técnicas entre 2002 y 2005.

- 2) Los Estados miembros deberían completar la transposición del marco jurídico existente y aplicar la Decisión 2007/845/JAI del Consejo designando o estableciendo organismos de recuperación de activos capaces de intercambiar información rápidamente, con competencias adecuadas, y que trabajen sobre la base de las mejores prácticas.
- 3) Deberían suprimirse los obstáculos prácticos que entorpecen los procedimientos de decomiso en los Estados miembros. La Comisión y los Estados miembros entablarán un debate, sobre la base de un estudio de la Comisión que evaluará la eficacia de las prácticas nacionales a finales de 2008, al objeto de promover prácticas de probada eficacia a nivel nacional.
- 4) Los organismos de recuperación de activos de la Unión Europea deberían reunirse regularmente en el marco de una plataforma informal a fin de asegurar un intercambio de información, una coordinación y una cooperación eficaces. Se invita a Europol a que desempeñe un papel de coordinación entre los organismos nacionales de recuperación de activos.
- 5) Podría desarrollarse y ponerse en práctica un sistema de evaluación de la eficacia de los organismos de recuperación de activos de la Unión Europea (basado eventualmente en evaluaciones *inter pares*).
- 6) Eurojust debería participar activamente a fin de facilitar la cooperación a nivel judicial y de promover el reconocimiento mutuo en materia de decomiso, así como de propiciar la interacción entre los organismos de recuperación de activos y las autoridades judiciales.
- 7) Podría prepararse y aplicarse con carácter prioritario un programa europeo común de formación para investigadores financieros. Los Estados miembros deberían pensar en aumentar los recursos dedicados al análisis financiero de las actividades ilícitas y a las investigaciones financieras a nivel nacional.
- 8) Los Estados miembros podrían elaborar mejores estadísticas sobre el embargo, el decomiso y la recuperación de los activos. Estos datos deberían ser comparables entre los distintos países. Estas estadísticas ayudarían a evaluar la eficacia de los sistemas de decomiso existentes.
- 9) La Comisión y los Estados miembros deberían estudiar la forma de poner a disposición de los organismos de recuperación de activos de otros Estados miembros y de terceros países la información necesaria para identificar y seguir la pista de los activos de origen delictivo en su territorio, a ser posible creando registros centralizados.
- 10) Europol, Eurojust y los Estados miembros podrían cooperar con vistas a mejorar la disponibilidad de la información sobre las resoluciones de embargo y decomiso aún pendientes en la Unión Europea, en particular mediante la creación de una lista.