

Dictamen del Comité de las Regiones — Paquete sobre la protección de la economía lícita

(2012/C 391/14)

El COMITÉ DE LAS REGIONES

- celebra las propuestas de la Comisión Europea, que agrupan de manera coherente las medidas normativas y las estrategias que deben aplicarse para garantizar útil y rápidamente la protección de la economía lícita;
- aprueba las iniciativas de la Comisión tendentes a evitar prácticas perniciosas, como los conflictos de interés, el favoritismo y la corrupción, mediante la tipificación de comportamientos que algunos Estados no sancionan todavía y que obstaculizan el libre acceso a los contratos públicos;
- apoya la evaluación periódica, que se realizará cada dos años a partir de 2013, del nuevo mecanismo de evaluación mediante el futuro informe anticorrupción de la Unión;
- estima positiva la Propuesta de Directiva sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la UE, que son instrumentos indispensables para la protección de la economía mundial, para que «*la delincuencia no sea rentable*» y para que «*nunca se disfrute de un bien mal adquirido*»;
- aprueba la lógica del Programa de Estocolmo, según la cual es mejor establecer unas normas mínimas obligatorias en virtud del artículo 83 del TFUE (que incluyan el decomiso del valor y el decomiso ampliado, el decomiso de bienes de terceros y el decomiso no basado en condena) que intentar mejorar el dispositivo actual de la Unión, que carece de coacción efectiva;
- pide a los Estados miembros que prevean el retorno a los entes regionales o locales de parte de los activos embargados procedentes de la delincuencia organizada (una vez que se haya dado satisfacción a las reclamaciones judiciales de restitución), puesto que ellos son las primeras víctimas de las organizaciones delictivas que desestabilizan el orden social de los territorios. También son los que se encuentran mejor situados para llevar a cabo acciones locales con el fin de erradicar las causas profundas de la delincuencia. Esta práctica existe ya en Italia, en la que un tercio de los 12000 inmuebles embargados han sido adjudicados o revendidos en beneficio de los entes locales, con el fin de llevar a cabo acciones sociales. Se trata en este caso de dar una visibilidad positiva a la acción de los poderes públicos y de crear un círculo virtuoso en el que participen los gobernantes, la sociedad civil y las familias;
- anima a los responsables políticos locales democráticamente elegidos a firmar, al comienzo de su mandato, una carta de deontología titulada «*Obliti privatorum, publica curate*» (olvidarse de los asuntos privados, ocuparse de los asuntos públicos), que ayudaría a crear y mantener un vínculo de confianza entre los ciudadanos y quienes los gobiernan;
- anima a los responsables políticos a presentar ante una autoridad pública independiente una declaración de patrimonio sobre sus propiedades y sus vínculos comerciales o empresariales.

Ponente general	Christophe ROUILLON (FR/PSE), alcalde de Coulaines
Documentos de referencia	Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea COM(2012) 85 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea a través del Derecho penal y de las investigaciones administrativas – Una política integrada para salvaguardar el dinero de los contribuyentes COM(2011) 293 final Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo – Lucha contra la corrupción en la UE COM(2011) 308 final Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal COM(2012) 363 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Observaciones generales

1. constata que la corrupción, la delincuencia organizada y el fraude constituyen una plaga para la Unión Europea. Según la ONG Transparencia Internacional, estas prácticas generan unas pérdidas de 120000 millones de euros anuales, esto es, el 1 % del PIB de la UE. La economía ilícita ahonda los déficits de los Estados, frena la acción de los poderes públicos contra la crisis, disminuye el nivel de inversión, favorece la evasión de capitales y merma la confianza de los ciudadanos en sus representantes y en las instituciones;

2. recuerda que el Tratado de Lisboa ha dotado a la UE de medios reforzados de lucha contra la delincuencia transfronteriza con la definición de la misión de Eurojust, la posibilidad de crear una Fiscalía Europea (artículos 85 y 86 del TFUE) y las disposiciones relativas a la lucha contra el fraude y cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la UE (artículos 310, apartado 6, y 325 del TFUE);

3. destaca que, según el Eurobarómetro, el 75 % de los europeos consideran la corrupción como un problema grave para los Estados miembros;

4. constata que se ha reconocido que el decomiso y el embargo preventivo de los productos del delito son instrumentos eficaces en la lucha contra la delincuencia grave organizada y han sido elevados al rango de prioridades estratégicas a escala de la UE;

5. considera que la protección de los intereses de la Unión exige una mejora del control de la utilización de las

subvenciones correspondientes, en concreto, a los fondos sociales europeos, de cohesión territorial o de la PAC; los fraudes podrían poner en tela de juicio la legitimidad de estas políticas europeas integradas favorables a los territorios;

6. subraya que, a escala local, la delincuencia organizada apunta a las personas con capacidad de decisión en los entes territoriales sobre la adjudicación de contratos públicos y concesiones de servicios públicos, la expedición de licencias de construcción o las autorizaciones comerciales;

7. constata que las actividades de la delincuencia organizada, como el tráfico de estupefacientes o la trata de seres humanos, ponen permanentemente en peligro el orden público, la salud pública y la cohesión social;

8. recuerda que mediante una utilización aparentemente lícita de la fiscalidad europea, en ocasiones la más innovadora, como es el caso del impuesto sobre el CO₂, la delincuencia organizada expolia y empobrece a los Estados miembros de la Unión, y también a sus entes territoriales;

9. subraya que la corrupción en el deporte (apuestas fraudulentas, sobornos para la elección de las sedes de las grandes competiciones, comisiones ocultas vinculadas a los traspasos de jugadores, etc.) es una particular fuente de preocupación, puesto que vulnera los valores humanistas de millones de aficionados al deporte y de voluntarios de asociaciones deportivas;

10. considera que los entes locales, al promulgar las políticas de libertad, seguridad y justicia, son, conforme al principio de subsidiariedad, unos agentes fundamentales para la protección de la economía lícita.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

11. hace constar las carencias del Derecho vigente de la UE respecto de la lucha contra el fraude y la corrupción, así como respecto del decomiso de los activos de procedencia delictiva;

En materia de lucha contra el fraude

12. toma nota de que la Comisión, en su segundo informe sobre la aplicación del Convenio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus protocolos (COM(2008) 77), llega a la conclusión de que solo cinco Estados miembros han adoptado «todas» las medidas necesarias para una aplicación «satisfactoria» del Convenio;

En materia de lucha contra la corrupción

13. lamenta que aún no se haya transpuesto la Decisión marco 2003/568/JAI que tipifica como delito la corrupción en el sector privado, tanto activa como pasiva, y que establece normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas;

14. deplora el hecho de que determinados Estados miembros no hayan ratificado aún los convenios penales internacionales del Consejo de Europa, de Naciones Unidas o de la OCDE;

En materia de embargo preventivo y de decomiso de activos de procedencia delictiva

15. constata las carencias en la transposición de las cinco decisiones marco adoptadas en este ámbito:

— la Decisión marco 2005/212/JAI, que permite el decomiso del valor y el decomiso ampliado, sólo ha sido adoptada de forma fragmentaria por la mayoría de los Estados miembros;

— la Decisión marco 2003/577/JAI; aún cuando ésta reconoce el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo preventivo, la Comisión se ha lamentado de no disponer más que de muy poca información sobre su aplicación;

— la Decisión marco 2006/783/JAI, que prevé el reconocimiento mutuo de las resoluciones de decomiso, no ha podido acomodarse a las reglas facultativas en materia de embargo ampliado establecidas por la Decisión marco 2005/212/JAI. Además, la Decisión marco 2005/212/JAI no es aplicable más que a las resoluciones de decomiso adoptadas en el marco de un procedimiento penal, pero no en los procedimientos civiles de decomiso, que sin embargo se utilizan cada vez más;

— la Decisión 2007/845/JAI del Consejo sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos, que obliga a los Estados miembros a crearlos para hacer posible la cooperación entre ellos y facilitar el seguimiento de los activos de procedencia delictiva, no es de aplicación en todos los Estados.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

16. celebra las propuestas de la Comisión Europea, que agrupan de manera coherente las medidas normativas y las estrategias que deben aplicarse para garantizar útil y rápidamente la protección de la economía lícita;

17. recuerda que las bases jurídicas de una acción normativa en este ámbito son las que dispone el Tratado FUE en sus artículos 82, 83, 310, apartado 6, y 325;

18. otorga una importancia considerable a la protección de los fondos públicos de la UE contra el fraude y la malversación, pero al mismo tiempo señala que, por razones de subsidiariedad y eficacia, la adición de nuevos actos jurídicos de la Unión en materia penal solo tiene sentido si puede remediar deficiencias constatadas en las prácticas corrientes de los Estados miembros relativas a la ejecución forzosa de las leyes;

19. aprueba la definición *a escala de la Unión* de las infracciones básicas, como el fraude y la malversación de fondos públicos;

20. aprueba las iniciativas de la Comisión tendentes a evitar prácticas perniciosas, como los conflictos de interés, el favoritismo y la corrupción, mediante la tipificación de comportamientos que algunos Estados no sancionan todavía y que obstaculizan el libre acceso a los contratos públicos ⁽¹⁾;

21. aprueba las orientaciones de la reforma de la OLAF para proteger el dinero de los contribuyentes:

— conforme a una regla *«de minimis»*, que llevará a la OLAF a dar prioridad a las investigaciones sobre fraudes graves;

— la obligación de seguimiento de las investigaciones administrativas, al término de las cuales los Estados miembros, que hasta ahora no estaban obligados a dar curso a las investigaciones de la OLAF, estarán al menos obligados a informar a la OLAF del curso dado a los expedientes;

22. considera plenamente satisfactorio el impulso político dado a la lucha contra la corrupción dentro de la Unión y del enfoque global adoptado por la Comisión en esta materia;

23. apoya la evaluación periódica, que se realizará cada dos años a partir de 2013, del nuevo mecanismo de evaluación mediante el futuro informe anticorrupción de la Unión;

24. respalda la propuesta de la Comisión de ajustarse a los mecanismos que ya existen, tanto en el ámbito de la OCDE como en el del Consejo de Europa;

25. llama, sin embargo, la atención de la Comisión sobre la necesidad de sacar rápidamente las conclusiones de este dispositivo global basado en la confianza recíproca de los Estados, y recuerda la necesidad de legislar para imponer prácticas virtuosas, conforme a lo dispuesto en el artículo 83 del TFUE;

26. acoge con satisfacción el enfoque global de la Comisión, que implica ocuparse también de las normas contables y de auditoría de las empresas de la UE.

⁽¹⁾ COM(2007) 328 final y COM(2011) 309 final. El Informe concluía que solo nueve Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, República Checa, Francia, Irlanda, Chipre, Portugal, Finlandia y Reino Unido) han incorporado correctamente a sus legislaciones todos los elementos constitutivos de la infracción de corrupción, tal como se establece en la Decisión marco de 2003.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

27. estima positiva la Propuesta de Directiva sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la UE, que son instrumentos indispensables para la protección de la economía mundial, para que «*la delincuencia no sea rentable*» y para que «*nunca se disfrute de un bien mal adquirido*»;

28. aprueba la lógica del Programa de Estocolmo, según la cual es mejor establecer unas normas mínimas obligatorias en virtud del artículo 83 del TFUE (que incluyan el decomiso del valor y el decomiso ampliado, el decomiso de bienes de terceros y el decomiso no basado en condena) que intentar mejorar el dispositivo actual de la Unión, que carece de coacción efectiva;

29. apoya la Propuesta de Directiva en cuanto que retoma las disposiciones y conceptos jurídicos ya definidos en las decisiones marco anteriores sobre el decomiso de los instrumentos y productos del delito y el decomiso de bienes de valor equivalente a los productos del delito;

30. considera positivo que, por otra parte, introduzca disposiciones que permitan interpretar muy extensivamente el concepto de producto del delito (mediante el concepto de reutilización de los productos en forma de derechos o de bienes) y embargar cautelarmente bienes durante el tiempo necesario para dictar sentencia;

31. **respecto del decomiso ampliado**, si bien el CDR aprueba la supresión de las opciones de que disponían los Estados miembros con arreglo a la Decisión marco de 2005 y considera que así se mejoran las disposiciones existentes sobre el decomiso ampliado, considera que sería deseable mejorar la redacción del apartado 1 del artículo 4, demasiado impreciso. Si, en el supuesto de decomiso ampliado, la Ley permite el decomiso de otros bienes distintos del producto directo de la infracción, es porque puede presumir la existencia de un vínculo entre la infracción y el bien o los derechos sobre los que quiere que se realice el decomiso. El CDR sugiere que los «hechos concretos» sobre los cuales se base el Tribunal para adoptar su decisión sean ilustrados por ejemplo por la desproporción entre el valor de los bienes y los ingresos legales. Este ejemplo, el más frecuente en concepto de «hechos concretos», tiene también la ventaja de subrayar que corresponde a la persona en cuestión aportar la prueba de que los bienes o derechos que no son el producto directo de la infracción, pero cuyo decomiso se pretende, provienen de otras fuentes lícitas de ingresos;

32. celebra la posibilidad de proceder al **decomiso de bienes de terceros**; puesto que los delincuentes no tienen nunca bienes o derechos a su nombre, recuerda que el tercero cuya función consiste en disimular o reciclar los bienes es a menudo una persona jurídica, y que la delincuencia organizada utiliza desde hace tiempo técnicas jurídicas muy sofisticadas para evitar el decomiso de los bienes. Por lo tanto, el CDR aboga firmemente por una adición al principio de responsabilidad penal de las personas jurídicas y por la introducción del concepto de «beneficiario efectivo»;

33. sugiere también introducir en la propuesta objeto de examen un concepto que permita considerar si el tercero se

comporta como el verdadero propietario y/o el único beneficiario económico. Esta prueba puede aportarse mediante constataciones: actos de gestión –de Derecho o de hecho– de una persona jurídica con fines personales, financiación del bien, puesta a disposición del bien sin contrapartida financiera, etc. Este concepto, bien conocido en Luxemburgo, por ejemplo, permite de este modo determinar el beneficiario real de una sociedad y viene así a completar el principio de responsabilidad de las personas jurídicas;

34. expresa sus reticencias sobre el decomiso no basado en condena, puesto que en la mayoría de los Estados miembros el decomiso es una sanción vinculada a una condena penal. Además, el decomiso no basado en condena es un decomiso que se basa en un *procedimiento civil*, y no se rige por la base jurídica contemplada: la Propuesta a examen se basa expresamente en el artículo 82, apartado 2, del TFUE, que no se refiere *más que a las sanciones en el ámbito penal*. También vulnera las tradiciones jurídicas de algunos Estados miembros, como Francia, en los que el derecho de propiedad tiene rango constitucional;

35. hace notar que el decomiso no basado en condena tampoco entra en el ámbito de aplicación del artículo 83, apartado 1, del TFUE, que precisa que el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer «*normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza*»;

36. propone soluciones penales para lograr un nivel equivalente de eficacia jurídica de los embargos y los decomisos sobre la base de unas disposiciones penales que han demostrado su eficacia;

37. en este sentido recuerda que el decomiso civil se apoya en una de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI (la nº 3) que anima a los países a adoptar medidas de decomiso «sin necesidad de condena penal previa». Esa misma recomendación añade que los países pueden también adoptar «medidas que obliguen al presunto autor de la infracción a suministrar la prueba del origen lícito de los bienes que puedan ser objeto de decomiso». Lo que se pretende parece ser por tanto la inversión de la carga de la prueba, que es el interés fundamental del decomiso no basado en condena. Ahora bien, la creación de una nueva infracción penal por tenencia de activos «no justificados» o por la no justificación de recursos permite llegar al mismo resultado (véase por ejemplo el nuevo artículo 321-6 del Código Penal francés que reprime de forma genérica el hecho de que una persona no pueda justificar unos recursos correspondientes a su nivel de vida o el origen de un bien cuando tenga una relación habitual con el autor de un delito castigado con pena de al menos cinco años de prisión). De este modo se produce la inversión de la carga de la prueba que se pretende;

38. en virtud del principio de subsidiariedad, la Propuesta a examen debe así dejar a los Estados la elección de introducir o no el decomiso no basado en condena, desde el momento en que estén en disposición de demostrar que su ordenamiento jurídico es plenamente eficaz y que no se opondrán al principio de reconocimiento.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

39. emite reservas menores sobre la concesión de garantías demasiado detalladas en las distintas fases del procedimiento de embargo preventivo y decomiso de activos de procedencia delictiva, porque presentan un riesgo potencial de paralizar el nuevo fundamento jurídico sobre el que se asientan el embargo y el decomiso de activos en la Unión;

40. insiste sin embargo en la necesidad de crear una Fiscalía Europea y subraya desde este momento la necesidad de reforzar las estructuras policiales y judiciales dedicadas a la delincuencia organizada dentro de los Estados miembros.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

41. considera que la creación de un puesto de Fiscal Europeo puede contribuir a una mayor eficacia de la reforma de la OLAF;

42. considera que las investigaciones financieras sobre la corrupción y la implicación de operadores económicos y políticos influyentes o las investigaciones que versen sobre redes delictivas transfronterizas estarían dirigidas de forma más eficaz y segura mediante una Fiscalía Europea;

43. considera que el desarrollo de Eurojust como base de la Fiscalía Europea, con capacidad para iniciar actuaciones penales, al menos cuando los intereses de la Unión se vean gravemente amenazados, y la posibilidad de efectuar investigaciones judiciales constituye un medio eficaz para evitar situaciones como las mencionadas en la Comunicación de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la Unión, COM(2011) 293 final, objeto del presente dictamen. El CDR desea recordar que los artículos 85 y 86 del TFUE prevén este desarrollo necesario frente al doble problema que suponen las amenazas de la crisis financiera y de la delincuencia grave;

44. considera que una orientación de este tipo no puede en ningún caso excluir un programa europeo común de formación de investigadores financieros, que la Comisión debería elaborar y aplicar de forma prioritaria;

45. considera que proteger a los denunciantes frente a las represalias es uno de los elementos clave de las políticas de lucha contra la corrupción, como lo es también en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada. Sin embargo, el marco jurídico que regula este aspecto dentro de la Unión es desigual. Por lo tanto, el CDR es también muy favorable a las iniciativas de la Comisión relativas a la protección de los denunciantes;

Para reforzar el papel de los entes locales contra la corrupción y la delincuencia organizada

46. pide a los Estados miembros que prevean el retorno a los entes regionales o locales de parte de los activos embargados procedentes de la delincuencia organizada (una vez que se haya dado satisfacción a las reclamaciones judiciales de restitución), puesto que ellos son las primeras víctimas de las organizaciones delictivas que desestabilizan el orden social de los territorios. También son los que se encuentran mejor situados para llevar a cabo acciones locales con el fin de erradicar las causas profundas de la delincuencia. Esta práctica existe ya en Italia, en la que

un tercio de los 12 000 inmuebles embargados han sido adjudicados o revendidos en beneficio de los entes locales, con el fin de llevar a cabo acciones sociales. Se trata en este caso de dar una visibilidad positiva a la acción de los poderes públicos y de crear un círculo virtuoso en el que participen los gobernantes, la sociedad civil y las familias;

47. anima a los responsables políticos locales democráticamente elegidos a firmar, al comienzo de su mandato, una carta de deontología titulada «*Obliti privatorum, publica curate*» (olvidarse de los asuntos privados, ocuparse de los asuntos públicos), que ayudaría a crear y mantener un vínculo de confianza entre los ciudadanos y quienes los gobiernan. Esta carta fijaría las reglas de imparcialidad (prohibición de las situaciones de conflicto de intereses, rechazo de las invitaciones de viajes privados procedentes de personas físicas o jurídicas cuya actividad esté relacionada con su colectividad, entrega a la Administración de los regalos por importe superior a 150 euros, no intervención de los miembros de la familia, etc.) y de integridad (no utilización de los medios de los entes para fines personales o campañas electorales, respeto de las reglas de la contratación pública, etc.);

48. anima a los responsables políticos a presentar ante una autoridad pública independiente una declaración de patrimonio sobre sus propiedades y sus vínculos comerciales o empresariales;

49. anima a los Estados a crear un sistema de financiación pública de las campañas electorales y a instituir una prohibición de realizar donaciones por parte de las personas jurídicas, así como a configurar el régimen jurídico de los responsables políticos de forma que se garantice su independencia y su autonomía financiera;

50. anima a luchar eficazmente contra el blanqueo en paraísos fiscales del dinero de la corrupción y de la delincuencia organizada;

51. anima a los Estados a dotarse de verdaderas herramientas de prevención y detección de los atentados a la integridad de las personas, tales como unos servicios de evaluación de los dispositivos anticorrupción y de control de la contratación pública y de las delegaciones de servicios públicos;

52. solicita la creación de una plataforma europea de intercambio de buenas prácticas locales en materia de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada y para la restitución de los activos embargados procedentes del delito, así como de una conferencia europea de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada;

53. anima a los entes locales a vincular sus propias subvenciones, a los deportistas de élite y a los clubs profesionales, a una serie de obligaciones éticas y de estricta transparencia financiera;

54. propone que el Comité de las Regiones nombre un observador en la Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de Dinero, del Parlamento Europeo, y en el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), del Consejo de Europa;

55. ampliará su reflexión sobre las buenas prácticas de gobernanza y de gestión administrativa en materia de protección de la economía lícita en los países socios de la política de vecindad miembros de la ARLEM (Asamblea Regional y Local Euromediterránea) y de la Corleap (Conferencia de los Entes Regionales y Locales de la Asociación Oriental).

Bruselas, 10 de octubre de 2012.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
