



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.12.2007
COM(2007) 805 final

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)**

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el artículo 6 de la Decisión marco 2005/212/JA¹ del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito (denominada en lo sucesivo la Decisión marco), la Comisión debe elaborar un informe escrito sobre las medidas adoptadas por los Estados miembros para cumplir dicha Decisión marco.

Adoptada a iniciativa del Reino de Dinamarca, la Decisión marco se propone: «...garantizar que todos los Estados miembros dispongan de normas efectivas que regulen el decomiso de los productos del delito, en particular en relación con la carga de la prueba sobre el origen de los bienes que posea una persona condenada por una infracción relacionada con la delincuencia organizada». El objetivo esencial de la Decisión marco es que los Estados miembros adopten medidas que permitan dos tipos de decomiso:

- decomiso total o parcial de los instrumentos y productos de infracciones penales que lleven aparejadas penas privativas de libertad de duración superior a un año, o de bienes cuyo valor corresponda a tales productos;
- decomiso total o parcial de los bienes directa o indirectamente detentados por una persona declarada culpable de determinadas infracciones graves, en particular cuando estos bienes proceden de una actividad delictiva.

La Comisión considera que es fundamental abordar el decomiso de instrumentos, productos y bienes delictivos, ya que se trata de un medio eficaz de lucha contra la delincuencia organizada. De hecho, es la manera de privar a los delincuentes de sus recursos financieros, limitando su capacidad para cometer actos perjudiciales y desposeyéndoles del disfrute de bienes de los que se rodean para su propia comodidad.

1.1. *Marco de elaboración de la Decisión marco*

El decomiso de los ingresos de la delincuencia se considera desde hace tiempo un medio de lucha eficaz contra la delincuencia organizada. Los planes de acción del Consejo Europeo encaminados a combatir este fenómeno insisten invariablemente en la necesidad de privar a la delincuencia organizada de su principal incentivo, es decir, del beneficio.

La «Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio»² precisa que «El Consejo Europeo está resuelto a garantizar que se den pasos concretos para proceder al seguimiento, embargo preventivo, incautación y decomiso de los beneficios del delito».

Hasta ahora la Unión ha adoptado un conjunto coherente de instrumentos. El 26 de junio de 2001, el Consejo adoptó la Decisión marco 2001/500/JAI³ relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito. Esta Decisión marco ha permitido realizar nuevos progresos al prever la aproximación de las disposiciones nacionales en materia de decomiso de bienes procedentes de la delincuencia organizada. La Decisión marco 2003/577/JAI⁴ del Consejo, de 22 de julio de 2003, permite la ejecución del embargo de bienes o de pruebas en la Unión Europea. El

¹ DO L 15.3.2005.

² «Prevención y control de la delincuencia organizada: - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio», DO C 124 de 3.5.2000, p. 1.

³ DO L 182 de 05.07.2001.

⁴ DO L 196 de 2.8.2003.

Consejo adoptó también la Decisión marco 2006/783/JAI⁵, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso

2. OBJETIVO DEL PRESENTE INFORME Y MÉTODO DE EVALUACIÓN

Ambas Decisiones marco del Consejo son obligatorias para los Estados miembros en cuanto al resultado que debe conseguirse pero dejan a las autoridades nacionales la elección de la forma y los métodos. No pueden surtir efectos directos. Al no estar autorizada la Comisión, en el marco del tercer pilar, a entablar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro, la naturaleza y el objeto del presente informe se limitan a la evaluación objetiva de las medidas de transposición adoptadas.

El presente informe se centra en el análisis de los artículos 2 y 3, que constituyen el núcleo del instrumento y recogen las principales obligaciones relacionadas con los objetivos de la Decisión marco.

Los criterios de evaluación adoptados por la Comisión a efectos del presente informe son los criterios generales adoptados en 2001⁶ para evaluar la aplicación de las Decisiones marco. También se han aplicado criterios propios a la presente Decisión marco.

El artículo 6, apartado 2, de la Decisión marco, prevé que con arreglo a un informe escrito elaborado a partir de las informaciones suministradas por los Estados miembros el 15 de marzo de 2007 y a un informe de la Comisión, el Consejo, a más tardar el 15 de junio de 2007, comprobará en qué medida los Estados miembros han adoptado las medidas necesarias.

En el momento de la elaboración del presente informe, 16 Estados miembros (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, IE, LT, MT, NL, PL, RO, SE) habían enviado sus textos; 10 de esos Estados (BE, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, HU, NL, PL) habían incorporado casi íntegramente la Decisión marco en sus ordenamientos, con la excepción, en numerosos casos, del artículo 1, y en algunos casos de disposiciones menores con respecto al propósito general de la Decisión marco, mientras que seis Estados (BG, IE, LT, MT, RO, SE) sólo la habían incorporado parcialmente. 5 Estados miembros (EL, IT, LV, LU, PT) han declarado que los actos legislativos pertinentes estaban en fase de preparación. Por último, 6 Estados miembros (AT, CY, ES, SK, SI, UK) no han comunicado todavía a la Comisión sus medidas nacionales.

Hay que señalar que algunos Estados miembros han enviado una nota y un cuadro de correspondencias que explica los enfoques general y particular adoptados en su Derecho nacional e indica las disposiciones legislativas aplicables. En cuanto a la obligación de comunicar el texto de las disposiciones de transposición, algunos Estados miembros no han enviado el texto en que se basan sus comentarios, muy detallados sin embargo, mientras que otros Estados miembros han cometido omisiones parciales.

El presente informe analiza las disposiciones de transposición, parcial o total, y los comentarios que las acompañan, de dieciséis Estados miembros, así como de dos Estados miembros (IT, LU) que han facilitado información sobre sus proyectos legislativos.

⁵ DO L 328 de 24.11.2006, p.59-78.

⁶ COM(2001) 771 de 13.12.2001, punto 1.2.2.

3. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Artículo 1 - Definiciones

El artículo 1 de la Decisión marco contiene las siguientes definiciones: «producto», «bien», «instrumento», «decomiso» y «persona jurídica». Estos términos son fundamentales porque su utilización en las normas de aplicación garantiza que los conceptos a los que se refieren son los mismos y tienen el mismo significado.

Algunos Estados miembros han suministrado elementos, a veces parciales (BG, CZ, FR, HU, LT, MT, SE), sobre la transposición de este artículo. Otros no han señalado nada (DE, DK, EE, FI, NL, PL). Algunos Estados miembros han señalado que no era necesario tener en cuenta ciertas definiciones ya que, a pesar de que no figuran en sus legislaciones, son conocidas y no dan lugar a ninguna ambigüedad (FR, HU, IE, MT). Desde el punto de vista de la Comisión, la aplicación de estas definiciones en la legislación nacional es importante y extremadamente útil para arrojar luz sobre la forma en que estos conceptos se tienen en cuenta en la legislación nacional. A falta de esta información, a veces es difícil, incluso imposible, que la Comisión pueda estar segura de que las disposiciones de la Decisión marco se han transpuesto adecuadamente.

Artículo 2 – El decomiso en general

El artículo 2 es la disposición de base. El apartado 1 impone a los Estados miembros la obligación de proceder al decomiso, total o parcial, de los instrumentos y productos de infracciones penales que lleven aparejadas penas privativas de libertad de duración superior a un año, o de bienes cuyo valor corresponda a tales productos. Este límite es el mismo de la Decisión marco 2001/500/JAI del Consejo anteriormente mencionada. La diferencia en el caso que nos ocupa es que se suprime la posibilidad de mantener reservas que permitían no decomisar en caso de infracción fiscal.

El artículo 2, apartado 1, es la disposición que se ha aplicado con menos dificultades en los Estados miembros. Algunos Estados miembros sólo prevén la confiscación parcial según las circunstancias. 13 Estados miembros han incorporado íntegramente este elemento (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, FI, LU, LT, MT, NL, PL, SE).

IE prepara medidas para lograr la plena conformidad con el artículo 2, apartado 1. Para la aplicación del artículo 2, LT se refiere al procedimiento relacionado con el embargo preventivo de bienes. FR ha declarado que, de conformidad con el considerando 11 (respeto de los principios fundamentales de los Estados miembros), los delitos de prensa no pueden dar lugar a medidas de decomiso en Francia.

Hay que señalar que, en lo que respecta a la cuantía de la pena privativa de libertad que determina el límite a partir del cual el decomiso es obligatorio, algunos Estados miembros (al menos BE, CZ, DE, DK, EE, LT, MT) no prevén un límite mínimo porque aplican el decomiso a todos los delitos.

De conformidad con el artículo 2, apartado 2, algunos Estados miembros, en el caso de las infracciones fiscales, prevén procedimientos no penales para privar al autor de los productos de la infracción (BE, BG, LT). De los textos transmitidos se desprende que algunos Estados miembros no han adoptado disposiciones en este sentido con arreglo a la Decisión marco. Esto no significa, sin embargo, que no existan otros tipos de procedimientos en las legislaciones de estos Estados miembros.

Artículo 3 – La potestad de decomiso ampliada

A pesar de estar lejos de las aspiraciones de la propuesta inicial del instrumento, el artículo 3 es el auténtico valor añadido de la Decisión marco. De hecho, su objetivo es garantizar que todos los Estados miembros dispongan de una normativa en materia de decomiso que regule el origen de los bienes que detenta una persona condenada y declarada culpable de una infracción relacionada con la delincuencia organizada. Este artículo impone a los Estados miembros, en cualquiera de los tres casos previstos en el apartado 2, la obligación de proceder al decomiso total o parcial de los bienes pertenecientes a una persona condenada por determinadas infracciones.

Ámbito de aplicación – artículo 3 - apartado 1:

Con el fin de garantizar que la pena es proporcionada a la gravedad de la infracción, la Decisión marco limita la obligación de prever una potestad de decomiso ampliada como sigue:

- por una parte, tal obligación sólo se prevé para una lista restringida de infracciones armonizadas, elaborada en aplicación de seis Decisiones marco (falsificación del euro, blanqueo de capitales, trata de seres humanos, inmigración ilegal, explotación sexual, pornografía infantil, tráfico de drogas y terrorismo), para las que los Estados miembros tienen la obligación de prever penas privativas de libertad de una duración máxima de 5 a 10 años como mínimo y de 4 años como mínimo en materia de blanqueo;
- por otra parte, salvo en los actos de terrorismo, la obligación de prever una potestad de decomiso ampliada sólo se aplica a las infracciones cometidas en el marco de una organización delictiva.

Hay que precisar que la obligación de prever una potestad de decomiso ampliada sólo existe en la medida en que la infracción pueda generar beneficios.

Por lo general, los Estados miembros prevén disposiciones particulares sobre la facultad de decomiso ampliada al menos en el ámbito de las seis Decisiones marco mencionadas y en el de la relativa a la lucha contra el terrorismo. De hecho, las infracciones reguladas en estas Decisiones marco suelen ser consideradas suficientemente graves para justificar medidas particulares. En cuanto a la cuantía de la pena que determina el límite obligatorio para la aplicación de la medida de decomiso, que depende de si los hechos están o no relacionados con el blanqueo de capitales, la mayoría de los Estados miembros no hace esta distinción. Por último, muchos Estados miembros no han adoptado la exigencia de que la Decisión marco se aplique al menos en el caso de que las infracciones puedan generar beneficios, lo que les permite una mayor flexibilidad en la aplicación de la Decisión marco.

Algunos Estados miembros ejercen la potestad de decomiso ampliada sin necesidad de que las infracciones se produzcan sistemáticamente en el marco de una organización delictiva (BG, DE, EE, FI, FR). Tal parece ser también el caso de PL. Los Estados miembros que han declarado haber incorporado en su totalidad el ámbito de aplicación de la Decisión marco son BE, BG, CZ, DK y FR. En el documento presentado por LT no aparecen medidas que correspondan a las previstas en la Decisión marco. DE no ha transpuesto todavía disposiciones relativas a determinadas infracciones relacionadas con la pornografía infantil. Algunos Estados miembros sólo han incorporado una parte del ámbito de aplicación de la Decisión marco (EE, FI).

Medidas necesarias – artículo 3 – apartado 2

La aplicación del apartado 2 del artículo 3 parece haber causado el mayor número de dificultades. Tales dificultades están relacionadas principalmente con las tradiciones jurídicas y los principios fundamentales y, en particular, con la carga de la prueba, el vínculo generalmente exigido entre la infracción que da lugar a la condena y el bien decomisado, el derecho a un juicio justo y la proporción entre la pena y los hechos del caso. Al mismo tiempo, algunos Estados miembros han ido más allá al prever la posibilidad de que los tribunales impongan una pena de decomiso total o parcial de los bienes de la persona condenada sin necesidad de demostrar que proceden de actividades delictivas.

Las medidas de decomiso ampliadas que adopten los Estados miembros deberán corresponder a alguna de las tres situaciones previstas en el artículo 3, apartado 2, letras a), b), y c). En estos tres casos se podrán decomisar bienes de actividades delictivas que no están directamente relacionadas con la infracción por la que ha sido condenada la persona. Es decir, no existe ningún vínculo entre la infracción que da lugar a la condena y el bien decomisado; en lo que respecta a la naturaleza y a la cuantía. Se trata de un principio de decomiso ampliado de los bienes del condenado. La letra a) se refiere a los bienes que proceden de actividades desarrolladas en un periodo anterior a la condena, mientras que la letra b) se refiere a los que proceden de actividades "similares". En cuanto a la letra c), hace referencia a la desproporción entre el valor de la propiedad y los ingresos legales de la persona condenada.

Teniendo en cuenta la diversidad de las medidas adoptadas en los Estados miembros, definidas en función de los diversos sistemas jurídicos y caracterizadas por figuras jurídicas que no siempre pertenecen al mismo edificio, a menudo es difícil determinar cuál (como mínimo) de estas medidas aplica cada Estado miembro, si éstos no lo especifican. En resumen:

- BG, DE, FI y PL prevén, directa o indirectamente, las medidas previstas en la letra a).
- EE prevé, directa o indirectamente, la medida prevista en la letra c).
- CZ, FR, DK y NL prevén, directa o indirectamente, las medidas previstas en las letras a), b), y c).
- BE y BG prevén, directa o indirectamente, las medidas previstas en las letras a) y b).

LU, IE y IT preparan una reforma que introducirá la potestad de decomiso ampliada. Al menos tres Estados miembros (BG, CZ, FR) prevén la pena de decomiso total o parcial de bienes para la persona condenada, independientemente de la justificación de la procedencia delictiva de los bienes, para todas o algunas de las infracciones previstas en la Decisión.

Ámbito de aplicación ampliado a terceros – artículo 3, apartado 3

En lo que respecta a esta medida facultativa prevista en el artículo 3, apartado 3, algunos Estados miembros prevén el decomiso de bienes que pueden "pertenecer" a la persona condenada pero que son propiedad legal de alguno de sus allegados o de una persona jurídica sobre la que la persona en cuestión ejerza un control efectivo. Los Estados miembros que aplican esta disposición, en su totalidad o en parte, son al menos los siguientes: BE, BG, CZ, DK, EE, FI.

Procedimiento facultativo de privación de bienes distinto del procedimiento penal - artículo 3, apartado 4

El artículo 3, apartado 4, prevé que los Estados miembros podrán recurrir a procedimientos distintos de los de carácter penal para privar al autor de la infracción de los bienes de que se trate. Tal es el caso de SE.

De los textos transmitidos se desprende que CZ, DE, BE, FR, EE, FI, BG y NL no han adoptado ninguna disposición de este tipo. Esto no significa, sin embargo, que no existan otros tipos de procedimientos en las legislaciones de estos Estados miembros.

Artículos 4 y 5 Vías de recurso y garantías

Las vías de recurso previstas en los Estados miembros garantizan los derechos de las personas a las que se refieren los artículos 2 y 3. La Decisión marco no puede modificar la obligación de respetar los derechos y principios fundamentales.

La mayoría de los Estados miembros no ha suministrado información precisa sobre la transposición de las obligaciones derivadas de los artículos 4 y 5. En consecuencia, la Comisión no puede apreciar hasta qué punto las medidas legislativas nacionales cumplen los requisitos de la Decisión marco a este respecto. Dada la importancia de las vías de recurso para garantizar el respeto de los derechos y principios fundamentales, la Comisión seguirá prestando especial atención a la incorporación de estas disposiciones al Derecho nacional.

4. CONCLUSIONES

En la fase actual, sólo dieciséis Estados miembros han comunicado el texto de las disposiciones que incorporan esta Decisión marco al Derecho nacional. La Comisión considera preocupante que la transposición de esta Decisión marco haya avanzado tan poco en los Estados miembros. Recuerda a estos últimos la importancia que han atribuido a la lucha contra la delincuencia organizada al privarle de sus medios y recursos económicos. Además, la Comisión subraya que la importancia de esa lucha también queda reflejada en los convenios penales relativos al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito del Consejo de Europa de 1990 y 2005, y en el Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia transnacional organizada de 2000. La adopción de disposiciones legislativas firmes y completas a escala nacional es indispensable para garantizar una lucha eficaz en la Unión Europea.

La Comisión ruega a los Estados miembros que examinen el presente informe y aprovechen la ocasión para transmitirle tanto a ella como a la Secretaría General del Consejo, toda la información complementaria útil, a fin de cumplir las obligaciones que les incumben a tenor del artículo 6 de la Decisión marco. La Comisión también anima a los Estados miembros que han declarado estar en fase de elaboración de las disposiciones legislativas necesarias, a que las adopten lo antes posible y comuniquen sus textos a la Secretaría General del Consejo y a la Comisión. Por último, la Comisión lamenta que seis Estados miembros no hayan transmitido todavía la información y les ruega que comuniquen sin demora todos los datos relativos a la incorporación de la Decisión marco a sus Derechos nacionales.

La Comisión se propone adoptar a finales de 2008 una Comunicación sobre el "producto del delito" que analizará los instrumentos en materia de decomiso y recuperación de bienes de origen delictivo, y examinará la forma de reforzar la cooperación entre los servicios de policía y de justicia, a fin de privar a los delincuentes de sus ingresos ilícitos.