COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 2.6.2020
COM(2020) 217 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Recuperación y decomiso de activos:

Garantizar que el delito no resulte provechoso

Índice

1. INTRODUCCIÓN 2

1.1. Objetivos y principales elementos de la Directiva 2014/42/UE 2

1.2. El marco jurídico de la UE, pertinente para el seguimiento, la identificación, el embargo y el decomiso de los activos adquiridos ilegalmente 3

1.3. Finalidad y estructura del informe, recopilación de información y metodología 4

2. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA 5

2.1. Evaluación general e impacto de la Directiva en los sistemas nacionales de recuperación de activos 5

2.2. Evaluación específica de las medidas de transposición en los Estados miembros 6

2.2.1. Definiciones (artículo 2) 6

2.2.2. Ámbito de aplicación (artículo 3) 6

2.2.3. Decomiso (artículo 4) 7

2.2.4. Decomiso ampliado (artículo 5) 8

2.2.5. Decomiso de bienes de terceros (artículo 6) 10

2.2.6. Embargo (artículo 7) 11

2.2.7. Garantías (artículo 8) 11

2.2.8. Decomiso y ejecución efectivos (artículo 9) 13

2.2.9. Administración de bienes embargados preventivamente y decomisados (artículo 10) 13

2.2.10. Estadísticas (artículo 11) 14

3. EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD Y POSIBLES VENTAJAS DE INTRODUCIR NUEVAS NORMAS COMUNES SOBRE EL DECOMISO NO BASADO EN CONDENA 15

4. IDENTIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS ACTIVOS ADQUIRIDOS ILEGALMENTE 16

5. DIMENSIÓN INTERNACIONAL Y RECUPERACIÓN DE ACTIVOS 18

6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS 19

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Objetivos y principales elementos de la Directiva 2014/42/UE

La delincuencia organizada constituye una de las mayores amenazas para la seguridad de la Unión Europea. Según Europol, en Europa se están investigando actualmente más de 5 000 grupos de delincuencia organizada[1]. La delincuencia organizada está concebida para generar beneficios y sus actividades ilegales generan enormes ventajas económicas: los ingresos procedentes de la delincuencia organizada en la UE se estiman actualmente en unos 110 000 millones EUR anuales[2].

Europol estima que en la UE únicamente se embarga en torno al 2 % de los productos del delito y se decomisa el 1 %. Esto permite a los grupos de delincuencia organizada invertir en expandir sus actividades delictivas e infiltrarse en la economía legal[3]. Europol estima que entre un 0,7 y un 1,28 % del PIB anual de la UE está relacionado con actividades financieras sospechosas[4].

El decomiso de los productos del delito es un componente esencial en la lucha contra la delincuencia grave y organizada, ya que priva a los delincuentes de sus ventajas económicas y garantiza que los delitos no resulten provechosos.

El proceso de recuperación de activos comprende varias fases:

- la **identificación y seguimiento** de los activos adquiridos ilegalmente;
- el **embargo e incautación de los activos** con vistas a su posible decomiso posterior;
- la **administración de los activos embargados e incautados** para conservar su valor;
- el **decomiso** de los activos adquiridos ilegalmente;
- la **enajenación de los activos decomisados**, lo que podría incluir su reutilización con fines públicos o sociales.

1 https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017

2 «From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe», Transcrime, 2015 (De los mercados ilegales a las empresas legales: la gama de la delincuencia organizada en Europa, 2015), disponible en: http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/03/OCP-Full-Report.pdf

3 «Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014», Europol, 2016 (¿Sigue resultando provechoso el delito? Recuperación de activos de origen delictivo en la UE — Encuesta de información estadística 2010-2014), disponible en: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay.

4 «From suspicion to action – Converting financial intelligence into greater operational impact», Europol, 2017 (De la sospecha a la acción: convertir la inteligencia financiera en un mayor impacto operativo), disponible en: https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact.

En 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2014/42/UE (en lo sucesivo, «la Directiva»), que establece las normas mínimas sobre el embargo, la administración y el decomiso de los bienes de origen delictivo. La Directiva introdujo:

- disposiciones sobre el **decomiso basado en resoluciones no vinculadas a una condena** (al menos en los casos de enfermedad o fuga del acusado o sospechoso);

- disposiciones sobre el **decomiso ampliado para una lista específica de infracciones penales**;

- disposiciones sobre el **decomiso de bienes a terceros**;

- aclaraciones sobre **el embargo de bienes con vistas a su decomiso posterior, incluido el embargo «urgente»**;

- **garantías estrictas**, que aseguren el respeto de los derechos de las partes afectadas por el embargo o el decomiso;

- normas que permitan la **detección y la localización de los bienes, incluso después de una sentencia condenatoria firme** destinada a garantizar la ejecución efectiva de la resolución de decomiso;

- disposiciones sobre la **administración de los bienes embargados preventivamente y decomisados**;

- disposiciones que obligan a los Estados miembros a **recopilar y mantener datos estadísticos completos sobre el embargo y el decomiso.**

De conformidad con los Protocolos 21 y 22 del Tratado de la Unión Europea, respectivamente, el Reino Unido y Dinamarca no participaron en la adopción de la Directiva y, por tanto, no están vinculados por ella ni sujetos a su aplicación. Irlanda ejerció su derecho a participar en la adopción y aplicación de la Directiva.

De conformidad con el artículo 12 de la Directiva, los Estados miembros estaban obligados a incorporar sus disposiciones a la legislación nacional a más tardar el 4 de octubre de 2016.

1.2. El marco jurídico de la UE, pertinente para el seguimiento, la identificación, el embargo y el decomiso de los activos adquiridos ilegalmente

Además de la Directiva 2014/42/UE, la adopción del Reglamento (UE) 2018/1805 sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso[5] constituye otro hito importante en el ámbito de la recuperación de activos. El Reglamento tiene por objeto facilitar la recuperación de activos transfronterizos y acelerar y simplificar el embargo y el decomiso de los activos de origen delictivo en toda la UE. Se aplicará a

5 Reglamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso (DO L 303 de 28.11.2018, pp. 1-38).

todas las resoluciones de embargo y decomiso dictadas en el marco de procedimientos en materia penal, incluidos, por tanto, el decomiso vinculado y el no vinculado a condenas[6].

La capacidad de embargo y decomiso de activos depende directamente de la capacidad de seguirlos e identificarlos de manera eficaz. La Decisión 2007/845/JAI del Consejo7 obliga a los Estados miembros a crear o designar organismos nacionales de recuperación de activos con el fin de garantizar el seguimiento más rápido posible de los activos ilícitos en toda la UE.

También se han adoptado medidas a escala de la UE para garantizar un acceso más rápido a la información. Durante las tres últimas décadas, la Unión Europea ha desarrollado un sólido marco para la lucha contra el blanqueo de capitales, que establece asimismo registros de titularidad real de entidades para entidades jurídicas y registros centrales de cuentas bancarias[8]. La Directiva (UE) 2019/1153 sobre el uso de información financiera otorga a los servicios de seguridad y a los organismos de recuperación de activos acceso directo a la información sobre cuentas bancarias para combatir los delitos graves[9].

1.3. Finalidad y estructura del informe, recopilación de información y metodología

La sección 2 del presente informe evalúa la aplicación de la Directiva, de conformidad con su artículo 13. La subsección 2.1 ofrece una evaluación general y destaca las medidas adoptadas por los Estados miembros para transponer las disposiciones de la Directiva. La subsección 2.2 evalúa cada disposición de la Directiva. Los ejemplos a lo largo del informe ofrecen al lector una visión general de cómo se ha transpuesto la Directiva en toda la UE. El análisis que figura en el presente informe se basa en la información facilitada por los Estados miembros hasta el 1 de diciembre de 2019.

El informe también se deriva del documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el análisis del decomiso basado en resoluciones no vinculadas a una condena en la UE[10], adoptado en 2019. La sección 3 responde formalmente a una petición del Parlamento Europeo y del Consejo de evaluar la viabilidad y los posibles beneficios de introducir normas adicionales comunes sobre el decomiso de bienes procedentes de actividades delictivas, a falta de condena de una o varias personas concretas por estas actividades[11].

6 Será aplicable a partir del 19 de diciembre de 2020.

7 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, pp. 103-105).

8 Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE (DO L 156 de 19.6.2018, pp. 43-74).

9 Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo(DO L 186 de 11.7.2019, pp. 122-137).

10 Documento SWD(2019) 1050 final.

11 Doc. del Consejo 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

En la sección 4 del presente informe se examina el trabajo de los organismos de recuperación de activos, establecido por la Decisión 2007/845/JAI del Consejo, y los retos a los que se enfrentan cuando desempeñan sus tareas cotidianas.

Los delincuentes transfieren y distribuyen sus activos adquiridos ilegalmente en múltiples jurisdicciones y dificultan a las autoridades competentes el seguimiento, el embargo y el decomiso de los mismos. La cooperación internacional es, por lo tanto, crucial para la recuperación efectiva de los activos de origen delictivo. La sección 5 ofrece una visión general de los instrumentos internacionales pertinentes para el ámbito de la recuperación de activos.

El presente informe se entiende sin perjuicio de cualquier otro cambio legislativo o no legislativo que se produzca en los Estados miembros de la UE. La Comisión seguirá supervisando si las medidas nacionales cumplen las disposiciones correspondientes de la Directiva. En caso necesario, la Comisión recurrirá a las competencias ejecutivas que le confieren los Tratados a través de procedimientos de infracción.

2. EVALUACIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA

2.1. Evaluación general e impacto de la Directiva en los sistemas nacionales de recuperación de activos

Solo ocho Estados miembros notificaron a la Comisión la transposición completa de la Directiva en sus ordenamientos jurídicos nacionales en el plazo de transposición fijado de 4 de octubre de 2016. En consecuencia, en noviembre de 2016, la Comisión envió cartas de emplazamiento por no comunicación de las medidas de aplicación nacionales a dieciocho Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, Croacia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia). Quince de estos dieciocho Estados miembros notificaron posteriormente a la Comisión medidas de aplicación nacionales por las que se declaraba completada la transposición. Tras comprobar la exhaustividad de la transposición, la Comisión decidió archivar los procedimientos de infracción relativos a estos quince Estados miembros. En la actualidad, solo siguen abiertos tres procedimientos de infracción por falta de comunicación. Afectan a Bulgaria, Luxemburgo y Rumanía[12].

El análisis de las medidas de aplicación nacionales ofrece a la Comisión información sobre **el impacto de la Directiva en los sistemas nacionales de recuperación y decomiso de activos.** Veinticuatro de los veintiséis Estados miembros, vinculados por la Directiva, tuvieron que adoptar nueva legislación para transponer sus disposiciones a sus ordenamientos jurídicos nacionales[13]. En la mayoría de los casos, las medidas de aplicación nacionales consistieron en modificaciones de disposiciones que ya existían en el Derecho nacional. Estas **modificaciones desencadenaron cambios en los siguientes conceptos jurídicos**:

[12] En el caso de Bulgaria, Luxemburgo y Rumanía, el control de conformidad no se ha llevado plenamente a cabo y todos los elementos contenidos en el presente informe de aplicación se refieren a la legislación ya notificada por estos Estados miembros y se entienden sin perjuicio de la evolución legislativa posterior.

[13] NL y SI señalaron que sus normas vigentes en materia de embargo y decomiso cumplían plenamente los requisitos de la Directiva y que no eran necesaria ninguna modificación.

- **definiciones de «producto» e «instrumentos»** (Bulgaria, Chequia, Estonia, Grecia, Francia, Chipre y Finlandia);

- **decomiso basado en condena** (Estonia, Irlanda, Grecia, España, Italia, Letonia, Austria, Polonia, Portugal y Finlandia);

- **decomiso no basado en condena** (Alemania, Irlanda, España, Chipre, Letonia, Malta, Portugal, Finlandia y Suecia);

- **decomiso ampliado y ámbito de los delitos para los que se permite el decomiso ampliado** (Bélgica, Chequia, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Italia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Polonia, Portugal y Suecia);

- **decomiso a terceros** (Estonia, Irlanda, Grecia, Chipre, Hungría, Polonia, Portugal y Finlandia);

- **embargo** (Austria, Portugal);

- **garantías** (España, Francia, Letonia y Portugal);

- **ejecución efectiva de las resoluciones de decomiso** (Letonia, Malta, Austria y Portugal);

- **administración de bienes embargados y decomisados** (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, Francia, Croacia, Chipre, Letonia, Hungría, Malta, Portugal, Rumanía).

2.2. Evaluación específica de las medidas de transposición en los Estados miembros

2.2.1. Definiciones (artículo 2)

El **artículo 2** define los términos **«producto», «bienes», «instrumento», «decomiso», «embargo» e «infracción penal».**

Algunos Estados miembros no han transpuesto explícitamente estas definiciones, pero los conceptos están integrados en la legislación nacional sobre embargo y decomiso.

La legislación de transposición de Grecia y Chipre incluye definiciones de todos estos términos. El término «producto» se define en Bulgaria, Chequia, Estonia, Irlanda, Croacia, Malta, Portugal, Finlandia y Suecia. «Bienes» aparece definido específicamente en Bulgaria, Chequia, Estonia, Irlanda, Croacia, Letonia, Hungría, Malta, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia. El término «instrumentos» se define en la legislación de Chequia, Malta y Portugal. El término «decomiso» se define en Bulgaria, Letonia y Lituania. «Embargo» se define en Austria, Hungría y los Países Bajos.

2.2.2. Ámbito de aplicación (artículo 3)

El **artículo 3 define el ámbito de aplicación de la Directiva estableciendo las infracciones penales que permiten el embargo y el decomiso.** Dicho artículo incluye referencias cruzadas directas a otros instrumentos jurídicos de la UE [letras a) a k)] y a las infracciones penales que regulan.

Las disposiciones de otros instrumentos jurídicos también prevén el embargo y el decomiso de los instrumentos y productos del delito. Por ejemplo, el artículo 10 de la Directiva (UE) 2017/1371, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal[14], establece específicamente que el embargo preventivo y el decomiso de los productos e instrumentos de las infracciones penales deben estar permitidos para los delitos tipificados en la Directiva[15].

La mayoría de los Estados miembros (Bélgica, Chequia, Alemania, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Finlandia y Suecia) aplican el embargo y el decomiso para todos los delitos. Francia y Malta los han permitido para todas las infracciones penales sancionadas con penas privativas de libertad de al menos un año. Bulgaria, Estonia, Grecia y España han permitido el embargo preventivo y el decomiso para todos los delitos dolosos. En Eslovaquia, están permitidos para todas las infracciones penales, en particular cuando el delincuente es condenado a cadena perpetua o a una pena privativa de libertad incondicional por un delito grave. En Irlanda, es posible embargar y decomisar activos conforme a una lista de infracciones penales.

2.2.3. Decomiso (artículo 4)

2.2.3.1. Decomiso basado en condena (artículo 4, apartado 1)

El **artículo 4, apartado 1**, obliga a los Estados miembros a **permitir el decomiso de los instrumentos y del producto del delito, o de bienes cuyo valor corresponda a dichos instrumentos o producto, previa resolución penal firme condenatoria.** Dicha **resolución penal firme condenatoria podrá ser resultado de procedimientos en ausencia del acusado.**

Todos los Estados miembros han permitido, previa resolución penal firme condenatoria, el embargo o el decomiso de los instrumentos y productos del delito.

Para el decomiso de bienes, cuyo valor corresponde a dichos instrumentos y productos, la legislación nacional en la mayoría de los Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, España, Chipre, Francia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia) ofrece la posibilidad de decomisar otros activos de valor equivalente a los instrumentos y productos del delito. En varios Estados miembros (Alemania, Estonia, Irlanda, Croacia, Lituania y Países Bajos) es posible imponer a la persona condenada el pago de una cantidad de dinero correspondiente al valor de los activos objeto de decomiso.

2.2.3.2. Decomiso no basado en condena (artículo 4, apartado 2)

En caso de que no sea posible efectuar **el decomiso sobre la base de una resolución penal firme condenatoria, de conformidad con el artículo 4, apartado 1,** los Estados miembros **deben posibilitar el decomiso de instrumentos o productos del delito al**

[14] Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198 de 28.7.2017, pp. 29-41).

[15] El ámbito de las infracciones penales a las que se aplica la Directiva figura en el anexo del presente informe.

menos cuando el proceso penal incoado no pudiera continuar debido a la enfermedad o la fuga del sospechoso o del acusado.

La existencia de procedimientos en ausencia del acusado en Bélgica, Estonia, los Países Bajos y Eslovaquia es suficiente para cumplir con el requisito del artículo 4, apartado 2.

En Malta y Austria, el decomiso sin condena previa se permite en caso de enfermedad o fuga. En la mayoría de los Estados miembros (Bulgaria, Chequia, Alemania, Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Polonia, Portugal, Eslovenia y Finlandia), la legislación nacional va más allá de lo dispuesto en la Directiva.

En Croacia, el decomiso está permitido cuando: i) la persona acusada está incapacitada de forma permanente para ser juzgada o no está a disposición de las autoridades; y ii) el valor de los activos es superior a 60 000 HRK (unos 8 000 EUR, en el momento de redactar el presente informe). Bulgaria y Eslovenia han establecido procedimientos que permiten el decomiso de bienes en procedimientos civiles cuando se acusa a una persona de una serie de infracciones determinadas en los actos jurídicos. En ambos Estados miembros, este tipo de decomiso no depende de una resolución penal condenatoria.

En Rumanía, la legislación nacional prevé el decomiso a cargos públicos de los bienes cuyo origen legítimo no pueda acreditarse. Los procedimientos judiciales también podrán tener lugar en ausencia del acusado cuando este se haya fugado o haya cambiado de domicilio.

En Suecia, la legislación de transposición prevé el decomiso cuando la condena del acusado o sospechoso no sea posible debido a un «obstáculo permanente» (por ejemplo, la muerte del autor o haber alcanzado el plazo de prescripción). La legislación de Grecia en materia de lucha contra el blanqueo de capitales permite el decomiso de los productos del delito en caso de que el delincuente haya fallecido o si la causa penal se ha archivado o se ha declarado improcedente.

2.2.4. Decomiso ampliado (artículo 5)

2.2.4.1. Decomiso ampliado (artículo 5, apartado 1)

El **artículo 5** establece disposiciones sobre el decomiso ampliado, **obligando a los Estados miembros a permitir el decomiso de bienes pertenecientes a una persona condenada cuando**: **i) el delito pueda dar lugar a una ventaja económica; y ii) las circunstancias del caso indiquen que el bien procede de actividades delictivas.**

El análisis sugiere que existen diversos niveles de prueba en los Estados miembros[16]. En Austria, el decomiso ampliado solo se permite si es «razonable suponer» que el bien procede de una conducta ilícita. En Estonia, Chipre y los Países Bajos, el órgano jurisdiccional puede «presumir» que los activos proceden de actividades ilegales. En Chequia, el decomiso ampliado exige que el órgano jurisdiccional «considere» que una parte de los bienes procede de actividades delictivas. En España, el órgano jurisdiccional debe «decidir, basándose en pruebas objetivas bien fundamentadas», que el bien procede de actividades ilegales. En Letonia, Lituania y Malta, los órganos jurisdiccionales deben

[16] Es necesario un grado de cautela a la hora de comparar las formulaciones de las diversas normas nacionales, ya que hay diferentes interpretaciones internas.

«creer razonablemente» que el bien procede de actividades ilícitas. En Bélgica debe haber «indicios serios y concretos» de que las ventajas se derivan de una infracción penal. En Suecia, el órgano jurisdiccional debe considerar que es «claramente más probable que se trate de una actividad delictiva que lo contrario». En Rumanía, el órgano jurisdiccional debe estar «convencido» de que el bien procede de actividades delictivas.

La legislación de transposición de la mayoría de los Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chipre, Chequia, Alemania, Estonia, España, Croacia, Hungría, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Letonia, Malta, Polonia, Portugal y Rumanía) contiene criterios para ayudar al órgano jurisdiccional nacional a determinar si los activos en cuestión proceden de conductas ilícitas (por ejemplo, la existencia de una desproporción entre los ingresos legales de la persona afectada y el valor de sus activos o de su situación financiera y estilo de vida). En varios Estados miembros, el decomiso ampliado no es posible si el valor del bien es inferior a un umbral determinado, por ejemplo, por debajo de 12 500 EUR en Lituania y por debajo de 200 000 PLN en Polonia (aproximadamente 47 000 EUR, en el momento de redactar el presente informe). En Bulgaria y Eslovenia, debe haber una desproporción entre los ingresos legítimos del sospechoso o acusado y sus bienes, y debe ascender como mínimo a 150 000 BGN (aproximadamente 76 700 EUR, en el momento de redactar el presente informe) y a 50 000 EUR, respectivamente. La legislación eslovaca también exige la existencia de una desproporción entre los ingresos legítimos del sospechoso y sus activos, y debe ascender al menos a 1 500 veces el salario mínimo del país.

Algunos Estados miembros han establecido plazos para poder considerar los activos adquiridos como originarios de una actividad delictiva (por ejemplo, cinco años antes de la acusación en Bélgica, Hungría, Portugal y Rumanía; seis años antes de la acusación en Chipre e Irlanda; diez años antes de la acusación en Bulgaria; cinco años antes de cometer la infracción penal en Chequia, Lituania y Polonia; y seis años antes de la comisión de la infracción penal en los Países Bajos).

Bulgaria y Eslovenia han transpuesto esta disposición a través de su legislación en materia de decomiso civil, en virtud de la cual es posible proceder al decomiso de bienes de una persona que no haya sido condenada por una infracción penal.

2.2.4.2. Ámbito de aplicación de las infracciones penales para las que debe permitirse el decomiso ampliado (artículo 5, apartado 2)

El artículo 5, apartado 2, establece que el **decomiso ampliado debe estar permitido *al menos* para determinadas infracciones penales expresamente enumeradas**[17] y **para las infracciones contempladas en el artículo 3 de la Directiva que sean punibles (con un instrumento de la UE o con el Derecho nacional) con una pena máxima privativa de libertad de al menos cuatro años.**

La mayoría de los Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Croacia, Hungría, Austria, Portugal, Eslovenia, Finlandia y Suecia) han elaborado listas específicas de infracciones penales para las que se permite el decomiso ampliado. Además, en varios Estados miembros, el decomiso ampliado también se permite para todas las infracciones punibles con una pena de prisión igual o superior a

[17] El contenido del artículo 5, apartado 2, figura en el anexo del presente informe.

tres años (Austria) o igual o superior a cuatro años (Chequia, Finlandia y Suecia). En Alemania, Italia, Chipre y Lituania, el decomiso ampliado está permitido para todas las infracciones penales. En Malta, el decomiso ampliado es posible para cualquier infracción penal que pueda ser castigada con una pena privativa de libertad de más de un año. En Francia, el decomiso ampliado está permitido en el caso de los delitos castigados con penas privativas de libertad de al menos cinco años. En Irlanda, Luxemburgo y Rumanía, el decomiso ampliado es posible para aquellas infracciones penales sancionadas con una pena de prisión igual o superior a cuatro años. La legislación de transposición en varios Estados miembros (Finlandia, Francia, Letonia, Luxemburgo, los Países Bajos, Polonia y Rumanía) establece la obligación de que la infracción penal genere una ventaja económica. En la mayoría de los casos, el decomiso ampliado se ha permitido en gran medida para las infracciones penales, como se exige en el artículo 5, apartado 2.

2.2.5. Decomiso de bienes de terceros (artículo 6)

El **artículo 6** obliga a los Estados miembros a **permitir el decomiso de los productos de delitos que hayan sido transferidos a terceros por un sospechoso o un acusado, o que hayan sido directamente adquiridos por terceros de un sospechoso o un acusado.** Según el artículo 6, el decomiso de terceros debe estar permitido al menos cuando esos terceros tuvieran o hubieran debido tener conocimiento de que el objetivo de la transferencia o adquisición era evitar el decomiso.

Bélgica, Hungría, Austria y Eslovaquia se basan en las normas generales de decomiso, centrándose en el origen ilícito de la mercancía, y permitiendo su decomiso, independientemente de si pertenece al sospechoso o acusado, o a un tercero. El resto de los Estados miembros han establecido disposiciones específicas sobre el decomiso de terceros.

El requisito «mental» de que el tercero «tuviera o hubiera debido tener conocimiento de que el objetivo de la transferencia o adquisición era evitar el decomiso» se ha reflejado en la legislación de transposición de la mayoría de los Estados miembros (Bulgaria, Chequia, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, España, Chipre, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Finlandia y Suecia). La legislación de transposición en Francia, Letonia y Luxemburgo se refiere al decomiso de bienes «a disposición» de una persona condenada. Italia permite el decomiso de bienes o prestaciones, de los que el condenado es titular «a través de una persona física o jurídica». La legislación croata se refiere a la confiscación de bienes ilícitos «transferidos a una persona o no adquiridos de buena fe».

El artículo 6 se refiere únicamente al decomiso de «productos del delito que, directa o indirectamente, hayan sido transferidos a terceros o adquiridos por terceros». No obstante, la legislación de transposición de algunos Estados miembros (Chequia, Alemania, Estonia, Irlanda, Grecia, Francia, Chipre, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Austria y Portugal) permite también el decomiso de los instrumentos transferidos o adquiridos por terceros.

En Rumanía, la legislación nacional establece el decomiso de bienes de miembros de la familia y entidades jurídicas. En Bulgaria, la disposición se ha transpuesto mediante el Derecho civil en materia de decomiso civil, que es aplicable a una lista específica de infracciones penales.

El artículo 6, apartado 2, establece que no deberían verse perjudicados los derechos de terceros de buena fe. La legislación de transposición de casi todos los Estados miembros se ajusta a esta disposición de la Directiva y garantiza el respeto de los derechos de terceros de buena fe.

2.2.6. Embargo (artículo 7)

El **artículo 7, apartado 1**, exige a los Estados miembros **adoptar las medidas necesarias para proceder al embargo de los bienes con vistas a su posible decomiso.** También dispone el embargo **urgente de los bienes para evitar su desaparición (es decir, que se vendan, se transfieran, se gasten, o desperdicien).**

El embargo de bienes con vistas a su posterior decomiso está permitido en todos los Estados miembros. Alemania, Chequia, Estonia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Polonia, Portugal, Eslovaquia y Suecia han otorgado a sus autoridades judiciales y policiales los poderes para adoptar medidas urgentes e inmovilizar los bienes antes de la autorización judicial. En Bélgica, Bulgaria, Grecia, España, Hungría, Chipre, Lituania, Malta, los Países Bajos, Austria, Eslovenia y Rumanía, la redacción de la legislación de transposición podría interpretarse en el sentido de que conlleva el carácter «urgente» de las medidas provisionales.

El **artículo 7, apartado 2**, obliga a los Estados miembros a permitir el embargo de los bienes de terceros a efectos de un posible decomiso. Esto es posible en todos los Estados miembros.

2.2.7. Garantías (artículo 8)

La Directiva afecta a los derechos personales no solo de los sospechosos o acusados, sino también de terceros no procesados. El artículo 8 establece garantías específicas y recursos judiciales para garantizar la protección de los derechos fundamentales de las personas afectadas por las medidas de embargo o decomiso.

El **artículo 8, apartado 1**, exige garantizar que las **personas afectadas por medidas de embargo o de decomiso tengan derecho a una tutela judicial efectiva y a un juicio justo a fin de preservar sus derechos.** Ninguno de los Estados miembros refleja en sus medidas de aplicación nacionales explícitamente la redacción de esta disposición. Los Estados miembros han abordado este requisito de la Directiva principalmente mediante medidas en sus respectivas leyes de enjuiciamiento criminal.

El **artículo 8, apartado 2**, exige que **la orden de embargo de bienes esté razonada y se comunique a la persona afectada tan pronto como sea posible después de su ejecución.** Cuando sea necesario para evitar que se ponga en peligro una investigación en curso, las autoridades competentes podrán aplazar la comunicación.

Las medidas de aplicación nacionales en la mayoría de los Estados miembros indican que las órdenes de embargo están razonadas y se comunican a la persona afectada. En un Estado miembro, no está claro si la orden se comunica individualmente a la persona afectada, ya que las medidas de aplicación nacionales prevén la comunicación de la orden de embargo en el Boletín Oficial. La inmediatez de la comunicación se refleja en la legislación de la mitad de los Estados miembros (Bélgica, Chequia, Estonia, Grecia, Francia, Croacia, Lituania, Luxemburgo, Austria, Polonia, Eslovenia, Finlandia y Suecia). La legislación de la mayoría de los Estados miembros (Bélgica, Chequia,

Estonia, Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Finlandia) permite explícitamente aplazar la comunicación de una orden de embargo para evitar que se ponga en peligro una investigación en curso.

El **artículo 8, apartado 3,** dispone que **las órdenes de embargo deban permanecer en vigor solo durante el tiempo necesario para el aseguramiento de los bienes con vistas a un posible decomiso.** Casi todos los Estados miembros han garantizado que las órdenes de embargo sigan en vigor únicamente durante el tiempo necesario.

El **artículo 8, apartado 4**, establece que **la persona afectada puede recurrir la orden de embargo ante un órgano jurisdiccional.** La obligación se aplica en la mayoría de los Estados miembros mediante normas generales de procedimiento penal.

El **artículo 8, apartado 5**, exige que **los bienes embargados preventivamente que no se decomisen posteriormente se restituyan de inmediato a la persona afectada.** Este requisito se refleja explícitamente en las medidas de aplicación nacionales de la mayoría de los Estados miembros (Bélgica, Chequia, Estonia, Grecia, Francia, Italia, Letonia, Lituania, Hungría, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia, Eslovaquia y Suecia).

El **artículo 8, apartado 6**, establece que **todas las resoluciones de decomiso estén razonadas y se comuniquen al interesado. La persona afectada que sea objeto de la resolución de decomiso podrá recurrirla ante un órgano jurisdiccional.** La obligación se aplica en la mayoría de los Estados miembros mediante normas generales de procedimiento penal.

El **artículo 8, apartado 7**, establece que las **personas cuyos bienes se vean afectados por la resolución de decomiso tengan derecho a acceder a un abogado durante todo el procedimiento de decomiso.** Todos los Estados miembros han transpuesto esta disposición para los casos en los que la persona afectada por el procedimiento de decomiso sea acusada de una infracción penal. Sin embargo, la situación es menos clara en lo que respecta a otras personas afectadas por el procedimiento de decomiso.

El **artículo 8, apartado 8,** permite que **la persona afectada a la que se refiere el artículo 5 tenga la posibilidad efectiva de impugnar las circunstancias del caso, incluidos los hechos específicos y las pruebas disponibles sobre cuya base se considere que el bien de que se trate procede de una actividad delictiva.** La obligación se aplica en la mayoría de los Estados miembros mediante normas generales de procedimiento penal.

El **artículo 8, apartado 9**, exige que **los terceros tengan derecho a reclamar la titularidad de un bien u otros derechos de propiedad.** En varios Estados miembros (Bélgica, Chipre, Alemania, Estonia, Grecia, Luxemburgo, Austria y Portugal), la Ley de Enjuiciamiento Criminal se refiere explícitamente a los derechos de terceros a participar en el procedimiento de decomiso. En otros Estados miembros (Irlanda, España, Francia, Croacia, Italia, Letonia, Hungría, Malta, los Países Bajos, Eslovenia, Rumanía, Finlandia y Suecia) este requisito se transpone a través de las normas generales de procedimiento penal sobre los derechos del «interesado» o del «afectado» por el decomiso para reivindicar sus derechos de propiedad. En varios Estados miembros, los terceros pueden reivindicar sus derechos en un procedimiento civil.

El **artículo 8, apartado 10**, exige que **las medidas de decomiso no impidan a las víctimas reclamar una indemnización.** La legislación de transposición de la mayoría de los Estados miembros garantiza que una medida de decomiso no impida a las víctimas reclamar una indemnización.

2.2.8. Decomiso y ejecución efectivos (artículo 9)

El **artículo 9** obliga a los Estados miembros a **permitir la detección y la localización de los bienes, incluso después de la sentencia condenatoria firme. Se trata de permitir la plena ejecución de las resoluciones de decomiso cuando no se haya descubierto inicialmente ningún bien o este fuera insuficiente y la resolución de decomiso no se haya ejecutado.**

Las disposiciones del Derecho penal nacional de la mayoría de los Estados miembros (Bélgica, Chequia, Alemania, Estonia, España, Grecia, Francia, Italia, Lituania, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Polonia, Portugal, Eslovaquia, Finlandia y Suecia) permiten a las autoridades competentes detectar y localizar las propiedades de la persona condenada, incluso después de una condena firme, con el fin de ejecutar plenamente una resolución de decomiso ya dictada. Letonia ha adoptado una nueva legislación para cumplir este requisito de la Directiva.

En Estonia, la legislación de transposición exige que la investigación financiera se inicie en un plazo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor de la resolución judicial. En Eslovenia existe una situación similar, pero el plazo dentro del que debe iniciarse la investigación es de un año. En Grecia, la legislación de transposición permite explícitamente el embargo de bienes o activos tras la condena. En Bulgaria, este requisito se transpone mediante medidas de la Ley de aplicación de sanciones penales y prisión provisional y el Código de procedimiento fiscal y seguridad social. En un Estado miembro (Bélgica), la legislación de transposición otorga a la Oficina Central de confiscación y decomiso la facultad de localizar y detectar los bienes tras la condena.

2.2.9. Administración de bienes embargados preventivamente y decomisados (artículo 10)

El **artículo 10, apartado 1**, exige que todos los Estados miembros garanticen **la administración adecuada de los bienes embargados preventivamente con miras a su posible decomiso.** Todos los Estados miembros han adoptado disposiciones para garantizar una administración adecuada de los bienes embargados. Trece Estados miembros (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal y Rumanía) han establecido o están en proceso de establecer la creación de organismos de gestión de activos para garantizar la administración de los activos embargados y conservar su valor económico.

El **artículo 10, apartado 2**, obliga a los Estados miembros a **garantizar la venta o transferencia de los bienes embargados o incautados cuando sea necesario.** Casi todos los Estados miembros han adoptado medidas, con la transposición esta obligación. En dos Estados miembros, la venta o transferencia de bienes embargados solo se permite para bienes muebles.

El **artículo 10, apartado 3**, obliga a los Estados miembros a **considerar la reutilización de los bienes decomisados con fines de interés público o con fines sociales.** A pesar del carácter no vinculante del artículo 10, apartado 3, en diecinueve Estados miembros

(Bélgica, Bulgaria, Chequia, Alemania, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Chipre, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Hungría, Austria, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia) existe una legislación específica sobre el uso de bienes confiscados con fines de interés público o con fines sociales[18].

2.2.10. Estadísticas (artículo 11)

El **artículo 11** obliga a los Estados miembros a **recopilar y llevar estadísticas sobre**: **i) el número de órdenes de embargo y de resoluciones de decomiso ejecutadas; y ii) el valor estimado de los bienes embargados y los bienes recuperados en el momento del decomiso**. Los Estados miembros deben enviar anualmente estos datos a la Comisión.

Once Estados miembros (Bulgaria, Chequia, Grecia, Francia, Italia, Chipre, Lituania, Malta, Portugal, Eslovenia y Suecia) han transpuesto explícitamente en sus legislaciones nacionales la obligación de recopilar estadísticas. El resto de los Estados miembros no ha transpuesto explícitamente esta obligación en su legislación, sin embargo, la mayoría de ellos ha enviado datos estadísticos a la Comisión.

En 2017 y 2018, a petición de la Comisión, la mayoría de los Estados miembros envió datos estadísticos de conformidad con el artículo 11. El análisis pone de manifiesto que, a pesar de que el artículo 11 ha dado lugar a avances en las prácticas de recogida de datos para el embargo y el decomiso, todavía existe un amplio margen de mejora, especialmente en lo que se refiere a los datos sobre el número de solicitudes de embargo y las resoluciones de decomiso que deben ejecutarse en otro Estado miembro, así como el valor de los bienes recuperados tras la ejecución en otro Estado miembro[19]. Los Estados miembros podrían seguir mejorando la coordinación entre las distintas autoridades implicadas en el proceso de recuperación de activos (por ejemplo, organismos de recuperación de activos, autoridades policiales y judiciales, organismos de gestión de activos) para garantizar que los datos reflejen la imagen completa en los Estados miembros.

Es fundamental contar con una base estadística sólida para evaluar correctamente las prácticas y las políticas de decomiso. Por lo tanto, la evaluación de la disponibilidad y la calidad de los datos recibidos será competencia de Eurostat. La asociación de Eurostat a futuras recopilaciones de datos sobre embargo y decomiso podría dar lugar a una mayor coordinación en los Estados miembros.

---

[18] Es importante destacar que el considerando 13 de la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas fomenta que los Estados miembros utilicen los instrumentos y productos del delito incautados y confiscados para apoyar la asistencia y protección a las víctimas, incluida su indemnización. En el segundo informe de situación de la Comisión Europea [COM(2018) 777 final] y en el documento [SWD(2018) 473 final] se incluyen más detalles.

[19] En la actualidad, los Estados miembros solo están obligados a presentar dichos datos a la Comisión si están disponibles a escala central. El artículo 11, apartado 3, de la Directiva fomenta recogerlos de forma centralizada.

3. EVALUACIÓN DE LA VIABILIDAD Y POSIBLES VENTAJAS DE INTRODUCIR NUEVAS NORMAS COMUNES SOBRE EL DECOMISO NO BASADO EN CONDENA

Al adoptar la Directiva, el Parlamento Europeo y el Consejo emitieron una declaración conjunta en la que se pedía a la Comisión *«analizar, lo antes posible y teniendo en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros, la viabilidad y las posibles ventajas de introducir normas comunes adicionales relativas al decomiso de bienes procedentes de actividades delictivas, incluso en ausencia de condena de una o varias personas concretas por tales actividades»*.[20]

Al preparar su respuesta a esta petición, la Comisión organizó tres reuniones de expertos sobre el decomiso no basado en condena[21] y publicó el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Analysis of non-conviction based confiscation measures in the European Union» (Análisis de las medidas de decomiso no basado en condena en la Unión Europea)[22]. El análisis se consideró un paso intermedio en la preparación de la respuesta a los colegisladores que aparece en el presente informe.

En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, la Comisión señaló que los Estados miembros aplican diversos regímenes no basados en una condena. Estos regímenes abarcan desde el decomiso no basado en una condena, según lo previsto en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva, a medidas más ambiciosas entre las que se encuentran: i) causas dirigidas contra los propios activos ilícitos (en acciones reales[23]) o ii) medidas patrimoniales no justificadas[24]. Si bien el decomiso clásico no basado en una condena se basa casi exclusivamente en el Derecho penal, las acciones reales o contra patrimonio de origen no justificado se pueden aplicar en procedimientos penales, civiles o administrativos.

Tras la transposición de la Directiva de decomiso, puede observarse una mayor convergencia entre los regímenes de decomiso no basado en condena en los Estados miembros. Sin embargo, siguen existiendo diferencias significativas en cuanto al alcance y el diseño de las medidas de decomiso no basado en condena. Como confirma la evaluación de la Comisión, la mayoría de los Estados miembros han ido más allá de los requisitos mínimos establecidos en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva.

Los Estados miembros de la UE tienden hacia sistemas más ambiciosos para los sistemas de decomiso no basado en condena que los previstos en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva. El análisis de la Comisión en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión concluyó que los regímenes de decomiso no basado en condena más ambiciosos y sólidos pueden cumplir los requisitos en materia de derechos fundamentales

---

20 Doc. del Consejo 7329/1/14 REV 1 ADD 1.

21 Dos reuniones en 2016, el 16 de septiembre y el 17 de noviembre, y una reunión en 2019, el 9 de septiembre.

22 Documento SWD(2019) 1050 final.

23 Las acciones reales (contra los activos y no contra la persona), se inician para decomisar activos obtenidos mediante conductas ilícitas.

24 Se comparan los bienes patrimoniales no justificados de la persona con sus rendimientos declarados, con el fin de detectar la existencia de una diferencia entre ambos. No es necesario establecer un vínculo directo o indirecto con la infracción penal determinante.

establecidos por los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Varios Estados miembros cuentan con regímenes de decomiso no basado en condena más sólidos, basados en acciones reales o en causas contra patrimonio de origen no justificado. Estos sistemas han demostrado su eficacia en la recuperación de activos de origen delictivo. Algunas experiencias, como la italiana y la alemana, parecen especialmente prometedoras. La Comisión seguirá analizando hasta qué punto estos modelos podrían servir de orientación para un posible futuro régimen europeo de decomiso no basado en condena. Sin embargo, el análisis de la Comisión en este ámbito se orienta actualmente a reuniones de expertos y consideraciones teóricas. Sobre la base de las conclusiones de la sección 2.2.10 [estadísticas (artículo 11)], los datos estadísticos presentados por los Estados miembros con arreglo al artículo 11 de la Directiva no pueden utilizarse en la actualidad como base fiable para evaluar el decomiso no basado en condena. Esto impide que la Comisión lleve a cabo un análisis cuantitativo de la eficacia de los regímenes nacionales.

Estos esfuerzos para reforzar los regímenes de recuperación de activos deben considerarse en su contexto político y social. La delincuencia organizada sigue siendo una de las principales amenazas para nuestra seguridad y una de las principales preocupaciones del público. Los grupos de delincuencia se adaptan fácilmente a las nuevas realidades y encuentran nuevas formas de escapar a la detección. A menudo están implicados en diversos tipos de actividades delictivas graves y la investigación externa[25] sostiene que la infiltración de la delincuencia organizada en la economía puede considerarse importante en casi la mitad de los Estados miembros. Es evidente que los activos en curso de incautación en la UE no están en consonancia con las expectativas de las autoridades judiciales o policiales o del público. La delincuencia organizada afecta a sus víctimas directas, pero su infiltración en la economía legal también amenaza el mercado interior de la UE. Esto, a su vez, incide en la confianza del público en unas instituciones públicas neutrales y eficaces y en el Estado de Derecho. Por consiguiente, la UE y sus Estados miembros deben seguir trabajando para aumentar los niveles de embargo y decomiso en toda la UE.

La Comisión considera que la introducción de nuevas medidas en el ámbito del decomiso no basado en condena es factible y ofrece beneficios potenciales a la hora de aumentar los niveles de embargo y decomiso de los productos del delito.

4. IDENTIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS ACTIVOS ADQUIRIDOS ILEGALMENTE

La capacidad de embargo y decomiso de activos depende directamente de la capacidad de las autoridades para localizarlos e identificarlos de manera efectiva. La Decisión 2007/845/JAI del Consejo establece normas mínimas que exigen que los Estados miembros establezcan o designen organismos de recuperación de activos nacionales para facilitar el seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes

[25] «MORE — Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime Infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors» (Modelización y cartografía del riesgo de la infiltración de la delincuencia grave y organizada en negocios legítimos en los distintos territorios y sectores europeos), disponible en https://www.swp-berlin.org/en/projects/completed-projects-compl/more/.

relacionados con el delito que puedan ser objeto de una orden de embargo preventivo, incautación o decomiso.

Desde 2015, todos los Estados miembros han designado sus organismos de recuperación de activos y la red SIENA de Europol se ha convertido en el sistema de intercambio de información seguro preferido de los organismos de recuperación de activos (todos los organismos de recuperación de activos, excepto los de Chipre, Malta, Rumanía y Eslovenia, cuentan con subentidades en SIENA). El intercambio de información entre los organismos de recuperación de activos ha aumentado drásticamente durante los últimos 8 años, pasando de 539 intercambios en 2012 a 7 659 en 2019.

Desde 2009, la Comisión ha organizado reuniones de la Plataforma de organismos de recuperación de activos de la UE con el fin de intercambiar mejores prácticas entre ellos, debatir cuestiones estratégicas y operativas, y facilitar el intercambio de información. Desde 2011, la Comisión y Europol también han organizado un proceso de «revisión entre pares» para revisar las características clave de los sistemas nacionales de recuperación de activos.

Con un énfasis creciente en la recuperación de activos y una mayor cooperación entre los organismos de recuperación de activos, estos se enfrentan a un número creciente de solicitudes de seguimiento de activos, que deben poder procesar. Los organismos de recuperación de activos plantearon varios problemas en el contexto de la evaluación exhaustiva de 2017 de la política de seguridad de la UE[26] y, más recientemente, en la reunión de mayo de 2019 de la Plataforma de organismos de recuperación de activos. Dichos problemas son:

- la necesidad de facilitar a los organismos de recuperación de activos un acceso rápido a un conjunto mínimo de datos;

- la necesidad de intercambiar información a través de SIENA para permitir una comunicación rápida y segura de la información relacionada con la delincuencia;

- la necesidad de mejorar las competencias de los organismos de recuperación de activos (por ejemplo, las competencias de embargos urgentes y la capacidad de seguimiento de los activos tras una condena penal firme;

- la necesidad de establecer plazos fijos y estrictos dentro de los cuales un organismo de recuperación de activos debe responder a una solicitud de una contraparte.

La Comisión estudiará las posibilidades de seguir mejorando el seguimiento y la identificación de los activos adquiridos ilegalmente.

[26] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Comprehensive Assessment of EU Security Policy» (Evaluación exhaustiva de la política de seguridad de la UE), SWD(2017) 278 final, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b43f3517-720a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

5. DIMENSIÓN INTERNACIONAL Y RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

El embargo y el decomiso de activos de origen delictivo también se consideran un instrumento eficaz contra la delincuencia grave y organizada a nivel internacional. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional[27] («UNTOC», por sus siglas en inglés, adoptada en 2000) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción[28] («UNCAC», por sus siglas en inglés, adoptada en 2003) contienen disposiciones que exigen a sus Estados parte: i) permitir la localización, el embargo preventivo y el decomiso de activos ilícitos en su territorio; y ii) intercambiar información y cooperar en el proceso de recuperación de activos. Estas convenciones han sido ratificadas tanto por la UE como por todos los Estados miembros y su aplicación es casi universal, ya que ambas han sido ratificadas por más de 185 países.

El Convenio de Varsovia del Consejo de Europa sobre el blanqueo de capitales[29], adoptado en 2005, es otro importante acuerdo internacional. Permite el embargo y el decomiso de activos, así como la cooperación internacional en la recuperación de activos. Este Convenio ha sido ratificado por la mayoría de los miembros del Consejo de Europa, entre los que figuran veintiún Estados miembros de la UE. Sus disposiciones sobre el intercambio de información y la asistencia judicial mutua se han utilizado con éxito en una serie de casos relacionados con la cooperación entre los Estados miembros y los países vecinos.

En el contexto de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) implican medidas similares y exigen a los países que adopten medidas sólidas de embargo y decomiso y puedan cooperar en la recuperación de activos. El GAFI reconoce que «la reducción de los beneficios de la delincuencia afecta al equilibrio entre el riesgo y el beneficio, y la perspectiva de perder ventajas económicas puede disuadir a algunos de la delincuencia. También puede permitir que se indemnice parcial o totalmente a la víctima del delito, incluso cuando el producto se traslade por el mundo. Esto es especialmente pertinente en el caso de la recuperación de activos»[30].

Los procedimientos de asistencia mutua en el marco de las Naciones Unidas y los Convenios del Consejo de Europa son formalistas y puede llevar mucho tiempo prepararlos. Por lo tanto, es esencial llevar a cabo consultas informales entre las autoridades de los países afectados antes de iniciar tales procedimientos, lo que permitirá preparar correctamente toda la información pertinente con arreglo a los requisitos del país que recibe la solicitud y evitar que se deba volver a iniciar el procedimiento debido a un error de procedimiento. Se presta un apoyo significativo a estos procedimientos mediante redes de profesionales de recuperación de activos, como la Red

---

27 https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/UNTOC.html

28 https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html.

29 Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo, CETS nº 198.

30 «Financial Action Task Force, Best Practices Paper – Best practices on confiscation (recommendations 4 and 38) and a framework for ongoing work on asset recovery», [Grupo de Acción Financiera Internacional, Documento de Buenas Prácticas — Buenas prácticas en materia de decomiso (recomendaciones 4 y 38) y un marco para los trabajos en curso sobre la recuperación de activos], octubre de 2012, disponible en: https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Best%20Practices%20on%20%20Confiscation%20and%20a%20Framework%20for%20Ongoing%20Work%20on%20Asset%20Recovery.pdf

Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden (CARIN). Estas redes informales tienen puntos de contacto policiales y judiciales en cada país miembro, lo que contribuye al intercambio informal de información sobre: i) la identificación y la localización de activos; y ii) la preparación de solicitudes de asistencia judicial. Junto con las redes interinstitucionales de recuperación de activos regionales (ARIN)[31], la red CARIN cubre más de 150 países y jurisdicciones.

6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

En los últimos años, la UE ha realizado esfuerzos considerables encaminados a ayudar a las investigaciones financieras y a armonizar la legislación sobre decomiso en los Estados miembros. La adopción de la Directiva ha dado lugar a avances sustanciales en los marcos de recuperación de activos de los Estados miembros. Desde 2014, veinticuatro de los veintiséis Estados miembros vinculados por la Directiva han adoptado nueva legislación con el fin de garantizar que su legislación cumpla los estrictos requisitos exigidos por la Directiva. El nivel general de aplicación de la Directiva en toda la UE puede considerarse satisfactorio.

La mejora general de los marcos jurídicos de los Estados miembros en materia de recuperación de activos también se refleja en la calificación positiva que recibieron en las evaluaciones a las que se sometieron conforme a las normas del GAFI. Hasta la fecha, se ha evaluado a dieciséis Estados miembros que debieron transponer la Directiva y se ha comprobado que cumplen plenamente o en gran medida con la norma en materia de embargo y decomiso[32]. Sin embargo, los resultados globales en términos de activos decomisados no son satisfactorios y los índices de decomiso en la UE siguen siendo muy bajos.

El análisis realizado en el presente informe demuestra que hay margen para seguir avanzando en el ámbito de la recuperación de activos. Esto podría lograrse, por ejemplo, mediante i) la ampliación del ámbito de aplicación de las infracciones penales, a las que se aplica la Directiva; ii) la introducción de normas más eficaces sobre el decomiso no basado en condena; iii) una mayor precisión en cuanto a la administración de los activos embargados; iv) la introducción de disposiciones sobre la enajenación de activos, incluida la reutilización social de los activos decomisados; v) el establecimiento de normas sobre la indemnización de las víctimas de delitos; y vi) el refuerzo la capacidad de los organismos de recuperación de activos para localizar e identificar los activos ilícitos.

Por consiguiente, la Comisión evaluará el potencial de una mayor armonización de los regímenes de recuperación de activos de la UE. Esta evaluación abarcará tanto la Directiva 2014/42/UE como la Decisión 2007/845/JAI del Consejo, ya que la capacidad de embargar y decomisar los activos ilícitos depende directamente de la capacidad de localizarlos e identificarlos.

La posible revisión de la Directiva y de la Decisión del Consejo daría lugar a una amplia modernización de la legislación de la UE sobre la recuperación de activos y reforzaría la

[31] Entre las ARIN regionales figuran ARINSA (África austral), RRAG (América Latina), ARIN-AP (Asia Pacífico), ARA-EA (África oriental), ARIN-WA (África occidental) y ARIN-CARIB (Caribe).

[32] Para obtener más información sobre las evaluaciones mutuas del GAFI/Moneyval, visite http://www.fatf-gafi.org/

capacidad de las autoridades competentes para garantizar que el delito no resulte provechoso.