

DICTAMEN MOTIVADO 4/2012 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 8 DE MAYO DE 2012, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA 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] [2012/0036 (COD)] {SWD (2012) 31 FINAL} {SWD (2012) 32 FINAL}.

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este Dictamen.

B. La 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 ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 8 de mayo de 2012.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 27 de marzo de 2012, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José López Garrido, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno, así como escritos del Parlamento de Cataluña, de las Cortes de Aragón y del Parlamento Vasco. En ninguno de ellos se cuestiona el respeto del principio de subsidiariedad por la iniciativa legislativa europea examinada.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 8 de mayo de 2012, aprobó el presente

DICTAMEN

1.- El artículo 5 del Tratado de la Unión Europea señala que “el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” y añade que “En virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a las dimensiones o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, detalla el objeto, el procedimiento y los efectos del control de subsidiariedad que deben realizar los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (artículos 5.3 y 12 b) del Tratado de la Unión Europea).

2.- El Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) bajo el enunciado de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, contiene las disposiciones que fundamentan la adopción de esta iniciativa. Así, el artículo 67.3 del TFUE, dispone que la Unión garantizará a los ciudadanos un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención y de lucha contra la delincuencia, de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal.

La base jurídica que directamente respalda las medidas en este ámbito se encuentra en el artículo 82, apartados 1 y 2, y en el artículo 83, apartado 1, del TFUE.

El actual marco jurídico de la UE relativo al embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia consta de cuatro Decisiones Marco del Consejo y una Decisión del Consejo:

- Decisión Marco 2001/500/JAI, que obliga a los Estados miembros a permitir el decomiso, autorizar el decomiso del valor cuando no se pueda incautar el producto directo del delito y garantizar que todas las solicitudes presentadas por los demás Estados miembros se tratan con la misma prioridad que los procedimientos nacionales.
- Decisión Marco 2005/212/JAI, que armoniza las normativas sobre decomiso. El decomiso ordinario, incluido el decomiso del valor, deberá estar previsto para los delitos que entrañen pena privativa de libertad de más de un año. El decomiso ampliado deberá estar previsto para determinadas infracciones graves, «cometidas en el marco de una organización delictiva».
- Decisión Marco 2003/577/JAI, que prevé el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo preventivo.

- Decisión Marco 2006/783/JAI, que prevé el reconocimiento mutuo de las resoluciones de decomiso; y
- Decisión 2007/845/JAI del Consejo sobre el intercambio de información y la cooperación entre los organismos de recuperación de activos, que obliga a los Estados miembros a crear o designar organismos nacionales de recuperación de activos como puntos nacionales de contacto central que faciliten en toda la Unión Europea, mediante una cooperación reforzada, el seguimiento más rápido posible de los activos de origen delictivo.

La dimensión transfronteriza de los activos de la delincuencia organizada (que cada vez con mayor frecuencia se invierten fuera de su país de origen y a menudo en varios países) justifica aún más la acción paneuropea.

3.- El problema que aborda esta propuesta de directiva es el de la insuficiente recuperación de activos de origen delictivo en la Unión Europea. Puesto que la delincuencia organizada se mueve esencialmente por ánimo de lucro, para desbaratar las actividades de la delincuencia organizada es esencial despojar a los delincuentes de los productos del delito. La incautación de cuantos beneficios sea posible obstaculiza las actividades delictivas, disuade a los delincuentes al demostrar que «el delito no resulta provechoso» y aporta fondos para reinvertirlos en actividades policiales o en iniciativas de prevención de la delincuencia.

Hasta la fecha, las estimaciones del dinero no recuperado de la delincuencia organizada en los Estados miembros, así como los datos sobre el éxito en la recuperación de activos, siguen siendo escasos.

Aunque solo algunos Estados miembros tienen estadísticas sobre los importes recuperados anualmente de la delincuencia, en la actualidad el número de procedimientos de embargo preventivo y decomiso en la Unión Europea y los importes recuperados de la delincuencia organizada parecen insuficientes si se comparan con los ingresos estimados de los grupos de la delincuencia organizada o con el número de condenas penales dictadas por los órganos jurisdiccionales en delitos graves.

Cada vez se reconoce más la importancia del decomiso de activos delictivos como herramienta esencial de la lucha contra la delincuencia organizada, que muy a menudo es de carácter transnacional y, por lo tanto, debe abordarse en común. Esto es aún más cierto en la Unión Europea, donde la supresión de las fronteras interiores hace que sea más sencillo cometer delitos transfronterizos.

Tal como reconoce el Programa de Estocolmo 2010-2014, la Unión debe reducir el número de posibilidades a disposición de la delincuencia organizada como consecuencia de la globalización de la economía, en especial durante una crisis que está exacerbando

la vulnerabilidad del sistema financiero. Por consiguiente, la Unión Europea está mejor situada que los Estados miembros individuales para utilizar más eficientemente una de las herramientas más eficaces para luchar contra la delincuencia organizada.

4.- La propuesta afecta a un ámbito que es competencia compartida de la Unión Europea y los Estados miembros, por lo que se aplica el principio de subsidiariedad.

En aplicación del principio de subsidiariedad se considera excepcional la intervención de la Unión en las materias que no sean de su competencia exclusiva, estableciendo que sólo intervendrá en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Habida cuenta de la disparidad de sistemas nacionales de decomiso entre los Estados Miembros y los obstáculos que este hecho entraña en la ejecución de ordenes de decomiso en otro Estado Miembro, la Unión Europea se encuentra en mejor posición para regular las normas de armonización de las legislaciones nacionales en materia de embargo y decomiso de bienes procedentes de delitos.

5.- Desde el punto de vista presupuestario y que tanto tiene que ver con la proporcionalidad de la medida, la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta viene a justificar que el incremento de los decomisos de activos procedentes de actos delictivos resarcirá con creces a los Estados Miembros de los costes en que puedan incurrir con motivo de la implantación de esta Directiva.

No obstante lo anterior, y habida cuenta que la propuesta de Directiva contiene en su artículo 10 la creación de “oficinas centrales nacionales” capaces de arbitrar medidas para garantizar la correcta administración de los bienes embargados, parece oportuno plantear la dotación por parte de la Unión Europea de los recursos necesarios para la puesta en marcha de estas oficinas, al menos en la fase inicial y confiando en su autosuficiencia económica futura.

En la misma línea de impacto presupuestario y proporcionalidad de la medida planteada, la propuesta de Directiva contiene en su artículo 11 la obligación de los Estados Miembros de recopilar información y llevar “estadísticas exhaustivas” de una larga lista de datos para evaluar la eficacia de los sistemas de decomiso. Convendría en cualquier caso limitar tan prolija información única y exclusivamente a los delitos enmarcados en el ámbito de aplicación de la Directiva y no a “todas las infracciones penales” como reza el texto de la propuesta, siendo deseable que se pueda encontrar un equilibrio entre la conveniencia de conocer el mayor número de datos posibles por parte de la Comisión y la necesidad de no sobrecargar a las autoridades nacionales con un exceso de trabajo administrativo.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Embargo Preventivo y Decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en el vigente Tratado de la Unión Europea, que exige para la intervención de la Unión la plena justificación de que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados por los Estados miembros, ni en sus niveles regional y local.

La Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que mejoraría sustancialmente la proporcionalidad de la Propuesta de Directiva si se contemplaran los recursos económicos necesarios para la puesta en marcha de las “oficinas centrales nacionales”, al menos en la fase inicial de implantación de las mismas; así como acotando prudencialmente las necesidades de recopilación y transmisión de datos estadísticos relacionados con esta Directiva.

El presente Dictamen será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.