

I

2022

N.º 136

**cuadernos
de política criminal
segunda época**

Dykinson, S.L.

I

2022

N.º 136

**cuadernos
de política criminal
segunda época**

Edita

Dykinson, S.L.

CONTENIDO

SECCIÓN DE ESTUDIOS PENALES

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DELITO DE PROSTITUCIÓN DE ADULTOS: UNA PROPUESTA DE REFORMA. <i>Por Elena Marín De Espinosa Ceballos</i>	5
MODIFICACIONES OPERADAS EN EL SISTEMA DE SANCIONES PENALES A PROPÓSITO DE LA LOPIAV. <i>Por Eva M^a Domínguez Izquierdo</i>	47
HACIA UNA JUSTICIA PENAL PREDICTIVA. <i>Por Mercedes Llorente Sánchez-Arjona</i>	91
SUPLANTACIÓN DE IDENTIDAD DIGITAL: ¿NECESIDAD DE CRIMINALIZACIÓN? <i>Por Mariana N. Solari-Merlo</i>	125
LOS DELITOS DE FRUSTRACIÓN DE LA EJECUCIÓN FRENTE A LA PRISIÓN POR DEUDAS. <i>Por Teresa Ruano</i> ...	165

SECCIÓN DE ESTUDIOS CRIMINOLÓGICOS

UNA TAXONOMÍA DEL AGRESOR DE PAREJA. UN ESTUDIO EMPÍRICO SOBRE LA VERSATILIDAD DEL MALTRATADOR Y LA GENERALIDAD DE LA DESVIACIÓN <i>Por Marco Teijón Alcalá</i>	207
---	-----

SECCION DERECHO COMPARADO Y DERECHO INTERNACIONAL PENAL

LA CORRUPCIÓN EN LAS ESTRATEGIAS EUROPEA Y ESPAÑOLA DE LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE. <i>Por María Concepción Pérez Villalobos</i>	229
LOS DELITOS DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ITALIA, ALEMANIA Y REINO UNIDO: PROPUESTAS DE LEGE FERENDA EN RELACIÓN A LA LEGISLACIÓN PENAL ESPAÑOLA. <i>Por Miguel Ángel Morales Hernández</i>	271

CLÁUSULAS DE REGULARIZACIÓN TRIBUTARIA EN EL SISTEMA PENAL ITALIANO. <i>Por Ioana A. Grigoras</i>	307
SECCIÓN JURISPRUDENCIAL	
PANORAMA JURISPRUDENCIAL: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y TRIBUNAL SUPREMO. <i>Por Manuel Jaén Vallejo</i>	339
SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA	
RECENSIÓN A LORENZO MORILLAS CUEVA, «SISTEMA DE DERECHO PENAL. PARTE GENERAL», PRIMERA REIMPRESIÓN ACTUALIZADA DYKINSON, MADRID, 2021, XXXIX Y 1043 PÁGINAS. <i>Por Juan José Romero Abolafio</i>	361
RECENSIÓN A SERGI CARDENAL MONTRAVETA, <i>EJECUCIÓN Y PRESCRIPCIÓN DE LA PENA DE MULTA</i> , TIRANT LO BLANCH, 2020 (170 PÁGS.) <i>Por Miguel Ángel Boldova Pasamar</i>	397
NOTICIARIO	405
RELATORIO	415
POLÍTICA EDITORIAL, CRITERIOS Y RÉGIMEN PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS ORIGINALES EN CPC	441

*SECCIÓN DERECHO COMPARADO
Y DERECHO INTERNACIONAL PENAL*

*LA CORRUPCIÓN EN LAS ESTRATEGIAS EUROPEA Y
ESPAÑOLA DE LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANI-
ZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE**

*Corruption in the european and spanish strategies
for countering organised crime*

MARÍA CONCEPCIÓN PÉREZ VILLALOBOS**

Fecha de aceptación: 11/03/2022

Fecha de aprobación: 05/04/2022

DOI: 10.14679/1368

RESUMEN: La corrupción es un arma utilizada por la delincuencia y el crimen organizado para llevar a cabo sus acciones criminales, con graves consecuencias para las economías de los Estados, la estabilidad política y la salud de las democracias. La Unión Europea es consciente de la necesidad de luchar contra este fenómeno de forma conjunta ya que traspasa las fronteras de los Estados y afecta al equilibrio financiero de la propia Unión, por lo que desde las últimas décadas del siglo pasado viene estableciendo normas de armonización y directrices generales que ha incorporado a las Estrategias de seguridad tanto interior como exterior y condiciona las propias estrategias estatales en la lucha contra la corrup-

* Esta publicación es parte del Proyecto de I+D+i "Transparencia, control de la gestión pública y respuestas jurídico-penales en relación a la corrupción privada" (PID2019-110864GB-I00), financiado por MCIN/AI/10.13039/501100011033.

** Profesora Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.

ción. Se analizan ambas normativas ya que no hay una estrategia específica anticorrupción ni en la Unión Europea, ni en España por lo que las líneas de actuación hay que encontrarlas en las respectivas estrategias.

PALABRAS CLAVE: Corrupción, Crimen organizado, Delincuencia grave, Estrategias seguridad interior, Unión Europea, seguridad europea.

ABSTRACT: *Corruption is a phenomenon used by delinquency and organized crime to carry out their criminal actions, with serious consequences for the economies of States, political stability and the health of democracies. The European Union is aware of the need to fight this phenomenon jointly, since it crosses the borders of the States and affects the financial balance of the Union itself, which is why, since the last decades of the last century, it has been establishing standards of harmonization and general guidelines that it has incorporated into the internal and external security strategies and conditions the state strategies themselves in the fight against corruption. Both regulations are analyzed since there is no specific anti-corruption strategy either in the European Union or in Spain, so the lines of action must be found in the respective strategies.*

KEYWORDS: *Corruption, Organized crime, Internal security strategies, European Union, European security.*

SUMARIO: I. Introducción. II. El progreso hacia un enfoque común de la Unión: 1. La lucha contra la corrupción en los Tratados de la Unión Europea. 2. La lucha contra la corrupción en la Estrategia de Seguridad Interior 2010: hacia un modelo europeo de seguridad. 3. La Agenda Europea de Seguridad. 4. La contribución de la Estrategia de Seguridad Interior y la Agenda Europea en la lucha contra la corrupción. 5. La Estrategia Europea para una Unión de la Seguridad, 2020. III. Una estrategia anticorrupción para Europa. IV. La Estrategia Española contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023. La seguridad es un proyecto en común.

I. INTRODUCCIÓN

La criminalidad organizada transnacional es sin duda uno de los principales retos a los que se enfrentan los Estados ya que la complejidad y gravedad de estas conductas penetra en el sistema económico mundial limitando la competitividad y contaminando el sistema financiero mediante la utilización de numerosas estrategias para disfrutar de los extraordinarios beneficios que reporta, para lo que utiliza la corrupción y otras formas de presión e influencia, aspirando, en algunos casos, a consolidar posiciones de poder político. La corrupción, no solamente la

institucional, sino otras en el ámbito privado, se encuentra asociada en muchas situaciones al crimen organizado y requiere actuaciones contundentes en aras a reducir su impacto. Resulta innegable que la corrupción “constituye un gravísimo problema que puede desestabilizar los sistemas políticos y poner en peligro el desarrollo económico y social, socavando la seguridad de cualquier sociedad afectada por dicho fenómeno”¹. La mayoría de los Estados cuentan con un plan de acción que, con carácter general, establece las líneas de actuación frente a estas actividades, integrado en la política de seguridad nacional. Generalmente, este plan de actuación toma la forma de una Estrategia Nacional y constituye el marco de referencia necesario en el desarrollo de todas las actuaciones estatales en materia de seguridad. Al amparo de la Estrategia de Seguridad Nacional, se establecen, en los diferentes Departamentos que tienen competencias sobre seguridad, normas específicas con planes de respuesta a los riesgos y amenazas en los diferentes escenarios.

En España, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, prevé una estrategia que configure el marco político estratégico de referencia que corresponde definir y aprobar al Gobierno. En desarrollo de esta Ley, se aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional, por el Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre². Estas dos normas constituyen el marco regulador de la seguridad nacional, a partir de las cuales se ha procedido a ensanchar el marco estratégico mediante la aprobación de las Estrategias Nacionales de Seguridad Marítima, de Ciberseguridad y de Seguridad Energética. Finalmente, en 2019 se ha aprobado la Estrategia Nacional contra el Crimen organizado y la Delincuencia grave (2019-2023); puesto que la lucha contra el crimen organizado carece de una estrategia anticorrupción específica, es ésta última la que establece la importancia de combatir la corrupción en todos sus frentes estableciendo líneas de actuación y objetivos claros.

Un documento estratégico de las características de la estrategia nacional contra el crimen organizado no puede eludir la corrupción ni su regulación, por lo que incluye entre sus líneas de acción prioritarias la lucha contra los delitos relacionados con la corrupción, ya que se trata de una forma de criminalidad que, como hemos dicho, cuando afecta a amplios sectores de las administraciones y las empresas, se convierte en una amenaza grave para el Estado de Derecho. Por lo general, la corrupción es per-

¹ Vid. Jiménez Díaz, M. J. (2021). “La lucha internacional contra la corrupción. Un frente abierto”, en *Cuadernos de Política Criminal*, nº. 135, pág. 13.

² Que deroga la anterior Estrategia de Seguridad Nacional regulada en el Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre.

cibida más como un problema policial o judicial, sin embargo, es un fenómeno social de amplio espectro que obliga a examinar su origen y la razón por la que surge en cada sociedad para poder identificar las causas, con objeto de poder aportar soluciones que respondan a ellas y sean eficaces. Si no se identifican estas causas, a pesar de los esfuerzos a nivel mundial para erradicarla, la lucha contra la corrupción será ineficaz, provocando descontento, insatisfacción social e inseguridad entre los ciudadanos.

En nuestro país, existe una percepción ciudadana sobre la corrupción que la coloca entre las principales preocupaciones, justificándose, sin duda por los importantes escándalos políticos que se producen³. “Su erradicación es prioritaria ante la necesidad de que los ciudadanos recuperen la confianza en sus Instituciones y requiere implementar acciones coordinadas que incluyan efectivas medidas de prevención y control”⁴. En el momento actual, además, el crimen organizado se ha visto especialmente agravado por la comisión de delitos económicos relacionados directamente con la corrupción, como el fraude fiscal a gran escala o el blanqueo procedente de actividades económicas ilícitas, sin duda, porque su persecución penal se ha vuelto más compleja –especialmente cuando hay que recurrir a la cooperación internacional– que en los delitos relacionados con el tráfico de drogas o el terrorismo.

Estas actuaciones tienen que estar en consonancia con la integración europea y la legislación sobre estas materias. La mayoría de las normas responden al desarrollo de los planes de actuación de la Unión Europea frente al crimen organizado, ya que la corrupción ha sido una de las amenazas que ha merecido mayor número de actuaciones para su persecución, con multitud de acciones en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia y, sin duda, seguirá constituyendo uno de los grandes

³ La preocupación ciudadana por el aumento de la corrupción en nuestro país ha ido creciendo de forma exponencial desde los años noventa del siglo pasado, vinculado normalmente a la corrupción política. Vid: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html. Última consulta 12/03/2022.

Vid. Villoria Mendieta, M. (2001). “Lucha contra la corrupción en la Unión Europea: el caso de España”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 21, pág. 95; igualmente en *Documentos de Seguridad y Defensa*, CESEDEN, nº. 48, 2012, pág. 63 y ss. Aunque en España sigue siendo un problema grave la corrupción no es sistémica y la situación ha mejorado considerablemente en los últimos años, ocupando la posición 34 de entre los 180 países y el 14 de entre los 27 de la UE. Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2021, España obtiene una puntuación general de 61/100. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf. Última consulta 12/03/2022.

⁴ Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave*.

retos de la seguridad para los próximos años. La corrupción es un medio frecuentemente utilizado por las organizaciones criminales como instrumento para llevar a cabo sus actividades; es sobradamente conocido que los actos de corrupción suelen estar relacionados con el poder y con la capacidad que tenga la organización para entrar por los espacios de vulnerabilidad existentes en el sistema institucional y político⁵, por lo que afecta de forma determinante a la seguridad de los ciudadanos y la estabilidad de las democracias.

En el ámbito de la Unión Europea, a pesar de que, desde fechas muy tempranas, se tiene claro que la lucha contra el crimen organizado es uno de los objetivos de la Unión, no es hasta esta última década cuando se cuenta con una estrategia de seguridad. Las políticas de la Unión han diferenciado las competencias asumidas en materia de acción exterior y de acción interior por lo que los planes de actuación sobre seguridad también han distinguido entre ambas dimensiones, elaborando estrategias específicas sobre seguridad exterior, que caen en el ámbito competencial del SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior) en la esfera de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y sobre seguridad interior, que se enmarca en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) de la Unión. De momento, al igual que en el caso español, la Unión no cuenta con una Estrategia anticorrupción diferenciada, por lo que el marco de referencia general en la lucha contra la corrupción es la Estrategia sobre Seguridad Interior. No obstante, las dimensiones internas y externas de la seguridad están cada vez más interrelacionadas, por lo que ambas estrategias contemplan el fenómeno del crimen organizado y la delincuencia transfronteriza, así como la corrupción, entre las causas que los fomentan y justifican.

En diciembre de 2003, se aprobó la primera Estrategia Europea de Seguridad exterior (“Una Europa segura en un mundo mejor”); en 2008, se amplió con nuevas amenazas y retos a la seguridad asumidas por el Consejo, entre las que ya se incluye la lucha contra la delincuencia organizada. La segunda Estrategia de Seguridad exterior (“Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea”) se aprobó en junio de 2016. Con fecha 21 de marzo de 2022 el Consejo ha aprobado la última Estrategia de Seguridad Exterior de la Unión Europea (“Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a

⁵ Vid. Jiménez-Salinas Framis, A. (2012). “La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”, en *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*, Documentos de Seguridad y Defensa, CESEDEN, nº 48.

la paz y la seguridad internacionales”), enmarcada por el retorno de la guerra a Europa provocada por la agresión de Rusia a Ucrania.

De otro lado, la primera Estrategia de Seguridad Interior se aprobó en 2010 (“Hacia un modelo de Seguridad interior”) actualizada en 2015 por la Agenda Europea de Seguridad Interior. La segunda Estrategia Europea de Seguridad Interior es de 2020 (“Estrategia Europea para una Unión de la Seguridad”).

En este trabajo nos proponemos exponer el tratamiento que las estrategias nacionales y europeas hacen de la corrupción como elemento catalizador de conductas que atentan contra la seguridad de forma determinante, por lo que no entraremos en el estudio de la inmensa literatura sobre la evolución legislativa, profusa y continua, que ha regulado esta materia. No nos corresponde en este lugar ni es el objetivo de este trabajo. Nos limitamos a realizar una necesaria exposición concisa, y esperamos que lo suficientemente clara, para partir del statu quo vigente y la previsible evolución hacia una “Estrategia Común Anticorrupción”. Significa, pues, que todo lo referente a conceptos, cambios de legislación, origen de las normas y actividad tanto del Consejo como de la Comisión y el Parlamento de la UE, así como las normas internacionales relacionadas, serán objeto de una citación referencial sin entrar en su contenido, salvo en aquello que sea necesario para nuestro objeto de estudio. Igualmente, queda fuera de nuestro estudio todo lo relativo a la seguridad exterior, salvo en aquellos límites difusos entre ambos que afecten de forma directa a la lucha contra la corrupción.

II. EL PROGRESO HACIA UN ENFOQUE COMÚN DE LA UNIÓN

1. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

La lucha contra la corrupción, como instrumento utilizado por la delincuencia organizada en el territorio de la Unión, es resultado de un proceso lento, largo, complicado y complejo por afectar de forma muy significativa a la seguridad general. No cabe duda de que se han dado muchos pasos importantes y que se ha creado un cuerpo compacto de legislación que los Estados asumen y respetan. Sin embargo, es una labor para la que no basta la necesaria armonización legislativa sino que tienen que concurrir también otros muchos factores como la colaboración entre Estados, la cooperación, la coordinación, la buena gobernanza, la transparencia, la obligación de rendir cuentas, así como normas que permitan a los sectores público y privado reducir las oportunidades de delinquir en territorio

europeo. La complejidad es máxima ya que la seguridad es un aspecto en constante evolución en el que influyen amenazas en continuo cambio.

Tras el Tratado de Maastricht⁶, los Estados consideraron que era necesario luchar específicamente contra la delincuencia que perjudicaba a los intereses financieros de la propia Unión Europea, por lo que el Consejo estableció el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas⁷. A raíz de este Convenio, un Acto del Consejo de 27 de septiembre de 1996⁸ establecía que los Estados tipificarían como infracción penal la realización de actos de corrupción que implicaran a funcionarios comunitarios o de los Estados miembros y que causaran o pudieran causar un perjuicio a los intereses financieros de la Unión. En 1997, un nuevo Convenio intenta la armonización de las legislaciones con la finalidad de que los Estados tipificaran y sancionaran penalmente los actos de corrupción en los que estuvieran implicados funcionarios europeos y funcionarios nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea⁹.

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam¹⁰ supuso la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y dio respuesta a la necesidad de avanzar en la armonización y la dotación de mecanismos para luchar contra la delincuencia organizada. La creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se consolidó en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014)¹¹.

Consecuentes con la necesidad de luchar de forma conjunta contra el crimen organizado que traspasa fronteras, los Estados miembros de la Unión Europea empezaron a construir, desde hace décadas, instrumentos de cooperación a nivel multilateral y regional, pero sin llegar a una estrategia

⁶ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 (92/C 191 / 01).

⁷ Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, publicado en el Diario Oficial C 316 de 27 de noviembre de 1995.

⁸ Acto de Consejo de 27 de septiembre de 1996, por el que se establece un Protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (96 / C 313 / 01).

⁹ Acto del Consejo, de 26 de mayo de 1997, por el que se establece el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea (97/C 195/01).

¹⁰ Tratado de la Unión Europea, firmado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999 (97/C 340/01).

¹¹ Vid. Arias Rodríguez, J. M. (2007). "El programa de La Haya: un nuevo programa en el área de libertad, seguridad y justicia", Revista La Ley, nº1; "El Programa de Estocolmo", (2012). Diario La Ley, nº 7812.

global e integral de la lucha contra la delincuencia en Europa. Desde 1998, la Unión Europea comprendió que para responder a las diversas amenazas a las que se enfrentan los Estados miembros, se requiere un enfoque común sobre la participación en las actividades de las organizaciones delictivas, y aprobaron dos normas que son un importante antecedente de esta posición de la Unión Europea: en primer lugar, la Acción Común del Consejo sobre la corrupción de 22 de diciembre de 1998¹², que establecía el seguimiento y evaluación de la corrupción de los Estados miembros y la adopción de nuevas medidas en fases posteriores a la luz de los resultados de la evaluación¹³. Tiempo después, en 2002, el Consejo completó esta regulación con la Decisión marco (2002/584/JAI) relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, donde la corrupción se incluye en la lista de delitos contemplados en la orden de detención europea respecto de los cuales no se pide la verificación previa de la doble tipicidad. En segundo lugar, adoptó la Acción Común de 21 de diciembre de 1998, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión¹⁴.

Consecuente con esta perspectiva global de la corrupción y la delincuencia organizada, la adopción en 2003 de la primera Estrategia Europea de Seguridad, contenía por vez primera una visión de conjunto común sobre la defensa y la seguridad de Europa en el mundo¹⁵, a semejanza de las estrategias nacionales de seguridad o de defensa que elaboraban muchos países. En ese mismo año, entró también en vigor la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, a la que se adhirió la Unión Europea¹⁶, determinando de forma general lo que hay que entender por “delincuencia organizada” y “delito grave” y que se convierte en el marco de referencia de la estrategia global para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia internacional. En ese momento, la Unión Europea elaboró el documento

¹² Acción Común 98/742/JAI sobre la corrupción en el sector privado.

¹³ Artículo 8, apartado 2 de la Acción Común 98/742/JAI. Cit.

¹⁴ Acción Común 98/733/JAI del Consejo de 21 de diciembre de 1998, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea (DO L 351/1, de 29 de diciembre de 1998).

¹⁵ Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf>. Última consulta 12/03/2022.

¹⁶ Decisión 2004/579/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DO L 261 de 6.8.2004).

“Una política global de la Unión Europea contra la corrupción”¹⁷, donde hacía una primera evaluación de sus actuaciones en la lucha contra la corrupción, señalando posibles mejoras, así como las iniciativas que se deberían adoptar en el futuro. Reconocía igualmente la corrupción privada, admitiendo que “junto con la mundialización, los últimos años han traído un aumento del comercio transfronterizo de bienes y servicios, por lo que la corrupción en el sector privado de un Estado miembro ha dejado de ser un problema meramente interno para convertirse en un problema también transnacional, que se aborda más eficazmente mediante una actuación conjunta de la Unión Europea”¹⁸, siendo una forma eficaz de actuar la tipificación por los Estados como delito la corrupción en el sector privado incorporando para esos casos la responsabilidad de las personas jurídicas. En este ámbito, España asumió esta política e introdujo el delito de corrupción entre particulares por la LO 5/2010, de 22 de junio, por la que se modificó el Código Penal.

El artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE), cuya finalidad es enunciar los grandes objetivos que persigue la Unión, concede una gran importancia a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ). Los objetivos asignados al ELSJ se detallan en el artículo 67 del TFUE, con una declaración de carácter general, que pone de relieve el importante lugar que los derechos fundamentales de los ciudadanos tienen en la Unión Europea. Unido a los aspectos ya mencionados, la corrupción lesiona gravemente los derechos de los ciudadanos ya que favorece, perpetúa e institucionaliza las violaciones de estos y dificulta el respeto y el ejercicio de los mismos: “La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”, razón por la cual, el Tratado determina que “la Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia (...), de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales”. El Tratado menciona, en el artículo K.1, la prevención y la lucha contra la corrupción como uno de los objetivos para lograr la creación y salvaguardia de un espacio europeo de

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo de 28 de mayo de 2003, (COM (2003) 317 final).

¹⁸ Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado. DOUE-L-2003-81169.

libertad, seguridad y justicia, que serán realizados a través de una mayor cooperación entre las fuerzas policiales y las autoridades judiciales de los Estados miembros, así como mediante la aproximación de las normas de dichos Estados en materia penal¹⁹. En este sentido, el Tratado de Lisboa completa la transferencia de los aspectos que quedaban del tercer pilar relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia (la cooperación policial y judicial en materia penal) al primer pilar, lo que significa que esta materia deja de tener carácter intergubernamental y los actos jurídicos adoptados en este ámbito se someten al procedimiento legislativo ordinario (mayoría cualificada y codecisión) y, a menos que se especifique lo contrario, se utilizan como fuentes jurídicas los reglamentos, las directivas y las decisiones. Este nuevo desarrollo del Tratado supone, sin duda, un elemento esencial para conseguir la aproximación de las legislaciones.

En la actualidad, la corrupción es un delito recogido en el artículo 83, apartado 1, del TFUE que requiere una definición y un enfoque comunes debido a su especial gravedad y a su dimensión transfronteriza.

2. LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR 2010: HACIA UN MODELO EUROPEO DE SEGURIDAD

La sociedad europea se ha concienciado de forma más profunda de la necesidad de defender los valores comunes de la Unión y los ciudadanos europeos necesitan sentirse seguros al tiempo que pueden ejercer sus derechos. La seguridad es una cuestión transversal que afecta a todos los ámbitos de la vida²⁰. Si en las últimas décadas del siglo XX la defensa del Estado de Derecho era una bandera que se enarbolaba de forma autónoma por parte de cada Estado, en las primeras dos décadas del siglo XXI se comprendió que la seguridad es uno de los elementos en los que debe existir una mayor cohesión, colaboración y coordinación entre todos los Estados miembros. La lucha contra la delincuencia organizada no podía hacerse sin un modelo común de seguridad europeo.

En 2010, el proyecto de Estrategia de Seguridad de la Unión Europea²¹, pretendía igualmente la creación de un modelo europeo de se-

¹⁹ Vid. Crespo Navarro, E. (2016). "Mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción: La lucha contra el fraude y la corrupción en la Unión Europea", *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, nº 1, págs. 183-270.

²⁰ "El hecho de saber que se está seguro en línea, en público, en casa, que lo están nuestros hijos, es algo que genera confianza y cohesión en la sociedad", Ylva Johansson, comisaria de Asuntos de Interior, Comunicado de prensa, 9 de diciembre 2020.

²¹ Doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 de 23 de febrero de 2010, "Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad".

guridad. Sin embargo, no fue tampoco un camino fácil. Vino precedido, en 2004, por el desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada que se hacía consciente de la necesidad de reunir y actualizar los conocimientos sobre ésta, sus grupos, puntos vulnerables, aspectos sensibles..., y desarrollar mejores instrumentos para tratar todos los elementos que influyen en la lucha contra la delincuencia organizada internacional: financieros, acceso a datos, cooperación policial y judicial, etc²². En 2008, se aprobó la Decisión Marco 2008/841/JAI²³, dictada en cumplimiento del programa de La Haya, para la aproximación del Derecho penal material y, por tanto, de armonización de la definición de los delitos relativos a la participación en una organización delictiva en los Estados miembros. La Decisión trataba de armonizar la normativa de los Estados miembros en relación con la tipificación de los delitos en esta materia²⁴, por lo que abarca los delitos cometidos típicamente por una organización delictiva y prevé la imposición de sanciones correspondientes a la gravedad de estos delitos contra las personas físicas y jurídicas que los cometan o sean responsables de los mismos²⁵. Esta armonización fue posible gracias a las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en 2007, que facultaban a la Unión para dictar estas normas. El Tratado de Lisboa introdujo un artículo (art. 69B.1) que faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para elaborar Directivas con normas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en una serie de ámbitos delictivos de especial gravedad y dimensión transfronteriza, entre los que se encuentra la corrupción junto con el

²² Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada”, COM/2005/0232 final, Bruselas, 2 de junio de 2005.

²³ Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada (DO L 300, de 11 de noviembre de 2008).

²⁴ Vid, entre otros: Ruiz Díaz, L. J. (2018). Diez años de la adopción de la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo relativa a la lucha contra la delincuencia organizada. Luces y sombras de un legado más que dudoso. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 61, págs. 1091-1119.

²⁵ Vid. Morillas Cuevas, I. (2022). “Globalización y delincuencia organizada. Respuestas penales”, en Garrido Carrillo, F. J. (Dir.): *Respuesta institucional y normativa al crimen organizado. Perfiles estratégicos para una lucha eficaz*, Aranzadi, págs. 65 y ss, donde se analiza de forma precisa los aspectos penales y los problemas que plantea la colaboración internacional en una materia de competencia estatal como lo es la competencia punitiva y sancionadora del Derecho penal y la justicia penal. Pero el Derecho penal debe hacer frente a los desafíos de la corrupción y la delincuencia organizada. Para ello, el autor se apoya en la influencia que ha tenido la Decisión marco 2008/841/JAI en la elaboración de los tipos penales referentes a la criminalidad organizada.

terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

Con la finalidad de asistir a los Estados en esta labor de aproximación, se creó en 2010 el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI)²⁶, precisamente con la intención de facilitar, promover y reforzar la coordinación de la cooperación operativa entre los países de la Unión Europea en el ámbito de la seguridad interior. Aunque es un órgano que no puede participar en la elaboración de actos legislativos, ni en su ejecución, los Informes que emite sobre seguridad interior y delincuencia organizada se toman como base para establecer los ciclos de actuación en la lucha contra la delincuencia organizada. Esta estrategia fue creada por el propio Comité, que acordó, el 5 de octubre de 2010, establecer un “ciclo de actuación” de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional y determinar las diferentes medidas necesarias para su plena aplicación. Estos instrumentos– el Comité Permanente de Cooperación Operativa y los Planes de Actuación– han sido determinantes para elaborar las Estrategias de seguridad interior y lucha contra la delincuencia organizada de la Unión Europea desde la década pasada, puesto que han permitido desarrollar un método que proporciona una visión de conjunto de las cuestiones de seguridad en Europa, centrado de forma específica en las amenazas y desafíos que requieren una atención concreta; igualmente, permite definir un planteamiento para afrontar esas amenazas y desafíos y suministra los datos necesarios para hacer un seguimiento de ellos²⁷. Se

²⁶ Decisión 2010/131/UE del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior (DO L 52 de 3 de marzo de 2010). El artículo 71 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) permite la creación de este Comité dentro del Consejo. El COSI está compuesto por miembros de los ministerios nacionales competentes, asistidos por las representaciones permanentes de los países de la Unión Europea (UE) frente a la Unión Europea en Bruselas, y por la secretaría del Consejo.

²⁷ La *Decisión de la Comisión de 28 de septiembre de 2011 por la que se crea el Grupo de expertos en corrupción*, (DO C 286 de 30 de septiembre), creó el Grupo de expertos con la finalidad de asesorar a la Comisión en todas las cuestiones relativas a la corrupción y, para prestarle asistencia en la elaboración del informe anticorrupción. La Comisión publicó el primer informe anticorrupción de la UE en 2014. El informe proporciona una visión de conjunto a escala de la UE, identifica las tendencias y las mejores prácticas, y analiza la evolución de la situación en cada Estado miembro de la UE, con el fin de apoyar a los gobiernos, la sociedad civil y otras partes interesadas en la prevención y lucha contra la corrupción.

trata, pues, de una eficaz herramienta para la coordinación en la lucha contra la delincuencia organizada²⁸.

La Estrategia de Seguridad Interior, aprobada en noviembre de 2010, estableció los retos, los principios y las directrices para abordar las amenazas a la seguridad relacionadas con la delincuencia organizada, el terrorismo y las catástrofes naturales y de origen humano. Sobre la base de esta estrategia, la Comisión adoptó la Comunicación para proponer acciones que pusieran en práctica la estrategia durante el período 2011-2014²⁹. El 20 de junio de 2014 la Comisión presentó ante el Parlamento Europeo y el Consejo un “Informe final de la implementación de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea 2010-2014”, en donde se recogen los logros alcanzados en los cinco objetivos prioritarios³⁰. El esfuerzo realizado por la Unión Europea en este período fue notable, generándose numerosas disposiciones de armonización legislativa³¹. Sin embargo, en relación a la corrupción, la legislación por parte de

²⁸ En el año 2010 el Consejo de la Unión Europea decidió establecer y aplicar lo que se denominaron “*ciclo político*”, con el objetivo de adoptar una estrategia en materia de lucha contra la delincuencia organizada. Para la elaboración de la estrategia a seguir en cada ciclo político, utiliza instrumentos de cooperación eficaz entre los organismos policiales de los estados miembros, instituciones de la UE, otras agencias de la Unión y terceros estados, y de esta forma conseguir una respuesta coherente, operativa y sólida sobre las amenazas criminales más urgentes a las que se enfrenta la UE. A partir de ahí, EUROPOL fija las prioridades (en los informes SOCTA - *Serious and Organised Crime Threat Assessment*- acrónimo de *Evaluación de la Amenaza del Crimen Organizado y de la Delincuencia Grave*) y se desarrollan los *planes estratégicos de acción plurianual (MASP)* que se ejecutan mediante *Planes de Acciones Operativas* de carácter anual, OAPs (*Operational Action Plans*) mediante actuaciones conjuntas (EMPACT). Vid. Díaz Caballero, F. (2021). “Estrategia Nacional contra el crimen organizado y la delincuencia grave de 2019. Análisis comparado con otras estrategias de seguridad”, *Cuadernos de la Guardia Civil, Revista de Seguridad Pública*, nº 62, págs. 7-30. <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-statistics/empact> Última consulta 12/03/2022.

²⁹ Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura COM/2010/0673, 22 de noviembre de 2010.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo - Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014. COM/2014/0365.

³¹ Estrategia de la Unión Europea para las Drogas 2013-2020, de 11 de diciembre de 2012; Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo; Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil; Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea; Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de

los Estados miembros era desigual o no se había traspuesto por lo que se solicitó a los Estados que, si todavía no lo habían hecho, incorporaran íntegramente a su Derecho interno la legislación europea contra la corrupción en el sector privado y que ratificaran los acuerdos internacionales contra la corrupción³². Además, la introducción de los informes anticorrupción como mecanismo de control y evaluación de los esfuerzos de los Estados miembros en materia de lucha contra la corrupción, ayudaron a supervisar periódicamente estos esfuerzos. En ellos se reflejan tanto las vulnerabilidades y deficiencias como los logros y las buenas prácticas llevadas a cabo, procurando “promover altos estándares de lucha contra la corrupción en toda la UE”³³. En base a dichos informes puede apreciarse hasta qué punto existe en la Unión Europea y en cada uno de sus Estados miembros una lucha efectiva contra la corrupción³⁴. Para la elaboración

la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (2013); Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir el tráfico ilícito; Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal; Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza; Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea; Reglamento (UE) n° 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares; Directiva 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves, entre otras.

³² *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo de 6 de junio de 2011, «La lucha contra la corrupción en la Unión Europea»* (COM, 2011, p. 308 final). El Consejo constató la gravedad del problema de la corrupción, y subrayó la existencia de mecanismos internacionales y de la Unión Europea para luchar contra el fenómeno de la corrupción privada. Recordemos que hasta 2010 nuestro país no introdujo el delito de corrupción entre particulares en el Código Penal. Con anterioridad la Decisión Marco 2003/568/JAI, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado lo había regulado. Vid: Berenguer Pascual, S. (2018). “La integración europea en la lucha contra la corrupción privada en torno a la cuestión del interés jurídico penalmente protegido”, en *Revista de Estudios Europeos* n° 71, enero-junio, págs. 48-58.

³³ Vid. introducción de la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo de 6 de junio de 2011, «La lucha contra la corrupción en la Unión Europea»* Cit.

³⁴ Vid. Capdeferro Villagrasa, O. (2018). “La obligación jurídica internacional de luchar contra la corrupción y su cumplimiento por el Estado español”, en *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 13, octubre 2017– marzo 2018 pág. 114-147.

de estos informes, la Comisión se sirve de múltiples fuentes de información, como “los mecanismos de supervisión existentes (GRECO, OCDE, UNCAC)³⁵, expertos independientes, conclusiones de la investigación, los servicios de la Comisión y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), los Estados miembros, las agencias de la Unión Europea como EUROPOL y EUROJUST, la Red Europea contra la Corrupción, los estudios del Eurobarómetro y la sociedad civil”³⁶.

3. LA AGENDA EUROPEA DE SEGURIDAD

El Consejo Europeo de junio de 2014, recomendó el examen y la puesta al día de las políticas de seguridad interior para 2015 y, por tanto, la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior para el período 2015-2020³⁷. Pero los atentados de enero de 2015, en París, alertaron sobre la necesidad de abordar íntegramente el problema del crimen organizado y la delincuencia grave, por lo que los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, en su reunión celebrada en Riga los días 29 y 30 de enero de 2015, advirtieron la necesidad de una Agenda Europea de Seguridad para hacer frente a las amenazas a la seguridad interior de la Unión Europea³⁸.

La Agenda europea de Seguridad de la Comisión Europea para 2015-2020, expone los principios de actuación de la Unión para responder de manera eficaz a las amenazas de seguridad, e identifica las prioridades para la acción inmediata de los gobiernos nacionales y de las instituciones de la Unión Europea sobre seguridad. Importa destacar que en este momento ya se ponen las bases de la Estrategia para una Unión de la Seguridad de 2020 puesto que se hace hincapié en el pleno

³⁵ El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), es uno de los principales instrumentos del Consejo de Europa para luchar contra la corrupción; fue establecido por del Consejo de Europa, en 1999. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha tenido un papel muy activo contra la corrupción desde 1970 con la adopción de numerosos instrumentos de lucha contra la corrupción a nivel internacional. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), tiene como objetivo “la prevención y el combate de prácticas corruptas mediante sanción penal, civil o administrativa, con base en una efectiva cooperación y asistencia técnica internacional” (Vid. Jiménez Díaz, M. J.: “La lucha internacional contra la corrupción. Un frente abierto”. Cit pág. 20).

³⁶ Vid. apartado 2.2 de la Comunicación “La lucha contra la corrupción en la Unión Europea”, Cit.

³⁷ Documento del Consejo 143491/14, 27 de junio de 2014.

³⁸ <http://www.statelaw.org/news/2015/feb/eu-jha-informal-final-statement.pdf>. (Última consulta: 12/03/2022).

respeto a los derechos fundamentales de las personas y a la transparencia de las políticas de seguridad para transmitir confianza a la ciudadanía sobre las garantías y protección de sus derechos. Para ello, se considera imprescindible una mejor y más eficiente y eficaz utilización de los instrumentos de la Unión Europea, mediante un mayor intercambio de información, una mayor cooperación y nuevos programas operativos de financiación y formación, una mejor coordinación de las diferentes agencias europeas en el ámbito de la seguridad, así como un enfoque conjunto de la seguridad interior y exterior puesto que las amenazas a los derechos de los ciudadanos europeos no se limitan a las fronteras nacionales³⁹.

La Agenda establece tres prioridades claras:

- Terrorismo y radicalización: la Agenda propone un nuevo Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo en el seno de Europol, que aúne la gran variedad de conocimientos existentes, siga la financiación del terrorismo y aborde las causas profundas del extremismo.
- Delincuencia organizada internacional: los países vecinos de la Unión Europea participarán más en las actividades operativas. Se multiplicarán los esfuerzos para combatir la financiación de la delincuencia y decomisar activos, así como para luchar contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos.
- Y la Ciberdelincuencia para combatir los ataques contra los sistemas de información, la modernización de leyes que tengan en cuenta las nuevas formas de delincuencia y la formación en materia de ciberseguridad.

Pues bien, transcurridos algunos años desde los atentados terroristas a los que hemos hecho referencia, hay que decir que los Estados se han centrado de forma eficaz en prevenir y combatir este tipo de amenazas, de manera que, en el momento actual, la lucha contraterrorista se concentra más en prevenir la radicalización, la detención precoz y la desmovilización. Podemos decir que, desde 2019, se dio una tendencia a la baja de los atentados terroristas y su percepción por la ciudadanía, aun cuando el riesgo sigue siendo alto⁴⁰. Sin embargo, los otros dos objetivos

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Agenda Europea de Seguridad”, COM (2015) 185 final, Estrasburgo.

⁴⁰ España elaboró un plan nacional de lucha contra el terrorismo en 2018. “Se trata del marco estratégico general de la lucha contra el terrorismo en España y contempla, como líneas prioritarias de actuación, la coordinación efectiva de la persecución de terro-

mencionados en la Agenda 2015-2020, referentes a la delincuencia organizada internacional y la ciberdelincuencia, se mantienen, e incluso se incrementan las medidas para hacer frente a este tipo de delincuencia, en la nueva Estrategia de la Unión Europea para una Unión de la Seguridad, para el periodo 2020-2025, que está centrada en la lucha contra la delincuencia organizada, la prevención y la detección de las amenazas híbridas y el incremento de la resiliencia de nuestras infraestructuras críticas o la promoción de la ciberseguridad y el fomento de la investigación y la innovación.

Ya no cabe ninguna duda de que la corrupción está vinculada con mucha frecuencia a la delincuencia organizada y se ve facilitada por la falta de transparencia y de acceso a la información; suele implicar el abuso de poder, la falta de rendición de cuentas, la obstrucción de la justicia, el uso de influencias de forma ilegal, y la distorsión de los mecanismos de mercado, entre otras cosas, por lo que la Agenda pone el punto de mira de la lucha contra la corrupción en la financiación que aporta al crimen organizado puesto que el principal objetivo de la delincuencia organizada es el beneficio. Los servicios con funciones coercitivas deben, por tanto, tener la capacidad para centrar la atención en la financiación de la delincuencia organizada que, a menudo, está inherentemente relacionada con la corrupción, el fraude, la falsificación y el contrabando. Las redes delictivas internacionales utilizan las estructuras empresariales legales para ocultar la fuente de sus beneficios, por lo que se precisa actuar para abordar la infiltración de la delincuencia organizada en la economía legal. La Comisión ha calculado que casi el 60% de las redes criminales investigadas se dedica a la corrupción y que más del 80% de las redes delictivas activas en la Unión Europea utiliza estructuras comerciales legales para sus actividades delictivas⁴¹.

ristas y sus redes de apoyo, la cooperación internacional y la sensibilización del conjunto de instituciones y la sociedad civil, el reforzamiento de la actuación preventiva en el ámbito local a partir de una aproximación multilateral, la formación de los distintos actores implicados, junto al control y la supervisión de manera concertada de los individuos radicalizados”(Informe Anual de Seguridad Nacional, 2018, Gobierno de España).

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Agenda Europea de Seguridad”, COM (2015), pág. 19. En este sentido afirma que la prevención y lucha contra la corrupción en la Unión Europea requieren un enfoque general. La UE ha adoptado una serie de medidas para luchar contra la corrupción: iniciativas políticas y supervisión (en particular reconociendo en el semestre europeo el coste económico de la corrupción), legislación y programas de financiación. *Ibidem*, pág. 21.

4. LA CONTRIBUCIÓN DE LA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD INTERIOR Y LA AGENDA EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Ambos instrumentos, la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea y la Agenda europea, integran las estrategias, los enfoques conceptuales, y el marco determinado por el Programa de Estocolmo y definen un modelo de seguridad europea común para conseguir una relación reforzada entre la seguridad, la libertad y la intimidad. Recogiendo las insuficiencias advertidas en la lucha contra la corrupción remarcan la necesidad de la cooperación y solidaridad entre los Estados miembros y la implicación de todas las instituciones de la Unión. La transnacionalidad de los grupos de delincuencia organizada requiere una mayor coordinación a nivel internacional ya que cada vez más la interdependencia entre seguridad interior y exterior es más evidente. Esa circunstancia ha provocado que, por ejemplo, nuestro país haya incrementado el impulso de acciones en la lucha contra el crimen organizado, por parte de diferentes organismos internacionales, como EUROPOL, EMPACT, FRONTEX, etc.

La Estrategia responde, por tanto, a los “ciclos políticos” definidos, a los que nos hemos referido, e identifica seis líneas de lo que llama “amenazas comunes” sobre las que se desarrollan más tarde los diferentes planes de actuación. Este documento potencia los valores de seguridad, libertad y justicia con políticas adecuadas que se refuercen mutuamente, respetando los derechos fundamentales, la protección internacional, la igualdad⁴² y el Estado de Derecho; además, recoge los principios y define las líneas de acción para conseguir un modelo europeo de seguridad basado en los valores y principios establecidos en los Tratados de la Unión y en la Carta de los Derechos Fundamentales (CDFUE).

Por esta razón, uno de los principios que la Estrategia se esfuerza más en destacar es el de reforzar la protección de los derechos fundamentales, especialmente de los ciudadanos más vulnerables, y, en particular, las víctimas de delitos, como la trata de seres humanos o de violencia de género y las víctimas del terrorismo. En este sentido, se pone de relieve que la corrupción afecta de manera desproporcionada a los grupos e individuos más vulnerables y marginados de la sociedad, conculcando el derecho a la no discriminación e impidiéndoles, en particular a las mujeres, acceder en igualdad de condiciones a importantes derechos fundamentales reconocidos en la CDFUE y en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, tales como, la participación política,

⁴² Vid. Una Unión de la igualdad: Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, COM (2020).

los servicios básicos y públicos, la justicia, los recursos naturales, el empleo, la educación, la salud o la vivienda; la corrupción agrava la pobreza y la desigualdad al malversar el patrimonio y los bienes públicos, al tiempo que perjudica la preservación del entorno natural y la sostenibilidad medioambiental.

La transparencia es otro de los principios importantes contenidos en la Estrategia ya que supuso la toma en consideración de la necesidad de someter a control las actuaciones referentes a las políticas de seguridad, tanto a los órganos de control como a los ciudadanos y las opiniones públicas de los países de la Unión y, en última instancia, garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad. La credibilidad externa de la Unión también depende de la adopción de medidas eficaces contra la corrupción, tanto en sus Estados miembros como a escala europea; ya son varios los Estados miembros de la Unión que han entrado en el índice de opacidad fiscal de la organización Tax Justice Network (Red de Justicia Fiscal de 2020, que clasifica a las jurisdicciones en función de su opacidad y el alcance de sus actividades extra-territoriales⁴³) y se han documentado deficiencias en los Estados miembros en los exámenes internacionales llevados a cabo por el Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE, por lo que la Estrategia exige que los Estados miembros de la Unión aumenten la transparencia. Se puede decir que la transparencia es la piedra angular de toda estrategia contra la corrupción.

Pues bien, como decimos, a pesar de que la Estrategia era profusa en cuanto a los principios y líneas de actuación, la Comisión elaboró un documento en el que aparecen de forma más pormenorizada los objetivos estratégicos de la Unión en relación a la seguridad interior⁴⁴, pero desde este momento es posible considerar que la Unión Europea aporta un valor añadido a la seguridad por la forma de plantear las políticas y coordinarlas con los Estados y los organismos que intervienen en temas de seguridad. Socialmente, se entiende también la dependencia común en los temas de seguridad y delincuencia organizada que son los que afectan de forma más tajante a los derechos fundamentales de los ciudadanos y a los valores comunes. A partir de la Estrategia de 2015 el sistema se vuelve mucho más compacto, holístico y orientado a unir esfuerzos

⁴³ Vid. <https://taxjustice.net/>. El Informe se puede consultar en: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2020/11/The_State_of_Tax_Justice_2020_SPANISH.pdf (Última consulta: 12/03/2022).

⁴⁴ Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura COM/2010/0673, 22 de noviembre de 2010. Cit.

para crear un entorno de seguridad capaz de proteger los derechos de los ciudadanos.

5. LA ESTRATEGIA EUROPEA PARA UNA UNIÓN DE LA SEGURIDAD, 2020

Como hemos apuntado antes, en Julio de 2020, la Comisión Europea presentó una nueva “Estrategia para una Unión de la Seguridad” que abarca el quinquenio 2020-2025, en la que define los ámbitos prioritarios de la Unión Europea en materia de seguridad interior y delincuencia: desde la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la prevención y la detección de las amenazas híbridas y el incremento de la resiliencia de infraestructuras críticas⁴⁵, a la promoción de la ciberseguridad y el fomento de la investigación y la innovación. La Estrategia establece los instrumentos y las medidas que han de desarrollarse durante los próximos cinco años para garantizar la seguridad en el entorno físico y digital⁴⁶. En la lucha contra la corrupción es necesario que los Estados inviertan en métodos digitales y basados en datos, en particular en las capacidades de investigación tecnológica de los servicios policiales. La transformación digital facilita de una forma considerable nuestras vidas y supone un innegable impulso a la innovación y al crecimiento. Pero también es cierto que los riesgos que conllevan son exponenciales a los beneficios: pueden ser utilizados por el terrorismo, la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y la trata de seres humanos y es conocido cómo los ciberataques y la ciberdelincuencia están aumentando al poder traspasar fronteras de forma virtual, de manera que los delitos se mueven entre el mundo físico y el digital sin dejar apenas rastro⁴⁷. “Si bien la responsabilidad principal en materia de seguridad corresponde a los Estados miembros, estos últimos años han hecho que se comprenda cada vez mejor que la seguridad de un Estado miembro es la seguridad de todos. La Unión Europea puede aportar una respuesta multidisciplinar e integrada, ayudando a los actores es-

⁴⁵ Vid. Directiva 2008/114/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas.

⁴⁶ Vid. Directiva 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión.

⁴⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Establecimiento de una Declaración europea sobre derechos y principios digitales para la década digital. COM (2022), Bruselas, 26 de enero de 2022.

tatales de los Estados miembros con los instrumentos y la información que necesitan”⁴⁸.

La Unión Europea establece cuatro prioridades estratégicas en este momento para responder a estas nuevas amenazas y retos mundiales y, a su vez, para cada una de ellas, establece también unas líneas de actuación preferentes:

- A. Un entorno de seguridad con garantías de futuro;
- B. Hacer frente a las amenazas cambiantes;
- C. Proteger a los europeos del terrorismo y la delincuencia organizada; y
- D. Un ecosistema europeo de seguridad sólido.

Vemos a continuación cada uno de estos objetivos con las líneas de actuación preferentes:

- A. Un entorno de seguridad con garantías de futuro
 - Protección y resiliencia de las infraestructuras críticas. Los servicios esenciales de los ciudadanos tienen cada vez una mayor interdependencia. Lo estamos comprobando en el momento de escribir estas líneas cuando parece acercarse una crisis energética que dejaría a casi toda Europa en una situación verdaderamente catastrófica, o cuando Rusia amenaza con dejar de suministrar el gas que Europa necesita⁴⁹ (al tiempo de escribir estas líneas, Rusia acaba de invadir Ucrania provocando una situación bélica de consecuencias aún indeterminadas), o cuando la pandemia provocada por la crisis del COVID-19 ha puesto a prueba, y sigue haciéndolo, la resiliencia de todo el sistema⁵⁰. En este sentido hay que destacar la reciente Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2021, sobre la evaluación de las medidas preventivas para evitar la corrupción, las irregularidades en

⁴⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad. COM (2020) 605 final, Bruselas, 24 de julio de 2020.

⁴⁹ Comunicación conjunta «Resiliencia, disuasión y defensa: Reforzar la ciberseguridad de la UE» JOIN (2017); Directiva 2016/1148 relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión (DO L 194 de 19.7.2016); Directiva 2008/114/CE del Consejo, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección.

⁵⁰ Las fuertes tensiones provocadas en el mercado y en el sector sanitario ha provocado que la Comisión estudie mecanismos para reforzar el marco de seguridad sanitaria de la UE.

el gasto y el uso indebido de los fondos de la Unión Europea y de los fondos nacionales en el caso de los fondos de emergencia y los ámbitos de gasto relacionados con las crisis⁵¹.

- Ciberseguridad, los ataques en este ámbito se dirigen a sectores esencialmente vulnerables y conectados estrechamente con intereses económicos de superpotentes empresas⁵². Son muchas las iniciativas que ya existen puesto que son necesarias formas nuevas y reforzadas de cooperación entre los servicios de investigación e inteligencia para fortalecer la ciberseguridad⁵³. Los delincuentes son nativos digitales. Prácticamente todas las actividades delictivas ahora cuentan con algún componente en línea y muchos delitos han migrado completamente en línea. Los delincuentes explotan las comunicaciones encriptadas para conectarse entre sí, utilizan las redes sociales y los servicios de mensajería instantánea para llegar a un público más amplio para anunciar productos ilegales o difundir información falsa⁵⁴. El crimen organizado ha potenciado el empleo y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías, de manera que se puede actuar desde lugares donde encuentren impunidad penal o procesal. Estas tecnologías permiten también blanquear los beneficios económicos y, gra-

⁵¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2021, sobre la evaluación de las medidas preventivas para evitar la corrupción, las irregularidades en el gasto y el uso indebido de los fondos de la UE y de los fondos nacionales en el caso de los fondos de emergencia y los ámbitos de gasto relacionados con las crisis (2020/2222(INI), donde se incorporan interesantes medidas para hacer frente a los riesgos relacionados con la corrupción y la apropiación indebida de fondos de la Unión Europea. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0502_ES.html#ref_1_16 (Última consulta: 12/03/2022).

⁵² Comunicación conjunta «Resiliencia, disuasión y defensa: Reforzar la ciberseguridad de la UE» [JOIN (2017)].

⁵³ Recomendación de la Comisión sobre la ciberseguridad de las redes 5G [COM (2019) 2335 final]. La Recomendación prevé su propia revisión en el último trimestre de 2020. Informe del Grupo de Cooperación SRI sobre la utilización del conjunto de instrumentos, de 24 de julio de 2020. Reglamento 2019/881 relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación (Reglamento sobre la Ciberseguridad). Comunicación sobre la protección de datos como pilar del empoderamiento de los ciudadanos y del enfoque de la UE para la transición digital: dos años de aplicación del Reglamento General de Protección de Datos [COM (2020) 264]. Recomendación 2017/1584 de la Comisión sobre la respuesta coordinada a los incidentes y crisis de ciberseguridad a gran escala.

⁵⁴ Informe SOCTA 2021, EUROPOL.

cias a un sistema financiero global, utilizar países con una normativa antiblanqueo menos reforzada. Es necesario contar con fuentes de información que permitan la investigación de los delitos de corrupción, para lo que hay que determinar legalmente la información que puede ser utilizada y en qué momento, así como qué información debe ser tenida en cuenta tan solo como inteligencia, en la mayoría de los casos con la ayuda de programas o aplicaciones informáticas.

- Protección de los espacios públicos. Es destacable la puesta en marcha en 2018 de una nueva asociación de entes municipales y regionales de la Agenda urbana sobre seguridad en los espacios públicos como forma de ayuda a las ciudades para contrarrestar mejor las amenazas para la seguridad en el espacio urbano. Se trata de un aspecto que afecta a derechos fundamentales y que puede lesionar la intimidad de los ciudadanos. Los sistemas de identificación biométrica a distancia merecen ser objeto de un examen específico⁵⁵.

B. Hacer frente a las amenazas cambiantes

- Ciberdelincuencia. La lucha contra la ciberdelincuencia se encuentra coordinada por el Grupo de Acción Conjunta contra la Ciberdelincuencia de Europol y por el Protocolo de respuesta policial ante emergencias creado para coordinar la respuesta a los ciberataques a gran escala. Es destacable la puesta en marcha, junto con Europol y la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA), de un sistema de alerta rápida de la Unión Europea para la ciberdelincuencia que podría garantizar el flujo de información y las reacciones rápidas en caso de aumento repentino de los ciberdelitos⁵⁶.
- Aplicación de la ley moderna. Los avances tecnológicos y las amenazas emergentes exigen que las autoridades policiales tengan acceso a nuevos instrumentos, adquieran nuevas capacidades y desarrollen técnicas de investigación alternativas. Para ello es necesario la actualización de una legislación

⁵⁵ Al respecto, el documento señala el Libro Blanco de la Comisión, de 19 de febrero de 2020, sobre la inteligencia artificial [COM (2020) 65], y la *Guidance on selecting proper security barrier solutions for public space protection* (Guía para seleccionar las soluciones adecuadas de barreras de seguridad para la protección de los espacios públicos) (https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC120307/hvm_v3.pdf).

⁵⁶ Declaración europea sobre derechos y principios digitales para la década digital. COM (2022), Bruselas, 26 de enero de 2022. Cit.

que permita proteger y leer los datos necesarios para investigar los delitos y utilizar dichos datos como pruebas ante los tribunales. Lo mismo ocurre con la inteligencia artificial, que podría actuar como un potente instrumento para luchar contra la delincuencia, creando enormes capacidades de investigación mediante el análisis de grandes cantidades de información⁵⁷.

- Lucha contra los contenidos ilícitos en línea. Como hemos apuntado ya, los delitos de corrupción, el terrorismo, el extremismo o el abuso sexual de menores, dependen del entorno digital, lo que exige acciones concretas y un marco legal adecuado para garantizar el respeto de los derechos fundamentales. Esto supone concluir la Propuesta para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea⁵⁸. La respuesta al abuso sexual de menores en línea constituye una parte central de una nueva estrategia que ya está en marcha: la Estrategia de la Unión Europea para una lucha más efectiva contra el abuso sexual de menores⁵⁹.
- Amenazas híbridas. Las amenazas de seguridad a las que nos enfrentamos desde hace unos años a esta parte, adoptan lo que se llama formas híbridas ya que utilizan el espacio digital con ciberataques complejos, campañas de desinformación, manipulación mediática, habilidades de las grandes empresas en comunicación para obtener datos de los consumidores que debilitan profundamente derechos fundamentales y, al mismo tiempo, y por consecuencia, los valores de la dignidad, la libertad y la democracia. Esta situación puso en alerta a la Unión, que, desde 2016, acogió la necesidad de una perspectiva de la administración en su conjunto para responder a las

⁵⁷ Esto implica el cumplimiento de la legislación vigente, incluidos el Reglamento (UE) 2016/679, General de Protección de Datos, y la Directiva (UE) 2016/680 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales. (Fuente: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad). Resulta también de sumo interés la Estrategia Europea de datos contenida en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Estrategia Europea de Datos (COM (2020) 66 final, Bruselas, 19 de febrero de 2020).

⁵⁸ COM (2018) 640, Bruselas, 12 de septiembre de 2018.

⁵⁹ COM (2020) 607, Bruselas, 24 de julio de 2020.

amenazas híbridas⁶⁰; en este contexto, se creó una célula de fusión de la Unión Europea contra las amenazas híbridas en el seno de la estructura del Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea, capaz de recibir y analizar información clasificada y de dominio público sobre las amenazas híbridas, y existe un Protocolo operativo de la Unión Europea para la lucha contra las amenazas híbridas⁶¹.

C. Proteger a los europeos del terrorismo y la delincuencia organizada

- Terrorismo y radicalización. Es una materia en la que se conjugan la seguridad interior y exterior de la Unión, en el entendimiento de que proteger a los ciudadanos ya no consiste tan solo en garantizar la seguridad dentro de las fronteras de la UE, sino también a abordar la dimensión exterior de la seguridad. El Consejo ha adoptado medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo⁶² y son numerosas las normas sobre lucha contra el terrorismo y la radicalización⁶³; en este sentido, las Conclusiones del Consejo de 16 de junio de 2020 subrayaron la necesidad de proteger a los ciudadanos de la Unión Europea contra el terrorismo y el extremismo violento en todas sus formas y con independencia de su origen, y de seguir reforzando el compromiso y la acción de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo en determinados ámbitos geográficos y temáticos prioritarios, así como potenciar la lucha contra las formas de financiación⁶⁴.

⁶⁰ Informe conjunto al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la aplicación de la comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas: una respuesta de la Unión Europea, JOIN (2017) 30 final, Bruselas, 19 de julio de 2017.

⁶¹ Protocolo operativo de la UE para la lucha contra las amenazas híbridas («EU Playbook»), SWD (2016). Recomendación (UE) 2017/1584 de la Comisión de 13 de septiembre de 2017 sobre la respuesta coordinada a los incidentes y crisis de ciberseguridad a gran escala (L 239/36, 19 de septiembre de 2017).

⁶² Vid. <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>. (Última consulta: 12/03/2022).

⁶³ Vid. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/fight-against-terrorism/> (Última consulta: 12/03/2022).

⁶⁴ Vid. Directiva 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo⁹, y el conjunto de propuestas legislativas de la Comisión Europea, publicado el 20 de julio de 2021, destinado a reforzar la normativa de la Unión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

- Delincuencia organizada. La delincuencia organizada tiene un enorme coste económico y personal, que llega a los 200.000 millones de euros al año⁶⁵, por lo que se ha convertido en una de las máximas prioridades de la Unión Europea, que pretende intensificar su trabajo contra la delincuencia organizada dotándose de más herramientas para dismantelar el modelo de negocio de este tipo de crímenes elaborando una Agenda de lucha contra la delincuencia organizada.

D. Un ecosistema europeo de seguridad sólido

- Cooperación en intercambio de información.

La lucha contra una delincuencia que tiene un carácter transfronterizo necesita de la cooperación y del intercambio de información. Actualmente, el mayor reto con el que se enfrenta la Unión Europea es la actualización legal, ya que todo el bloque legal que se generó para procurar la cooperación se creó hace más de 30 años apoyándose en acuerdos bilaterales entre Estados, muchos de los cuales ya no son de aplicación y se han quedado obsoletos para el uso actual de nuevas tecnologías.

Algunos de los sistemas que se crearon entonces siguen siendo operativos y han contribuido de forma decisiva a la lucha contra la delincuencia organizada, lo que no significa que no deban actualizarse y reorganizarse en un sistema unitario de seguridad. Uno de los principales instrumentos con los que ha contado la Unión Europea ha sido el Sistema de Información de Schengen, utilizado para intercambiar datos sobre personas buscadas y desaparecidas en tiempo real⁶⁶.

⁶⁵ Vid. Informe Europol, Evaluaciones de las amenazas de la delincuencia grave y organizada (SOCTA, por sus siglas en inglés, ya citado supra), 2013 y 2017. El SOCTA 2017 prioriza las futuras acciones de la UE y de los Estados miembros en las áreas de la ciberdelincuencia, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, el tráfico de migrantes, el tráfico de armas ligeras, el comercio electrónico de bienes falsificados y los robos.

⁶⁶ Debido a la supresión de los controles en la frontera interior y con el objetivo de reforzar y regular, entre otros aspectos, la cooperación policial y judicial, se creó el Sistema de Información Schengen (SIS), que es un sistema informatizado común a todos los países miembros que contiene datos sobre personas y objetos de interés policial y/o judicial, permitiendo que se pueda disponer e intercambiar dicha información por las autoridades competentes de los Estados pertenecientes al SIS. En abril de 2013, entró en funcionamiento el SIS de nueva generación, el SIS II, que mejora y completa al SIS original. Vid: Sánchez Sánchez, M. (2021). *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 8-2, pág. 91-104.

También el INTCEN⁶⁷ ha desempeñado un papel clave en la promoción del intercambio de inteligencia estratégica entre los servicios de inteligencia y seguridad de los Estados miembros. EUROPOL es otro importante instrumento en la lucha contra la delincuencia, que, sin embargo, necesita actualizar la regulación legal en lo referente al intercambio de datos personales. La información es fundamental para el trabajo diario de persecución de la delincuencia y buena parte de ella se encuentra todavía en bases de datos nacionales. EMPACT⁶⁸, iniciativa para las formas graves de delincuencia organizada, proporciona a las autoridades una metodología criminal basada en inteligencia para abordar conjuntamente las amenazas delictivas más importantes que afectan a la Unión Europea. Ha dado importantes resultados operativos⁶⁹ en la pasada década. Otros organismos como la Fiscalía Europea y EUROJUST necesitan disponer de medios para funcionar plenamente, e INTERPOL necesita aumentar la cooperación con asociaciones de seguridad de terceros países a fin de aumentar la cooperación para hacer frente a amenazas comunes como la corrupción, el terrorismo, la delincuencia organizada, la ciberdelincuencia, el abuso sexual de menores y la trata de seres humanos.

La información sobre los viajeros ha contribuido a mejorar los controles fronterizos, a reducir la migración irregular e identificar a las personas que constituyen un riesgo para la seguridad, pero se impone la necesaria revisión de la legislación contenida en una Directiva de 2004⁷⁰. En 2016,

⁶⁷ El Centro de Inteligencia y Situación de la UE (INTCEN). Está formado por expertos de los servicios de inteligencia exteriores de la UE; persigue fundamentalmente compartir información entre los países miembros, contaría con la información y el trabajo de EUROPOL.

⁶⁸ Plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas criminales es una iniciativa de seguridad impulsada por los Estados miembros de la UE para identificar, priorizar y abordar las amenazas que plantea la delincuencia internacional organizada y grave. European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (Plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas). Cit.

⁶⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>. (Última consulta: 12/03/2022).

⁷⁰ Directiva 2004/82/CE del Consejo sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.

una Directiva⁷¹ reguló el registro de nombres de pasajeros (PNR), que está siendo de suma utilidad en la lucha contra el terrorismo.

Un importante instrumento de lucha contra la corrupción en este punto lo constituye el Grupo EGMONT de Inteligencia Financiera. No se creó en el seno de la Unión Europea, pero a él pertenecen todos los Estados miembros de la Unión. Su objetivo es colaborar y cooperar con las más de 150 Unidades de Inteligencia Financiera que lo componen para combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y los delitos determinantes asociados⁷². En 2019 se dictaron normas destinadas a facilitar el uso de información financiera sobre infracciones penales⁷³.

- La contribución de unas fronteras exteriores fuertes. En este ámbito, los instrumentos de la Unión Europea están integrados por la Guardia Europea de Fronteras y Costas –compuesta de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX) y las autoridades de guardia de fronteras guardia de costas de los Estados miembros–, el Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV), el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS-TCN) ampliado, el Sistema de Información de Schengen, el Sistema de Información de Visados y el futuro Eurodac.
- Reforzar la investigación y la innovación en materia de seguridad. La investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico de la Unión Europea son fundamentales en la dimensión de la seguridad conforme se desarrollan estas tecnologías y su aplicación⁷⁴. El Centro Europeo de Competencia Industrial,

⁷¹ Directiva 2016/681 relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave. Cit.

⁷² <https://egmontgroup.org/> (Última consulta: 12/03/2022).

⁷³ Vid. Directiva 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.

⁷⁴ Todas las propuestas de la Comisión para Horizonte Europa, el Fondo de Seguridad Interior, el Fondo para la Gestión Integrada de las Fronteras, el Programa InvestEU, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Programa Europa Digital apoyarán el desarrollo y el despliegue de tecnologías y soluciones innovadoras en materia de seguridad a lo largo de la cadena de valor.

Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y la Red de Centros Nacionales de Coordinación⁷⁵ tienen por objetivo establecer una estructura eficaz y eficiente para poner en común y compartir las capacidades y los resultados de la investigación en materia de ciberseguridad.

- Capacidades y sensibilización. Es esencial en la Unión Europea crear unas sociedades más resilientes y concienciadas con los problemas de seguridad a los que se enfrenta. En especial, sobre los riesgos de la ciberdelincuencia y la necesidad de protegerse ante ellos. La Unión Europea cuenta ya con una Agenda de Capacidades⁷⁶ que contribuirá a la adaptación a las nuevas necesidades y con una Agencia que promueve la cooperación policial europea e internacional a través de la formación (CEPOL)⁷⁷.

III. UNA ESTRATEGIA ANTICORRUPCIÓN PARA EUROPA

El Parlamento Europeo, consciente de que la corrupción tiene un impacto devastador en el ejercicio de los derechos fundamentales y a menudo socava el funcionamiento y la legitimidad de las instituciones y el Estado de Derecho, ha pedido la creación de una Estrategia Anticorrupción en la que, de forma general, se luche contra la corrupción y se aborde el problema desde todos los puntos de vista. En particular, ha pedido a la Comisión que presente una directiva de la Unión contra la corrupción sobre la base del artículo 83 del TFUE, por el que se establecen unas normas comunes de la Unión para las sanciones penales por

⁷⁵ Propuesta de Reglamento, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establecen el Centro Europeo de Competencia Industrial, Tecnológica y de Investigación en Ciberseguridad y la Red de Centros Nacionales de Coordinación. COM (2018) 630.

⁷⁶ Agenda de Capacidades Europea para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia [COM (202) 274 final].

⁷⁷ Reglamento (UE) 2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 sobre la Agencia de la Unión Europea para la formación policial (CEPOL) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2005/681/JAI del Consejo, L 319/1; 4 de diciembre de 2015. La CEPOL es una agencia de la Unión Europea, con sede en Budapest, que se dedica a desarrollar, implementar y coordinar formaciones dirigidas a agentes con funciones policiales; facilita la cooperación y el intercambio de conocimientos entre los agentes con funciones policiales de los Estados miembros de la UE sobre cuestiones relativas a las prioridades de la UE en el ámbito de la seguridad; en particular, provienen del conjunto de políticas de la UE contra la delincuencia grave y organizada. Vid: <https://www.cepol.europa.eu/es>.

delitos de corrupción⁷⁸. El Parlamento se ha comprometido a elaborar un informe periódico actualizado de seguimiento sobre la corrupción y los derechos humanos en cada legislatura, acorde con el Plan de Acción de la Unión Europea sobre Derechos Humanos para el período 2020-2024⁷⁹.

Son muchas las cuestiones que debería abordar una futura Estrategia Anticorrupción de la Unión Europea. Nosotros las hemos sintetizado en las siguientes que son las que nos parece que responden mejor a las características que debe reunir la lucha contra la corrupción en el momento actual, teniendo en cuenta todas las normas, instituciones y directrices que ya existen sobre el tema y a las que nos hemos venido refiriendo:

- Elaborar una definición de la corrupción reconocida internacionalmente, utilizando como directriz la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Situar la lucha contra la corrupción en un lugar prioritario y central de todos los esfuerzos y políticas de la Unión en favor de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en todo el mundo.
- Abordar la corrupción como un fenómeno mundial que requiere instituciones anticorrupción, mecanismos de prevención y un marco normativo internacional eficaces.
- La recuperación de activos y el enjuiciamiento penal dentro de la Unión⁸⁰.
- Adopción de medidas que favorezcan la transparencia como base para una estrategia contra la corrupción, como pueden ser, en concreto: suprimir las normas sobre secreto profesional que sean excesivas, especialmente en el sector financiero; promover el intercambio automático de información sobre el fraude y la

⁷⁸ Recomendación del Parlamento Europeo, de 17 de febrero de 2022, sobre la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo y al vicepresidente de la Comisión / alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la corrupción y los derechos humanos (2021/2066(INI)). Cit.

⁷⁹ Este Plan recoge la reforma de la administración pública, y especifica las estrategias y marcos jurídicos más eficaces contra la corrupción, en particular la protección de los denunciantes de irregularidades y los testigos, los organismos especializados, los parlamentos, los medios de comunicación independientes y las organizaciones de la sociedad civil, así como a través de la ratificación y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

⁸⁰ Ya en 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2014/42/UE, que establece las normas mínimas para la congelación, gestión y confiscación de activos delictivos y, en 2018 el Reglamento 2018/1805 sobre el reconocimiento mutuo de las órdenes de congelamiento y confiscación (Vid, supra nota 31), pero lo cierto es que la diversidad de jurisdicciones, dificulta la aplicación de estas normas.

- elusión fiscal, o la creación de registros públicos de los titulares reales de las empresas.
- Adopción de una política de tolerancia cero frente a los paraísos fiscales, ya que permiten disimular fácilmente los flujos financieros ilícitos.
 - Los Estados miembros de la Unión deben adecuar sus legislaciones para congelar y confiscar los activos robados, así como las ganancias procedentes de la corrupción, en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁸¹, y devolverlos de manera transparente y responsable al país de origen y a las víctimas. El Parlamento sitúa a las víctimas de la corrupción en el centro de la Estrategia Anticorrupción, por lo que las medidas legales de los Estados (sanciones, decomiso civil y penal de productos de delitos, enjuiciamiento penal, mecanismos de restitución de activos) deben ir dirigidas a la reconversión de los activos robados en beneficio de las víctimas de la corrupción.
 - Reforzar la cooperación entre la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea.
 - Agilizar la transposición y aplicación por parte de los Estados miembros de la Directiva de la Unión sobre la protección de denunciantes⁸².
 - Iniciar el procedimiento para que la Unión se convierta en miembro de pleno derecho del GRECO, en el que tiene condición de observador desde 2019. En este sentido, también debería incluirse la obligación de los Estados de divulgar y cumplir las recomendaciones del GRECO.
 - La ampliación de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, para enjuiciar los actos de gran corrupción o la posible creación de un Tribunal Internacional contra la corrupción. Esta propues-

⁸¹ En concreto el Parlamento se refiere a los compromisos de 2021 sobre la recuperación de activos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en particular de los relacionados con el decomiso sin condena, el decomiso y la restitución de los productos de la corrupción en relación con resoluciones extrajudiciales, y la recopilación y publicación de datos sobre la recuperación de activos. Vid: Informe sobre la reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre Recuperación de Activos celebrada en Viena del 6 al 10 de septiembre de 2021, y la celebrada en Sharm el-Sheikh (Egipto) del 13 a 17 de diciembre de 2021, (CAC/COSP/WG.2/2021/5 y CAC/COSP/2021/15).

⁸² Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, L 305/17.

ta ha sido asumida por el Parlamento y parece muy razonable si se tiene en cuenta que las dimensiones externas e internas de la corrupción van perdiendo los límites que tenían antes para convertirse en un fenómeno globalizado contra el que no se puede luchar individualmente.

De estas propuestas hay dos que merece la pena destacar y comentar por el valor y eficacia que tienen en la lucha contra la corrupción y porque se están implementando ya en algunos Estados miembros: la protección de los denunciantes de delitos de corrupción y la adopción de un régimen de sanciones común en materia de corrupción.

La Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, es una norma decisiva en la lucha contra la corrupción puesto que ampara al informante frente a las posibles represalias públicas o privadas que pueda sufrir y previene la espiral de silencio que suele tejerse en torno a la corrupción, por lo que es necesario potenciar la aplicación del Derecho introduciendo canales de denuncia efectivos, confidenciales y seguros y garantizando la protección efectiva de los denunciantes frente a represalias. Actualmente, la protección de los denunciantes en la Unión se encuentra fragmentada en los diferentes Estados miembros y es desigual en los distintos ámbitos. Las consecuencias de las infracciones del Derecho de la Unión con dimensión transfronteriza, de las que informan los denunciantes, muestran cómo una protección insuficiente en un Estado miembro no solo incide de forma negativa en el funcionamiento de las políticas de la Unión en ese Estado miembro, sino que puede extenderse también a otros Estados miembros y a la Unión en su conjunto. Se establece la obligación de los Estados miembros de implementar los procedimientos de protección adecuados para el tratamiento de las denuncias y para la protección de los datos personales de quienes sean mencionados en la denuncia. Dichos procedimientos deben garantizar la protección de la identidad de cada denunciante, cada persona afectada y cada tercero que se mencione en la denuncia, por ejemplo, testigos o compañeros de trabajo, en todas las fases del procedimiento. La Directiva obliga a las empresas de más de 250 trabajadores a activar vías de denuncia que garanticen la confidencialidad de cualquier ciudadano que quiera informar sobre posibles delitos. Igualmente regula la

- obligación de establecer canales seguros al Estado y a las administraciones regionales y provinciales, así como a otras entidades de derecho público, y a los municipios con más de 10.000 habitantes.
- En cuanto al régimen de sanciones común en materia de corrupción, hay que destacar la Comunicación de la Comisión, de 19 de enero de 2021, sobre el “Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia”⁸³, que describe una serie de medidas destinadas a mejorar la eficacia de las sanciones de la Unión, a garantizar que no se eludan o socaven estas sanciones, y a establecer un Registro para el Intercambio de Información sobre Sanciones, así como un plan de actuación para pasar de la detección del incumplimiento sistemático de las sanciones de la Unión al inicio de procedimientos de infracción ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Recientemente, el Parlamento ha instado a contar con una estrategia unificada y coherente para aplicar los regímenes de sanciones de la Unión Europea y, en este sentido, pide a la Comisión y al SEAE que garanticen la coherencia entre el régimen de sanciones de la Unión Europea y sus políticas exteriores, en particular con sus políticas de apoyo a los derechos humanos y la democracia, así como la PESC y la Política común de seguridad y defensa (PCSD); aboga, además, porque haya coherencia entre los regímenes de sanciones de la Unión Europea y el Derecho penal internacional, el Derecho internacional humanitario y las políticas de la Unión relacionadas con el Estado de Derecho y las libertades fundamentales⁸⁴. Es lo que de forma muy gráfica describe MORILLAS CUEVAS al afirmar que “a la globalización de la criminalidad, globalización armónica de las actuaciones punitivas”, a lo que el autor une la propuesta de abrir vías jurídicas hacia la extraterritorialidad, ya que la justicia penal es la respuesta más importante que se puede dar a este tipo de delincuencia, por lo que es necesario aproximar el Derecho penal tradicional a los parámetros del Derecho europeo y del Derecho Internacional⁸⁵.

⁸³ Comunicación de la Comisión, de 19 de enero de 2021, sobre el “Sistema económico y financiero europeo: fomentar la apertura, la fortaleza y la resiliencia”, (COM (2021)0032).

⁸⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de julio de 2021, sobre el régimen general de sanciones de la UE en materia de derechos humanos (Ley Magnitski de la UE), (2021/2563(RSP)).

⁸⁵ Vid. Morillas Cuevas, I.: “Globalización y delincuencia organizada. Respuestas penales”, en Garrido Carrillo, F. J. (Dir.): *Respuesta institucional y normativa al crimen organizado. Perfiles estratégicos para una lucha eficaz*, Cit. pág. 57 y ss.

IV. LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO Y LA DELINCUENCIA GRAVE 2019-2023. LA SEGURIDAD ES UN PROYECTO COMÚN

La Política de Seguridad Nacional es una competencia atribuida por la Constitución española al Gobierno. En este sentido, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, prevé una estrategia que configure el marco político estratégico de referencia que corresponde definir y aprobar al Gobierno⁸⁶. La Estrategia de Seguridad Nacional actualmente en vigor fue aprobada por el Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre⁸⁷. Estas dos normas constituyen el marco regulador de la seguridad nacional. Pero, lógicamente, las anteriores estrategias han configurado todo el sistema institucional y legal⁸⁸: se creó el Consejo de Seguridad Nacional mediante el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, que se fortaleció con la creación de cuatro Comités Especializados en los ámbitos de la seguridad marítima, la ciberseguridad, la ordenación de flujos migratorios y la gestión de crisis –todos ellos coordinados por el Departamento de Seguridad Nacional en calidad de Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional– y se ha procedido a ensanchar el marco estratégico mediante la aprobación de las Estrategias Nacionales de Seguridad Marítima⁸⁹, de Ciberseguridad⁹⁰ y de Seguridad Energética. Finalmente, en 2019 se ha aprobado la Estrategia Nacional contra el Crimen organizado y la Delincuencia grave 2019-2023⁹¹.

Este documento sustituye a la anterior Estrategia contra el crimen organizado 2011-2014, y constituye una puesta al día para hacer frente

⁸⁶ La aprobación de la Estrategia corresponde al Gobierno mediante real decreto según dispone el artículo 14.b) de la Ley de Seguridad Nacional, a propuesta del Presidente del Gobierno, según lo establecido en el artículo 15.b) del mismo texto legal. Existe un Proyecto de Ley de reforma en un estado bastante avanzado, para adecuar los recursos a la situación provocada por la pandemia de la COVID-19.

⁸⁷ Que deroga la anterior Estrategia de seguridad Nacional regulada en el Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre.

⁸⁸ En la página web del Departamento de Seguridad Nacional (Gabinete de la Presidencia) está disponible toda la legislación aplicable en estas materias: <https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/documentos-relacionados-con-seguridad-nacional> (Última consulta: 12/03/2022).

⁸⁹ Estrategia de Seguridad Marítima Nacional aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional del 5 de diciembre de 2013.

⁹⁰ Estrategia de Ciberseguridad Nacional aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional de 5 de diciembre de 2013.

⁹¹ Orden PCI/161/2019, de 21 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave.

a este fenómeno como principal amenaza para la seguridad. No solo los factores a los que ya hemos hecho referencia propician la corrupción; problemas como los flujos migratorios irregulares, la inestabilidad económica y financiera que pueden provocar algunas grandes empresas, las emergencias, catástrofes, guerras, las epidemias y pandemias y los efectos del cambio climático, son fenómenos transnacionales que exigen tener una visión integral, ya que son circunstancias que pueden contribuir a un aumento de la delincuencia y que el crimen organizado aprovecha para apoyarse en múltiples elementos y abarcar numerosos sectores criminales. El tráfico de drogas, el mercado ilegal de armas y la trata de seres humanos son las actividades criminales que más beneficio económico reportan a nivel mundial e, indudablemente, España se convierte por su situación estratégica en un territorio donde las organizaciones criminales operan ordinariamente. También en España, siguiendo las directrices de las diferentes Estrategias europeas (aun cuando en muchos casos ni se mencione esta circunstancia en la normativa), es necesario prestar atención a la violencia empleada por las organizaciones criminales, ya sea entre grupos o dirigida contra las fuerzas de seguridad o el ciudadano⁹², y a la aparición de nuevas actividades criminales, a las nuevas modalidades de blanqueo de capitales (como puede ser el uso de las criptomonedas) y a la aparición de mercados criminales gestionados a través de internet, principalmente mediante la red profunda. El mundo globalizado, en lo que a las comunicaciones se refiere, y la situación de un mercado sin fronteras que favorece el intercambio de datos e información tanto personal como empresarial dejan un campo amplio a la delincuencia organizada o grave que “trabaja” al amparo de una falta de regulación adecuada y a la evolución continua de sistemas informáticos.

Por ello, la Estrategia describe la situación en nuestro país que, pareciéndose mucho a la de los demás Estados de la Unión Europea, representa un “nuevo panorama de la criminalidad organizada y grave que está emergiendo al amparo de la diversificación de sus estructuras y métodos, la proliferación de grupos itinerantes, el imparable uso de las nuevas tecnologías, las vinculaciones entre crimen organizado y terrorismo, los nuevos modelos de negocio criminal, las amenazas híbridas, los cambios demográficos y los desequilibrios económicos, políticos y sociales”.

⁹² Es obvio que los grupos de crimen organizado se mueven en la clandestinidad y fuera de la ley por lo que no pueden acudir a los medios legales de resolución de conflictos. El recurso a la violencia es, pues, el medio de resolución de conflictos en el desarrollo de su actividad, lo que constituye un aumento en los delitos de homicidios, asesinatos y actos de violencia extrema contra los ciudadanos y las fuerzas policiales.

Y, frente a ello, no es posible la actuación individualizada de cada Estado. Es fundamental que los Estados cooperen y colaboren en materia de seguridad armonizando las legislaciones y creando redes de información que permitan luchar de forma eficaz contra las organizaciones criminales y la delincuencia grave. En el entorno de la Unión Europea, no cabe hacer ninguna otra consideración.

Es muy amplia la literatura acerca del concepto de crimen organizado por las muchas características que la distinguen de otras actividades delictivas: la asociación concertada de un grupo de delincuentes, el carácter estructurado de la organización, las grandes corporaciones internacionales delictivas, etc, aparte de la diferente intensidad de su actividad criminal⁹³.

La peligrosa conexión entre el crimen organizado y la corrupción es el mayor riesgo actual para la sociedad democrática y atenta gravemente contra la libertad y la igualdad. Con demasiada frecuencia existe una clara conexión entre redes criminales y redes corruptas que suelen unirse para obtener un mayor beneficio económico privado. En las sociedades actuales la confluencia de redes de corrupción económicas y políticas tienen, en muchos casos, conexiones globales. En este sentido, suele distinguirse entre conexión de alto y de bajo nivel, diferenciando la “conexión entre bandas criminales y corrupción en el alto nivel político (por ejemplo, cuando las bandas participan en la financiación de partidos o en los resultados de las elecciones), de aquellos casos en los que la conexión se da en el nivel administrativo (corrupción policial sobre todo), en el sistema judicial (compra de jueces y fiscales) o en el sector privado, es

⁹³ Vid. Circular 2/2011, de 2 de junio, sobre la reforma del Código Penal por Ley Orgánica 5/2010 en relación con las organizaciones y grupos criminales. (Referencia: FIS-C-2011-00002). De la Corte, L.; Giménez-Salinas Framis, A. (2010). *Evolución y claves de la delincuencia organizada*, ed. Ariel. Sánchez García de Paz, I. (2005). *La criminalidad organizada. Aspectos penales, procesales, administrativos y policiales*, ed. Dykinson, Madrid. Zúñiga, L. (2006). “Criminalidad Organizada, derecho penal y sociedad: apuntes para el análisis”, en MULAS, N. (Coord.), *El desafío de la Criminalidad Organizada*. Comares, Granada. “La Lucha contra el Crimen Organizado en la Unión Europea”, pág.11-32. Documentos de Seguridad y Defensa, nº 48. Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa. Secretaría General Técnica. Ministerio de Defensa. De la Cuesta, J.L. (2001). “El Derecho Penal ante la criminalidad organizada: nuevos retos y límites”, en Guitérrez-Alviz Conradi, F., Valcárce López, M.: (Dirs.), *La cooperación internacional frente a la criminalidad organizada*. Sevilla, Secretariado de Publicaciones. Universidad de Sevilla. Faraldo, P. (2013). “Sobre los conceptos de organización criminal y asociación ilícita”, en Villacampa, C.: (Coord.), *La Delincuencia Organizada: un reto a la Política Criminal actual*. Aranzadi. López, J. (2015). *Criminalidad organizada. Aspectos jurídicos y criminológicos*. Dykinson, Madrid.

decir, cuando afecta a empresas privadas, sin un actor público involucrado (por ejemplo, en compras o adquisiciones entre empresas privadas, o en la contratación externa de servicios)⁹⁴. Pero, en general, suele ser complicado acertar en dar una definición unívoca, ya que son muchos los elementos que confluyen cuando hablamos de criminalidad organizada y corrupción.

La Estrategia española acude a los criterios establecidos por diferentes órganos de lucha contra el crimen organizado, entre los que se encuentra Europol⁹⁵, y lo regulado en las principales referencias normativas, nacionales e internacionales, como son: la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional» (Protocolo de Palermo) del año 2000⁹⁶; la Decisión Marco 2008/841/ JAI del Consejo de la Unión Europea de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra

⁹⁴ Vid. Villoria Mendieta, M. (2012). "Crimen organizado y corrupción: causas y consecuencias", en *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*, Documentos de Seguridad y Defensa, n° 48, CESEDEM, Vid, igualmente en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf> (Última consulta: 12/03/2022).

⁹⁵ Vid. <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-register-search/results?AllLanguagesSearch=False&OnlyPublicDocuments=False&DocumentNumber=6204%2F97&DocumentLanguage=en>. (Última consulta: 12/03/2022). Documento 6204/2/97 ENFOPOL, REV 2: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6204-1997-INIT/en/pdf>. Última consulta: 12/03/2022, revisado por el Documento 10415/00 ENFOPOL 54: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10415-2000-INIT/es/pdf>. (Última consulta: 12/03/2022). Incluye una serie de indicadores para considerar crimen organizado. Unos obligatorios y otros optativos. Entre los indicadores obligatorios: Colaboración de más de dos personas, actuación prolongada o indefinida en el tiempo, comisión de delitos graves, búsqueda de beneficios o poder. Otros optativos (mínimo dos): reparto de tareas específicas entre los miembros, existencia de mecanismos de control y disciplina interna, extensión de la actividad al ámbito internacional, uso de estructuras económicas o comerciales, empleo de violencia, empleo de estructuras comerciales y económicas, participación en blanqueo de capitales, uso de influencia o corrupción política.

⁹⁶ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Resolución A/RES/55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>. (Última consulta: 12/03/2022). *La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional lo define como: "Un grupo estructurado (no formado de manera puntual para la comisión inmediata de un crimen), de tres o más personas, que existe durante un periodo continuado de tiempo, y actúa en concierto con el objetivo de cometer uno o más crímenes (sujetas a privación de libertad de al menos cuatro años), establecidas de acuerdo a esta Convención, y con el objetivo de obtener directa o indirectamente un beneficio material o de otro tipo"*.

la delincuencia organizada⁹⁷; el Código Penal⁹⁸. y Ley de Enjuiciamiento Criminal⁹⁹. Partiendo de todas estas definiciones, la Estrategia Nacional contra el Crimen organizado y la Delincuencia grave trata de definir los supuestos a los que será de aplicación:

- Finalidad esencialmente económica.
- Actividades ilícitas complementadas con actividades legales.
- Asociación de una pluralidad de personas organizadas (jerarquía, distribución de funciones y tareas, y reparto de responsabilidades).
- Continuidad en el tiempo.
- Empleo de medidas de seguridad.
- Adaptabilidad.
- Transnacionalidad.
- Importante potencial desestabilizador.
- Uso de influencia o corrupción.

La delincuencia grave se incorpora como amenaza complementaria al crimen organizado, considerándose como tal “aquellas manifestaciones criminales significativas que afectan a los grandes derechos o bienes superiores del individuo (la vida, la libertad, etc.), inciden de manera

⁹⁷ Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, del Consejo de la Unión Europea, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada, Cit. (OJ L300, 11/11/2008, p.42-45). Entiende por “organización delictiva”, una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0841&from=es>. (Última consulta: 12/03/2022).

⁹⁸ Artículo 570 bis, 1) del Código Penal: A los efectos de este Código se entiende por organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos.

⁹⁹ Artículo 282 bis, 4) Ley de Enjuiciamiento Criminal: Se considerará como delincuencia organizada la asociación de tres o más personas para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que tengan como fin cometer alguno o algunos de los delitos siguientes: a) Delitos de obtención, tráfico ilícito de órganos humanos y trasplante de los mismos b) Delito de secuestro de personas c) Delito de trata de seres humanos d) Delitos relativos a la prostitución e) Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico f) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial g) Delitos contra los derechos de los trabajadores h) Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros i) Delitos de tráfico de especies de flora o fauna amenazada j) Delito de tráfico de material nuclear y radiactivo k) Delitos contra la salud pública l) Delitos de falsificación de moneda, falsificación de tarjetas de crédito o débito o cheques de viaje m) Delito de tráfico y depósito de armas, municiones n) Delitos de terrorismo o) Delitos contra el patrimonio histórico.

grave sobre los valores que sustentan la convivencia (propiedad, ética, creencias, etc.) o atacan a los ámbitos o aspectos socialmente más sensibles (libertad sexual, indemnidad sexual, convivencia pacífica, etc.)”¹⁰⁰. Pueden provocar gran alarma en la sociedad y contribuir a la generación de sensación subjetiva de inseguridad.

La Estrategia, al igual que hacía la anterior, establece unas áreas preferenciales sobre las que articular toda la actuación de la lucha contra el crimen organizado, a las que llama “ejes troncales” (siete en total: inteligencia como prevención y anticipación de amenazas; neutralización de la economía del crimen organizado y de los delincuentes; lucha contra los mercados criminales y las graves formas delictivas; vinculación entre el crimen organizado y el terrorismo; cooperación y coordinación internacional; compromiso común de seguridad y, finalmente, la adaptación legislativa), junto con otros tres, a los que llama “ejes transversales”: formación y capacitación, nuevas tecnologías contra el crimen del siglo XXI y prevención de la delincuencia organizada grave. Cada una de estas áreas o “ejes” lleva aparejadas unas líneas de actuación.

En concreto, en los delitos relacionados con la corrupción, establece la prioridad en su erradicación, ante la necesidad de que los ciudadanos recuperen la confianza en sus instituciones, y requiere implementar acciones coordinadas que incluyan efectivas medidas de prevención y control. En los últimos años, España no ha avanzado en lo que se refiere a reformas legales y políticas públicas de lucha contra la corrupción. Hay normas que se encuentran en tramitación, que deberían haberse aprobado ya y que, sin embargo, están aún pendientes.

Las iniciativas que en este momento están en marcha son:

- La regulación de la figura del denunciante y la necesidad de implementar medidas para su protección. Como hemos dicho, es una figura esencial en la lucha contra la corrupción, que tiene una regulación muy dispar y fragmentada en los países de la Unión. La denuncia se ha considerado una forma de libertad de expresión protegida por el artículo 10 CEDH¹⁰¹. La Directiva

¹⁰⁰ Así, el tráfico de estupefacientes, los delitos relacionados con la corrupción, el blanqueo de capitales, el cibercrimen, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de migrantes, los delitos contra la propiedad intelectual e industrial, los fraudes de impuestos, los delitos contra el patrimonio (robos violentos y con fuerza) contra la integridad y libertad de las personas (como el asesinato, el secuestro, la extorsión, las agresiones sexuales en serie, etc.) el tráfico ilícito de armas, o los delitos contra el medioambiente.

¹⁰¹ Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), como, entre otras, la Sentencia Matúz contra Hungría, de 21 de octubre de 2014, o, la Sentencia Karlamov contra Rusia, de 8 de octubre de 2015.

2019/1937, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, a la que nos hemos referido, establece un plazo de cuatro años y otro de dos, como período transitorio, para su transposición. Este plazo terminó el 17 de diciembre de 2021 y el Gobierno no ha enviado ningún proyecto de ley al Congreso para su tramitación. En el Congreso de los Diputados está en marcha el procedimiento legislativo en relación a varias proposiciones de ley presentadas por diferentes grupos políticos para la protección de los denunciantes¹⁰², pero la mayoría de ellos unen este aspecto a la lucha contra la corrupción y reclaman una ley integral de medidas contra la corrupción que incorpore esta Directiva.

- En materia de integridad, transparencia, anticorrupción y buen gobierno, se encuentra en tramitación la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La reforma de esta ley resulta necesaria para controlar las actuaciones de las empresas y la contratación con el sector público.

Hay que decir, no obstante, que también legalmente se han completado algunas iniciativas importantes para luchar contra la corrupción en nuestro país: la Ley Orgánica 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la

¹⁰² España ha ratificado también los Convenios Civil y Penal del Consejo de Europa contra la corrupción. El artículo 22 del Convenio Penal contra la corrupción, sobre “Protección de los colaboradores de la justicia y testigos” establece que “cada parte debe adoptar las medidas necesarias para proporcionar una protección efectiva y apropiada a: a) Quienes denuncien los delitos tipificados con arreglo a los artículos 2 a 14 o cooperen de otro modo con las autoridades de investigación o de enjuiciamiento; b) Los testigos que presten testimonio sobre esos delitos”. El artículo 9 del Convenio Civil contra la corrupción, sobre “la protección de los empleados” establece que “cada parte dispondrá en su legislación interna una protección adecuada contra sanciones injustificadas para los empleados que tengan motivos razonables para sospechar de corrupción y que comuniquen de buena fe sus sospechas a las personas o autoridades responsables”. En 2006, España ratificó la Convención de Naciones Unidas jurídicamente vinculante contra la corrupción, cuyo artículo 33 “Protección de los alertadores” requiere que “cada Estado debe considerar la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para ofrecer protección contra todo trato injustificado a toda persona que denuncie de buena fe y por motivos razonables a las autoridades competentes cualquier hecho relativo a delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”. El artículo 8 “Códigos de conducta para funcionarios públicos”, el artículo 13 “Participación de la sociedad”, el artículo 32 “Protección de testigos, peritos y víctimas”, y el artículo 37 Cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (en particular, su apartado 4).

prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves en aplicación de la Directiva 2016/681, de 27 de abril de 2016 y la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento 2017/1939, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

Para adaptar la normativa española a las directrices contenidas en la legislación europea que hemos examinado, han de desarrollarse aún algunas iniciativas importantes, entre las que podemos destacar:

- Reforma de la normativa relativa al acceso a las bases de datos financieras de los servicios de seguridad que les permita investigar estos delitos, a lo que se puede unir la necesidad de una formación específica y mayor especialización de los grupos que investigan los delitos de corrupción.
- Es necesario potenciar el desarrollo de investigaciones patrimoniales sobre personas físicas y jurídicas involucradas en procesos de corrupción, fomentando la colaboración, nacional e internacional, con los órganos específicamente encargados de la localización y la recuperación de activos (en sus respectivos ámbitos competenciales, la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos del Ministerio de Justicia (ORGA) y el CITCO).
- Y, finalmente, promover entre todas las administraciones, organismos y empresas públicas el establecimiento y actualización de códigos deontológicos y nuevas medidas legales, para que situaciones como el tráfico de influencias, la prevaricación, el cohecho, negociaciones prohibidas a funcionarios, etc., dejen de producirse en el panorama delictual español¹⁰³.

¹⁰³ Vid: Estrategia Nacional contra el crimen organizado y la delincuencia grave (2019-2023), Cit.