



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 22 de abril de 2021
(OR. en)

8085/21

COSI 65
ENFOPOL 143
CRIMORG 31
CYBER 105
ENFOCUSTOM 55
IXIM 71
CORDROGUE 17
CT 51
FRONT 149
CATS 29
COPEN 190
DROIPEN 78
JAIEX 46
JAI 422

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	19 de abril de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2021) 170 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 170 final.

Adj.: COM(2021) 170 final



Bruselas, 14.4.2021
COM(2021) 170 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025

{SWD(2021) 74 final}

Introducción

La delincuencia organizada, que se mantiene alejada de la mirada pública debido al carácter opaco de sus actividades, supone una amenaza considerable para los ciudadanos, las empresas y las instituciones estatales de Europa, así como para la economía en su conjunto. Como se destaca en la última **Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la Unión Europea** (SOCTA 2021)¹, hay grupos de delincuencia organizada en todos los Estados miembros. La delincuencia organizada se caracteriza por ser un entorno interconectado en el que los delincuentes cooperan de manera fluida y sistemática buscando siempre obtener un beneficio. Los grupos de delincuencia organizada utilizan sus ingentes beneficios ilegales para infiltrarse en la economía lícita y las instituciones públicas, entre otras cosas mediante la corrupción, con lo que erosionan el Estado de Derecho y los derechos fundamentales y socavan el derecho de la población a la seguridad, así como su confianza en las autoridades públicas. En 2019, los ingresos generados en los nueve principales mercados delictivos de la Unión Europea ascendieron a 139 000 millones EUR², lo que equivale al 1 % del producto interior bruto de la Unión. Como se subraya en la Estrategia para una Unión de la Seguridad³, es preciso continuar con las medidas adoptadas en la UE para apoyar a los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia organizada y reforzarlas.

La complejidad del modelo de negocio de los grupos de delincuencia organizada quedó especialmente patente en la investigación conjunta dirigida en 2020 por las autoridades francesas y neerlandesas, con el apoyo de Europol y Eurojust, con el fin de dismantelar **EncroChat**, una red de telefonía cifrada muy utilizada por las redes delictivas. Hasta la fecha, el asunto de EncroChat ha dado lugar a 1.800 detenciones y más de 1 500 nuevas investigaciones. Asimismo, mostró hasta qué punto los grupos de delincuencia organizada operan a escala transnacional y en línea en todos los mercados delictivos en un entorno interconectado, utilizando nuevas tecnologías y *modi operandi* cada vez más sofisticados. En marzo de 2021, otra operación conjunta que comenzó tras descifrar Sky ECC, una red cifrada a la que habían migrado muchos antiguos usuarios de EncroChat, condujo a la prevención de más de 70 incidentes violentos, el embargo de más de 28 toneladas de drogas y la detención de más de 80 sospechosos involucrados en la delincuencia organizada y el narcotráfico en

¹ Europol, *2021 European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment* (EU SOCTA) [Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE (SOCTA UE)], 12 de abril de 2021; <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>. La SOCTA UE es un análisis exhaustivo de la amenaza derivada de la delincuencia organizada que define los ámbitos delictivos de alta prioridad. Europol lo lleva a cabo cada cuatro años a partir de las contribuciones de los Estados miembros.

² Drogas ilícitas, trata de seres humanos, tráfico ilícito de migrantes, fraude (fraude en el IVA intracomunitario, vulneración de los derechos de propiedad intelectual, fraude alimentario), delitos contra el medio ambiente (tráfico ilícito de residuos y de especies silvestres), armas de fuego ilícitas, tabaco ilícito, actividades de ciberdelincuencia, delincuencia organizada contra la propiedad. Estudio *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses* (Detectar el riesgo de que la delincuencia grave y organizada se infiltre en empresas legítimas), marzo de 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

³ Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

Bélgica y los Países Bajos. Se han iniciado más de 400 nuevas investigaciones contra grupos de delincuencia organizada de alto riesgo.

Cada vez es más habitual que quienes forman parte del mundo de la delincuencia organizada en la UE recurran a la violencia, y la amenaza derivada de incidentes violentos debido al uso frecuente de armas de fuego o explosivos en espacios públicos también va en aumento⁴. La agilidad de los grupos de delincuencia organizada para adaptarse a los cambios en el entorno donde operan y sacarles rendimiento ha quedado patente durante la pandemia de COVID-19. Los grupos de delincuencia organizada han aprovechado la pandemia para expandir sus actividades delictivas en línea⁵ y cometer fraudes consistentes, en especial, en la falsificación de productos médicos. La demanda alta y sostenida de vacunas contra la COVID-19 constituye un objetivo atractivo para los delincuentes que desean dedicarse a producir y suministrar vacunas falsificadas o participar en mecanismos de fraude dirigidos contra particulares o autoridades públicas. Hasta la fecha, los Gobiernos de la UE han detectado tentativas de timos y ofertas falsas por parte de estafadores que han intentado vender más de 1 100 millones de dosis de vacunas por un precio total que supera los 15 400 millones EUR⁶. La crisis económica provocada por la pandemia incrementa el riesgo de que se produzcan actividades de delincuencia organizada y de que estas se infiltren más en la sociedad y la economía.

Las amenazas transnacionales y la evolución de los *modi operandi* de los grupos de delincuencia organizada que operan en línea y fuera de línea exigen una respuesta coordinada más focalizada y adaptada. Aunque las autoridades nacionales que trabajan sobre el terreno luchan en primera línea contra la delincuencia organizada, es imprescindible actuar a escala de la Unión y establecer alianzas globales con el fin de garantizar una cooperación efectiva, así como el intercambio de información y conocimientos entre las distintas autoridades nacionales, respaldado por un marco común de Derecho penal y medios financieros efectivos. Además, la delincuencia organizada es ilustrativa de la relación entre seguridad interior y exterior. Para afrontar este desafío transnacional, se requiere el compromiso internacional de acabar con la delincuencia organizada, lo que incluye adoptar medidas adicionales para desarrollar alianzas y cooperar con los países de la vecindad inmediata y de todo el mundo.

Tanto el Parlamento Europeo⁷ como el Consejo⁸ han destacado que la delincuencia organizada provoca enormes daños y han hecho hincapié en la importancia de adoptar

⁴ Europol, *2021 EU Serious and Organised Threat Assessment Report (EU SOCTA)* [Informe de la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE (SOCTA) de 2021], 12 de abril de 2021; <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁵ En una operación internacional que se desarrolló entre marzo y diciembre de 2020 con el apoyo de Europol y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), las autoridades policiales de 19 Estados miembros y 8 terceros países embargaron casi 33 millones de productos sanitarios falsos, tales como mascarillas, pruebas y kits de diagnóstico, 8 toneladas de materias primas y 70 000 litros de desinfectantes.

⁶ Información comunicada por las autoridades gubernamentales a la OLAF. Las autoridades policiales, Europol y la OLAF están cooperando con el objetivo de desbaratar estas tentativas de fraude.

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_EN.pdf. En octubre de 2016, el Parlamento Europeo adoptó también un informe que se centraba específicamente en la lucha contra la corrupción, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284_ES.pdf.

medidas firmes en la UE para combatir las actividades de la delincuencia organizada en todas sus formas.

Esta estrategia se fundamenta en los logros conseguidos en el pasado, define las líneas de trabajo prioritarias para proteger mejor a los ciudadanos y la economía frente a los grupos de delincuencia organizada, y establece medidas concretas a medio y largo plazo que se desarrollarán respetando plenamente los derechos fundamentales. Se trata de la primera estrategia centrada en la delincuencia organizada desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁹.

1. Impulsar la aplicación de las leyes y la cooperación judicial

En la actualidad, la delincuencia organizada es una empresa internacional. El 65 % de los grupos delictivos activos en los Estados miembros de la UE están integrados por miembros de distintas nacionalidades¹⁰. Las rutas de transporte de drogas, armas de fuego o productos falsificados se extienden por todos los continentes a través de una cadena de suministro global. Los grupos itinerantes que realizan actividades delictivas organizadas contra la propiedad se mueven rápidamente entre múltiples jurisdicciones para cometer sus delitos. Al operar en distintas jurisdicciones, estos grupos delictivos evitan ser descubiertos y aprovechan en su favor las diferencias existentes entre las diversas normativas nacionales aplicables.

1.1. Intercambio fluido de información y acceso oportuno a ella

En el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, en el que no existen controles fronterizos internos, se puede conseguir un alto nivel de seguridad mediante una cooperación policial y judicial intensa entre los distintos Estados miembros. Para luchar contra la delincuencia organizada en todas sus formas, resulta esencial tener un acceso oportuno a información, respetando plenamente los derechos fundamentales y, en particular, los relativos a la protección de datos. La Unión Europea ha proporcionado a las autoridades policiales una amplia variedad de herramientas destinadas a facilitar el intercambio de información que han demostrado ser cruciales para descubrir actividades y redes delictivas.

⁸Conclusiones del Consejo sobre la seguridad interior y la Asociación Policial Europea, 13083/1/20 REV 1, 24 de noviembre de 2020.

⁹ La delincuencia organizada es una prioridad para la UE desde mediados de la década de 1990. Prueba de ello son el Programa de Tampere, que puso en marcha los primeros objetivos estratégicos plurianuales de la Unión en materia de justicia y asuntos de interior, y los posteriores programas plurianuales en ese ámbito, como el Programa de La Haya de 2004, el Programa de Estocolmo de 2009, la Agenda Europea de Seguridad de 2015 y la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad de 2020, adoptada recientemente. La última estrategia centrada en la delincuencia organizada data de 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0232&from=ES>.

¹⁰ Europol, *2021 EU Serious and Organised Threat Assessment Report (EU SOCTA)* [Informe de la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE (SOCTA) de 2021], 12 de abril de 2021; <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

Gracias al **Sistema de Información de Schengen (SIS)**, los agentes de primera línea han podido detectar y localizar con rapidez personas y objetos involucrados en la delincuencia organizada y tomar las medidas correspondientes. La información incluida en esta base de datos compartida puede ayudar a los agentes a detener a una persona, embargar objetos o conocer los movimientos de las personas implicadas en una investigación. Solo en 2020 se hicieron casi 4 000 millones de búsquedas en el Sistema de Información de Schengen que dieron lugar a más de 200 000 respuesta positivas. El examen del marco del SIS efectuado en 2018¹¹ reforzó considerablemente las funcionalidades del sistema e incorporó varias herramientas nuevas que permiten a las autoridades nacionales introducir alertas sobre las personas en riesgo de ser secuestradas o de convertirse en víctimas de la trata o solicitar que se investigue a un sospechoso. La reforma también permite que Europol acceda a las alertas del SIS e intercambiar información complementaria, y utiliza los datos biométricos de manera más efectiva al introducir la posibilidad de utilizar imágenes faciales con fines de identificación y de incluir perfiles de ADN para que resulte más fácil encontrar a personas desaparecidas. La implantación de estas novedades avanza a toda velocidad con el fin de que el nuevo sistema esté plenamente operativo a finales de 2021. Ya se han ultimado los actos de ejecución y la documentación técnica, el desarrollo técnico del SIS está muy avanzado, y se han dado los primeros pasos para preparar un manual y actividades de formación para los usuarios del sistema.

El nuevo marco para la **interoperabilidad** de los sistemas de información de la UE en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior¹² redoblará la capacidad del SIS para combatir la delincuencia organizada. Es crucial centrar todos los esfuerzos en lograr una interoperabilidad plena de aquí a finales de 2023. Esto facilitará que las autoridades policiales accedan a información relevante en los sistemas de información centralizados de la UE y permitirá detectar las identidades múltiples, algo esencial para combatir la usurpación de identidad de la

¹¹ Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular (DO L 312 de 7.12.2018); Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006 (DO L 312 de 7.12.2018); y Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n.º 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión (DO L 312 de 7.12.2018).

¹² El marco de interoperabilidad abarca el SIS, el Sistema de Información de Visados (VIS), Eurodac, el Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales de nacionales de terceros países (ECRIS-TCN). Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo, DO L 135 de 22.5.2019; y Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816, DO L 135 de 22.5.2019.

que a menudo se sirven los delincuentes para cometer delitos o escapar de la justicia. En el marco de interoperabilidad se está desarrollando una función de **detección de identidades múltiples** que ayudará a combatir de manera efectiva el uso fraudulento de identidades cotejando datos entre los distintos sistemas.

Con frecuencia, los investigadores que trabajan de forma aislada en un Estado miembro no son capaces de determinar la implicación de un grupo de delincuencia organizada en un delito concreto. El Marco de **Prüm**¹³ de 2008 permite que, durante sus investigaciones, las autoridades policiales busquen ADN y huellas dactilares en las bases de datos de otros Estados miembros con un sistema que únicamente permite saber si el dato buscado está o no en la base consultada mediante conexiones bilaterales, así como buscar datos del registro de vehículos. Si bien el Marco de Prüm ha sido imprescindible para resolver numerosos delitos en Europa, su carácter descentralizado ha impedido que se establezcan muchas conexiones bilaterales entre las bases de datos nacionales de distintos Estados miembros, debido a la complejidad técnica y la gran cantidad de recursos financieros y humanos necesarios para ello. Además, las autoridades pueden tardar semanas o incluso meses en compartir los datos personales correspondientes a una respuesta positiva. Con el objetivo de mejorar la eficiencia de las investigaciones penales y fortalecer el intercambio automatizado de información sobre los delincuentes, la Comisión propondrá modernizar el **Marco de Prüm con miras a atender las necesidades operativas** de las autoridades policiales, respetando los derechos fundamentales y los requisitos de proporcionalidad y necesidad, y adaptar las disposiciones en materia de protección de datos con la Directiva sobre protección de datos en el ámbito penal¹⁴. La Comisión está estudiando opciones para garantizar que las bases de datos relevantes de todos los Estados miembros estén conectadas entre sí y **acelerar el intercambio de información** cuando se produce una respuesta positiva. Asimismo, la Comisión está valorando la necesidad de intercambiar, por medio del Marco de Prüm, **otras categorías de datos** relevantes para las investigaciones penales, como imágenes faciales, permisos de conducir, antecedentes penales y datos balísticos, y la posibilidad de añadir a Europol como nuevo asociado en dicho marco.

Debido a la dimensión transfronteriza e internacional de la delincuencia organizada, la **información sobre viajes** es fundamental para detectar a aquellos viajeros de alto riesgo de los que los cuerpos de seguridad no tienen conocimiento de otro modo y establecer vínculos entre los miembros de distintos grupos delictivos. Procesar los datos del **registro de nombres de los pasajeros (PNR)** ayuda a las autoridades relevantes a identificar a las personas implicadas en actividades delictivas cometidas por grupos organizados. Para asegurarse de que esta herramienta se aproveche al máximo, la Comisión seguirá vigilando la aplicación

¹³ Decisión 2008/615/JAI del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, y Decisión 2008/616/JAI del Consejo relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI (DO L 210 de 6.8.2008).

¹⁴ Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, 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, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, DO L 119 de 4.5.2016.

plena y efectiva de la Directiva sobre el registro de nombres de los pasajeros¹⁵ y respaldando la cooperación y el intercambio de datos del PNR entre los Estados miembros, en particular mediante el intercambio de buenas prácticas, la formación y el desarrollo de las capacidades necesarias¹⁶. La **información anticipada sobre los pasajeros (IAP)**, los datos personales de los pasajeros que las compañías aéreas recaban durante la facturación, también es muy valiosa¹⁷, entre otras cosas porque complementa los datos del registro de nombres de los pasajeros. Si se revisase el marco jurídico actual¹⁸, se podría introducir una serie de mejoras relacionadas, fundamentalmente, con la precisión y la exhaustividad de los datos. Además, y lo que es más importante, la Comisión analizará el posible uso de los datos de la IAP para consultar de manera sistemática los datos de Europol con el fin de luchar contra la delincuencia organizada y, quizás, ampliar su uso a los desplazamientos dentro del espacio Schengen, así como a los realizados en medios de transporte acuático y autobús. Con este objetivo en mente, la Comisión propondrá que se revise la Directiva relativa a la información anticipada sobre los pasajeros en el primer semestre de 2022, basándose en una evaluación del impacto que analizará en más profundidad estas opciones y sus repercusiones.

1.2. Marcos de cooperación avanzada

Gran parte de la cooperación policial en la UE se basa en el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990. Este Convenio constituye el fundamento al que complementan otros instrumentos de la Unión, como la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, o los capítulos 4 y 5 de la 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 (Prüm).

Los Estados miembros han complementado este marco llegando a complejos acuerdos bilaterales y multilaterales. En consecuencia, el nivel de cooperación entre los Estados miembros es desigual, lo que genera obstáculos operativos que impiden una cooperación transfronteriza efectiva.

¹⁵ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, 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, DO L 119 de 4.5.2016.

¹⁶ Como las que se mencionan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al Informe de la Comisión sobre la revisión de la Directiva PNR, SWD(2020) 128 final, 24.7.2020, pp. 7 y 8.

¹⁷ Los llamamientos reiterados de las Naciones Unidas para aumentar el uso de la información anticipada sobre los pasajeros [véanse S/RES/2178 (2014), S/RES/2309 (2016) y S/RES/2482 (2019)] y el compromiso asumido por los Estados participantes en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para establecer sistemas de información anticipada sobre los pasajeros confirman la importancia de estos datos. Además, desde febrero de 2018, todos los Estados contratantes en el Convenio de Chicago están obligados a establecer sistemas nacionales de información anticipada por norma de la Organización de Aviación Civil Internacional.

¹⁸ Directiva 2004/82/CE del Consejo sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas (DO L 261 de 6.8.2004) («Directiva relativa a la información anticipada sobre los pasajeros» o «Directiva IAP»).

La Comisión preparará una propuesta legislativa para crear **un Código de Cooperación Policial de la UE** que aprovechará los resultados de un estudio externo en curso y se fundamentará en un exhaustivo proceso de consulta, teniendo en cuenta las competencias de los Estados miembros. El objetivo es racionalizar los diversos instrumentos para la cooperación policial existentes, incluida la legislación relevante de la UE, las orientaciones del Consejo y las buenas prácticas de los Estados miembros derivadas de acuerdos bilaterales y multilaterales, y convertirlos en un código normativo coherente y moderno que también abarque herramientas de investigación.

Además, con el fin de hacer frente a los posibles obstáculos para la cooperación transfronteriza dirigida específicamente a acabar con las estructuras de la delincuencia organizada, la Comisión ha iniciado un estudio externo destinado a evaluar si la **Decisión marco del Consejo de 2008 relativa a la delincuencia organizada**¹⁹ sigue siendo adecuada para su finalidad.

Europol desempeña un importante papel como **plataforma de información penal de la UE**, pues facilita la cooperación y el intercambio de información entre los cuerpos de policía y elabora cada cuatro años el informe de la **Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la Unión Europea (SOCTA)**²⁰. En diciembre de 2020, la Comisión propuso fortalecer el mandato de Europol²¹ con el objetivo de satisfacer las necesidades operativas acuciantes, como la cooperación con partes privadas o el tratamiento de macrodatos. Las nuevas competencias y herramientas previstas en la propuesta permitirán que Europol intensifique el apoyo que presta a la lucha contra la delincuencia organizada. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo están trabajando en sus mandatos de cara a las próximas negociaciones interinstitucionales, que está previsto que comiencen a lo largo de este año. La Comisión facilitará las negociaciones y aspira a que los colegisladores lleguen a un rápido acuerdo antes de que termine 2021.

La **plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT)** es una de las principales herramientas destinadas a aplicar la presente estrategia y a redoblar los esfuerzos encaminados a luchar contra las estructuras de delincuencia organizada mediante operaciones coordinadas. Desde 2010, los Estados miembros utilizan EMPACT para

¹⁹ 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 11.11.2008.

²⁰ Europol elabora cada cuatro años el informe de la SOCTA basándose en las amplias contribuciones realizadas por los Estados miembros y otros interesados pertinentes. Define las principales amenazas delictivas presentes en la UE y propone cuáles serán las prioridades de la Unión en materia de delincuencia en los cuatro años siguientes. Este informe es el primer paso de cada ciclo de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT) y sienta la base a partir de la cual el Consejo aprueba las prioridades en términos de delincuencia en las que se centrará la UE en los cuatro años siguientes.

²¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación, COM(2020) 796 final; y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1862, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal en lo que respecta a la introducción de descripciones por Europol, COM(2020) 791 final, 9 de diciembre de 2020.

determinar cuáles son las amenazas prioritarias de la delincuencia en la UE que requieren una actuación colectiva²² y hacerles frente mediante la cooperación estructurada a escala de la Unión de las autoridades policiales, las autoridades aduaneras y fiscales, los magistrados, las instituciones y agencias europeas y, cuando proceda, terceros países, organizaciones internacionales y el sector privado²³.

A través de EMPACT, los Estados miembros y sus asociados llevan a cabo más de **200 acciones operativas conjuntas cada año**, las cuales están orientadas a luchar contra la delincuencia organizada, entre otras cosas generando una visión penal precisa de las prioridades de la UE en lo que respecta a la delincuencia, desarrollando las capacidades policiales para combatir delitos concretos, reforzando la cooperación con los socios internacionales, llevando a cabo actividades de prevención, investigando conjuntamente determinados fenómenos delictivos o grupos delictivos concretos, y estudiando sus métodos para blanquear capitales, cometer cibercrimes u obtener documentos fraudulentos. Aunque EMPACT ya obtiene unos resultados operativos significativos, por ejemplo, en lo que se refiere a las drogas embargadas o los delincuentes detenidos, en la actualidad no se aprovecha todo su potencial. Los Estados miembros y los socios externos no siempre lo utilizan tanto como podrían ni se involucran activamente debido a su complejidad, el desconocimiento de los agentes de primera línea y la escasa financiación disponible, que también impiden que se lleven a cabo operaciones más complejas que dañarían de manera más notable a los grupos de delincuencia organizada.

La Comisión colaborará con todos los interesados relevantes de EMPACT con miras a poner en práctica una serie de medidas, que se especifican en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a esta estrategia, encaminadas a aprovechar todo el potencial de EMPACT y convertirlo en un instrumento de referencia de la UE para la **cooperación operativa multidisciplinar y entre varias agencias** destinada a luchar contra la delincuencia organizada en la Unión.

Asimismo, la Comisión evaluará la viabilidad de introducir el mecanismo de EMPACT en la legislación de la UE, lo que consolidaría a EMPACT como un instrumento de la UE fundamental para que los Estados miembros y las agencias y organismos relevantes de la Unión cooperen operativamente en la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional. Además, convertiría a EMPACT en el vector permanente de la cooperación estructural entre las estrategias y medidas europeas y nacionales contra la delincuencia, con una metodología y un enfoque armonizados, y en la base jurídica para las alianzas conjuntas *ad hoc* basadas en necesidades operativas. La

²² En el período 2018-2021 son la cibercriminalidad, el narcotráfico, la ayuda a la inmigración ilegal, la delincuencia organizada contra la propiedad, la trata de seres humanos (para todas las formas de explotación, tales como la explotación sexual y laboral y todas las formas de trata de niños), el fraude en el ámbito de los impuestos especiales y en el IVA intracomunitario, el tráfico ilícito de armas de fuego, los delitos contra el medio ambiente, las operaciones financieras delictivas y el blanqueo de capitales, y el fraude documental.

²³ El ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional solía definir el marco de cooperación para definir las prioridades comunes, mientras que EMPACT era la plataforma operativa que permitía la cooperación entre distintos profesionales. En la actualidad, el término «EMPACT» engloba ambos conceptos.

Comisión tratará igualmente de reforzar considerablemente la financiación de EMPACT para que pueda llevar a cabo operaciones más complejas. La Comisión explorará además, junto con todos los interesados relevantes, la posibilidad de reestructurar la EMPACT actual en torno a cuatro pilares modernizados y mejorados²⁴, a los que complementarán los principios rectores contra la delincuencia organizada. Además, tratará de reforzar el papel que desempeñan las redes y los grupos de expertos europeos en el apoyo de las medidas de EMPACT. Por último, la Comisión, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior, fomentará que terceros países participen cada vez más en las actividades de EMPACT e impulsará el desarrollo de la metodología EMPACT fuera de la UE, adaptada a las necesidades operativas.

Para llevar ante la justicia a los delincuentes, las autoridades policiales y judiciales deben colaborar estrechamente: para que la respuesta contra la delincuencia organizada sea efectiva, es necesario adoptar medidas que fortalezcan la cooperación judicial. Las recomendaciones del Parlamento²⁵ y las Conclusiones del Consejo²⁶ exhortan a que se mejore el funcionamiento práctico de la **orden de detención europea**²⁷. Por este motivo, la Comisión está velando por que se utilicen correctamente, tras publicar un informe sobre la aplicación de las órdenes de detención europeas²⁸, y proporcionará orientaciones al respecto en un manual actualizado.

Asimismo, para evitar que se realicen investigaciones paralelas de aquellos delincuentes que operan en múltiples jurisdicciones, podrían ser necesarias normas comunes que permitan a los Estados miembros trasladar los procesos penales a otro Estado miembro —por ejemplo, el Estado miembro del que sea nacional el sospechoso—, teniendo en cuenta la Decisión marco para la prevención de conflictos de jurisdicción²⁹. En estos momentos, la Comisión está estudiando este asunto en mayor profundidad con el fin de valorar si es necesario que la UE adopte medidas en esta esfera. Además, la Comisión está examinando los problemas que surgen en relación con la recopilación, la transferencia y la utilización de pruebas en los procedimientos judiciales transfronterizos y los posibles caminos a seguir³⁰.

Dado que es esencial comunicar y compartir información en el seno de los equipos conjuntos de investigación, la Comisión trabajará para desarrollar una plataforma de colaboración para dichos equipos y para incrementar la cooperación de Eurojust con terceros países. Asimismo,

²⁴ La secuencia de los cuatro pilares mejorados sería la siguiente: 1) observar, detectar y orientar; 2) decidir y planificar juntos; 3) combatir, prevenir y perturbar; 4) aprender y repetir.

²⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_ES.html

²⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/es/pdf>

²⁷ Véase el *Manual europeo para la emisión y ejecución de órdenes de detención europeas*, DO C 335 de 6.10.2017: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006\(02\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DA).

²⁸ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 2 de julio de 2020, sobre la aplicación de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, COM(2020) 270 final, 2.7.2020.

²⁹ Decisión Marco 2009/948/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales (DO L 328 de 15.12.2009).

³⁰ En marzo de 2020 se ha publicado un estudio sobre el uso transfronterizo de pruebas.

como anunció en la Comunicación sobre la digitalización de la justicia en la UE³¹, a finales de 2021 la Comisión presentará una propuesta destinada a facilitar una comunicación y un intercambio de información y documentos seguros entre los órganos jurisdiccionales, las autoridades nacionales y, cuando proceda, las agencias de justicia y asuntos de interior. Además, la Comisión apoyará la modernización del sistema de gestión de casos de Eurojust con el objetivo de ayudar a esta agencia a formular observaciones a las autoridades nacionales y establecer enlaces judiciales entre las investigaciones en curso. Esto debería facilitar que Eurojust colabore de manera eficiente con sus asociados, en particular Europol y la Fiscalía Europea, ayudando a coordinar las investigaciones a escala nacional y evitando investigaciones paralelas con miras a garantizar la eficacia de los enjuiciamientos.

1.3. Cooperación internacional

La cooperación policial fuera de la Unión es necesaria para dismantelar las redes delictivas y las rutas de transporte mundiales. Resulta esencial reforzar la cooperación internacional, por ejemplo, mediante las actividades de las agencias de justicia y asuntos internos relevantes, en particular en lo que respecta a los países de la vecindad europea y los países candidatos.

Urge seguir desarrollando la inteligencia sobre delincuencia grave y organizada en Europol y fomentar el intercambio de información y la investigación con terceros países y regiones que concentran gran parte de la delincuencia organizada de alto riesgo que afecta a los Estados miembros de la UE, entre otras cosas trasladando a funcionarios de enlace bilaterales de los Estados miembros a estas zonas críticas. La Comisión ha recibido directrices para negociar acuerdos internacionales con terceros países cuyo objetivo es intercambiar datos personales con Europol³² y facilitar la cooperación judicial con Eurojust³³, y se esforzará por avanzar en estas difíciles negociaciones.

Además, los programas y proyectos de la UE en materia de cooperación internacional son importantes para establecer redes policiales y de justicia penal intercontinentales. La Comisión seguirá ampliando el apoyo que brinda a dichas redes y a las operaciones conjuntas.

La estrategia de la UE en materia de seguridad exterior en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Común de Seguridad y Defensa sigue siendo un componente esencial de los esfuerzos de la Unión encaminados a combatir la delincuencia organizada con el fin de reforzar la estabilidad y proteger los intereses de seguridad europeos. El Alto Representante/Vicepresidente seguirá desempeñando, con el apoyo del Servicio Europeo de Acción Exterior, un papel fundamental en la mejora de la cooperación estratégica y operativa con terceros países y organizaciones internacionales, haciendo un uso pleno de sus herramientas externas, como los diálogos de alto nivel, la red de expertos en lucha contra el terrorismo/seguridad de las delegaciones de la UE y, cuando sea pertinente, las misiones y

³¹ Comunicación de la Comisión titulada «La digitalización de la justicia en la UE: Un abanico de oportunidades», COM (2020) 710 final, 2.12.2020.

³² Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez, Turquía y Nueva Zelanda.

³³ Argelia, Argentina, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Colombia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Túnez y Turquía.

operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa. Asimismo, la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior continuarán priorizando los proyectos de desarrollo de la capacidad en terceros países, y en particular en los países candidatos y de la vecindad europea, con el objetivo de respaldar la cooperación operativa con los Estados miembros y las agencias de la UE y de dotar a los asociados con herramientas que los ayuden a acabar con las complejas estructuras delictivas que podrían afectar a la Unión.

Interpol es otro agente clave en la cooperación internacional contra la delincuencia organizada. Sus 18 bases de datos contienen más de 100 millones de documentos policiales sobre delincuentes buscados, presuntos terroristas, huellas dactilares, vehículos robados, documentos de viaje robados y perdidos, armas y armas de fuego, entre otros aspectos. Estas bases de datos ayudan a las autoridades policiales y judiciales a detectar los vínculos existentes, con lo que facilitan las investigaciones contra la delincuencia organizada transnacional. En paralelo a esta estrategia, la Comisión va a adoptar **una Recomendación al Consejo para que empiece a negociar con Interpol** un acuerdo de cooperación entre la UE e Interpol orientado a mejorar la cooperación y a subsanar las necesidades operativas.

La **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional**, en la que son partes la Unión Europea y los Estados miembros, es el principal instrumento internacional que permite la cooperación y la asistencia judicial recíproca cuando se investigan casos de delincuencia organizada. En 2021, la Comisión actualizará la declaración de competencias para armonizarla con las modificaciones del Tratado de Lisboa³⁴ y asegurarse de que la **Fiscalía Europea** pueda utilizar las normas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional relativas a la asistencia jurídica recíproca para cooperar con las autoridades de terceros países. Además, la Comisión estudiará la posibilidad de notificar a la Fiscalía Europea como autoridad responsable en el contexto de los acuerdos de cooperación de la Unión con terceros países existentes y, cuando sea necesario, valorará la posibilidad de iniciar negociaciones con determinados terceros países prioritarios. Como indica la Declaración de Kioto que se aprobó en el 14.º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, la Unión y los Estados miembros tienen la firme determinación de reforzar el marco internacional que promueve el Estado de Derecho, la prevención de la delincuencia y la justicia penal, en particular participando activamente en los procesos en curso destinados a revisar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Medidas clave:

La Comisión:

³⁴ La entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009 y la conclusión del período de transición para los instrumentos del antiguo tercer pilar el 1 de diciembre de 2014 han alterado los límites de las competencias de la UE pertinentes para aplicar esta Convención. El título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (artículos 82 y 83) confirió nuevas competencias a la UE, que las ha ejercido legislando en ámbitos políticos de interés. Además, el proceso de examen de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional debería basarse en una declaración de competencias actualizada.

- Propondrá fortalecer el **Marco de Prüm** (cuarto trimestre de 2021).
- Propondrá crear un **Código de Cooperación Policial** de la UE (cuarto trimestre de 2021).
- Propondrá que se revise la Directiva relativa a la **información anticipada sobre los pasajeros** (primer trimestre de 2022).
- Establecerá una **plataforma de colaboración** para los equipos conjuntos de investigación (cuarto trimestre de 2021).
- Colaborará con todas las partes interesadas relevantes con miras a **reestructurar, ampliar y modernizar** la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas (EMPACT) y convertirla en el **instrumento de referencia de la UE para luchar contra la delincuencia internacional organizada y grave** mediante una serie de medidas y una propuesta legislativa (2023).
- **Incrementará** considerablemente la **financiación** de EMPACT a través del Fondo de Seguridad Interior para el período 2021-2027.
- Iniciará la negociación de acuerdos de **cooperación** entre **Eurojust** y terceros países.
- Impulsará las negociaciones para la cooperación entre **Europol** y terceros países.
- Reforzará, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior, la **cooperación internacional** con terceros países y organizaciones internacionales.

Se invita al Parlamento Europeo y al Consejo a que:

- Avancen en las negociaciones legislativas relativas a la **revisión del Reglamento sobre Europol** y, en particular, en lo que respecta a la modificación del Reglamento sobre el Sistema de Información de Schengen, con el objetivo de llegar a un **acuerdo rápidamente**.

Se invita al Consejo a que:

- Adopte la recomendación de empezar a negociar con **Interpol** un acuerdo de cooperación entre la UE e Interpol.

2. Investigaciones eficaces: dismantelar las estructuras de delincuencia organizada y combatir los delitos de alta prioridad

2.1. Redoblar los esfuerzos para acabar con las estructuras de delincuencia organizada

Las investigaciones policiales no deberían detenerse tras el embargo de elementos ilegales o la detención de delincuentes de bajo nivel, sino centrarse en los agentes y las redes que constituyen la espina dorsal de los ecosistemas delictivos.

La mayoría de las organizaciones delictivas están estructuradas en torno a un grupo principal o de manera jerárquica³⁵, y el panorama de la delincuencia organizada se caracteriza por ser un entorno interrelacionado en el que distintos grupos y personas cooperan de forma sistemática a través de «empresas conjuntas» en el marco de redes delictivas dispersas y fluidas. Las organizaciones delictivas que controlan las cadenas de suministro de los mercados delictivos internacionales cooperan con grupos más reducidos especializados en determinadas actividades y con personas que les prestan servicios esenciales, como la falsificación de documentos, asesoramiento jurídico, comunicaciones cifradas o transporte. La capacidad de los grupos delictivos para establecer nexos entre sí socava los esfuerzos de los cuerpos de seguridad, ya que en caso de intervención policial resulta fácil sustituir a cada eslabón de la cadena delictiva.

Frente a este panorama, resulta crucial acelerar el **desmantelamiento de las estructuras de delincuencia organizada**, centrando la atención en los grupos que entrañan un mayor riesgo para la seguridad europea y en los altos mandos de las organizaciones delictivas. Con este objetivo, algunos Estados miembros han establecido estructuras nacionales u organismos en los cuerpos de seguridad y el poder judicial especializados en la lucha contra las organizaciones de carácter mafioso. Estas experiencias han demostrado su eficacia a la hora de impulsar la adopción de un enfoque estratégico que promueva los esfuerzos encaminados a desmantelar las infraestructuras delictivas. Asimismo, el establecimiento de unidades policiales u órganos judiciales especializados favorecería la cooperación transfronteriza. La Comisión promoverá el intercambio de buenas prácticas con miras a facilitar que los Estados miembros reproduzcan estos modelos adaptándolos a las peculiaridades nacionales.

A escala europea, la cooperación operativa contra los grupos de delincuencia organizada de carácter mafioso llevada a cabo a través de la **Red @ON**³⁶ facilita el destacamento en los distintos Estados miembros de investigadores especializados cuyo fin es ayudar en la investigación de los grupos de delincuencia organizada transfronterizos. Otro hito importante es la labor realizada por Europol en colaboración con los Estados miembros para definir **objetivos de alto riesgo**³⁷, es decir, presuntos miembros de organizaciones delictivas que entrañan un riesgo especialmente elevado para dos o más Estados miembros, y emprender actividades de inteligencia e investigación contra ellos.

Es indispensable aumentar la cooperación estructural para intensificar las actuaciones contra las organizaciones delictivas. Si se elaborasen **criterios comunes** a todos los Estados miembros para la **identificación de los objetivos de alto valor** y se facilitase la cooperación operativa y el intercambio de información en tiempo real, se podrían realizar más investigaciones conjuntas y sistemáticas de las personas que desempeñan un papel fundamental en una red delictiva. Se debería reforzar la actual Red @ON incorporando a

³⁵ Según el informe de la SOCTA de 2021, el 43 % de los grupos de delincuencia organizada están estructurados en torno a un grupo central, el 40 % tienen una estructura jerárquica y el 17 % son redes dispersas.

³⁶ En la actualidad, dieciséis Estados miembros participan en la Red @ON, que existe desde 2014.

³⁷ Desde 2018, esta iniciativa ha conducido a la detención de 75 objetivos de alto riesgo y a 2 529 asociados suyos, así como al embargo de bienes por un valor de 310 millones EUR.

todos los Estados miembros y desarrollando buenas prácticas, así como estableciendo un vínculo más estrecho con la labor de EMPACT contra las redes delictivas.

Para hacer más hincapié en las investigaciones de la delincuencia organizada también es necesario **conocer en más profundidad a los grupos** que constituyen el núcleo del complejo entramado de redes **de delincuencia organizada**. Europol y los Estados miembros deben seguir trabajando en desarrollar una visión estratégica y táctica basada en datos de los grupos que suponen una mayor amenaza para la seguridad europea, entre otras cosas elaborando informes *ad hoc* que complementen la Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la UE (SOCTA). El intercambio de información estratégica con otros agentes, incluidas las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa, puede ser beneficioso en este sentido. Es necesario igualmente examinar mejor la dimensión de las actividades delictivas y las medidas emprendidas por los Estados miembros. El carácter opaco de la delincuencia organizada dificulta medir y cuantificar estas actividades. Además, los datos y las estadísticas de los que dispone la Unión Europea están fragmentados, ya que fundamentalmente se recopilan a raíz de las obligaciones de información previstas en distintos actos legislativos. Sobre la base de los resultados de un estudio integral que ya se ha llevado a cabo³⁸, la Comisión valorará si es necesario recopilar estadísticas en esta esfera de un modo más sistemático.

2.2. Respuesta adaptada a tipos concretos de delitos

De acuerdo con la SOCTA de 2021, los grupos de delincuencia organizada activos en Europa ejercen diversas actividades delictivas; la mayoría de ellos están implicados en el narcotráfico y la delincuencia organizada contra la propiedad, seguidos del fraude (incluidos el fraude aduanero, en el ámbito de los impuestos especiales y en materia de IVA), el tráfico ilícito de migrantes y la trata de seres humanos. Mientras que algunos grupos están especializados en un mercado delictivo concreto, otros **diversifican** cada vez más sus actividades, aprovechando los beneficios obtenidos con un delito para financiar su expansión a otros ámbitos delictivos. Cada tipo de delito requiere una respuesta específica desde el punto de vista legislativo y político.

La UE ha establecido normas referentes a delitos graves como el tráfico ilícito de migrantes³⁹, así como normas destinadas a detectar y prohibir nuevas sustancias psicoactivas⁴⁰, controlar la

³⁸ *Overview of the availability, comparability and consistency of administrative statistical data on recorded crime and on the stages of the criminal justice process in the EU* (Estudio sobre la disponibilidad, la comparabilidad y la coherencia de los datos estadísticos administrativos sobre los delitos registrados y las fases del proceso de justicia penal en la UE), marzo de 2021, DR0121067ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/065004>.

³⁹ Decisión Marco 2002/946/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO L 328 de 5.12.2002).

⁴⁰ Reglamento (UE) 2017/2101 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1920/2006 en lo relativo al intercambio de información, al sistema de alerta rápida y al procedimiento de evaluación del riesgo de las nuevas sustancias psicotrópicas, DO L 305 de 21.11.2017.

posesión y el comercio de armas de fuego, y evitar la reactivación de armas neutralizadas⁴¹. El narcotráfico sigue siendo una fuente de ingresos primordial para los grupos de delincuencia organizada, y la Unión definió las prioridades en ese sentido para los próximos cinco años en la **Estrategia de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025**, que fue aprobada por el Consejo en diciembre de 2020⁴². Mientras el Consejo sigue debatiendo el **Plan de Acción contra la Droga** conexo, la Comisión está preparando las primeras iniciativas para poner en práctica la Estrategia y el Plan de Acción⁴³.

Las armas de fuego son uno de los principales causantes del aumento de la violencia que ejercen los grupos delictivos, pues les permiten intimidar a sus adversarios y ejercer control sobre sus integrantes y mercados. La Comisión empezó a implementar el nuevo Plan de Acción de la UE **sobre el Tráfico de Armas de Fuego 2020-2025** con miras a limitar la disponibilidad de armas de fuego en posesión de delincuentes. En ese sentido, publicará el informe de aplicación de la Directiva sobre las armas de fuego, el cual definirá formas iniciales de mejorar el marco jurídico.

El tráfico ilícito de migrantes, que continúa siendo una de las principales actividades de los grupos de delincuencia organizada, pone en peligro a los migrantes y es perjudicial para los objetivos de gestión migratoria de la UE. La Comisión adoptará en 2021 un **nuevo Plan de Acción contra el tráfico ilícito de migrantes** encaminado a combatir las redes delictivas que ejercen esta actividad, apoyar la cooperación policial y entre distintas agencias, y fomentar la cooperación con terceros países y, cuando proceda, con las misiones y operaciones de la Política Común de Seguridad y Defensa.

Los grupos de delincuencia organizada se dedican a menudo a la **trata de seres humanos**, un tipo de delito especialmente aberrante. Cada vez es más frecuente que capten a sus víctimas en línea, falsifiquen documentos de identidad y permisos de trabajo, y las exploten con fines sexuales o las obliguen a trabajar, delinquir o mendigar. Aunque las prioridades y las medidas de la presente estrategia abarcan la trata de seres humanos, la Comisión propone junto a ella una Estrategia específica de la UE para Combatir la Trata de Seres Humanos que se llevará a cabo en el período 2021-2025 con el fin de afrontar las características particulares de este delito.

La **ciberdelincuencia** es cada vez más agresiva y beligerante. La rápida digitalización de la sociedad, que se ha acelerado a raíz de la pandemia de COVID-19, genera nuevas vulnerabilidades que pueden ser aprovechadas por los ciberdelincuentes. Los ataques cibernéticos, como la creación y propagación de programas maliciosos, la piratería

⁴¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-firearms_en

⁴² Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de la UE en materia de Lucha contra la Droga 2021-2025, 14178/20, 18 de diciembre de 2020.

⁴³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12854-Alternatives-to-coercive-sanctions-for-drug-using-offenders>.

informática para robar datos personales o industriales delicados o los ataques de denegación de servicios, se han multiplicado y sofisticado en el último año⁴⁴.

El **Centro Europeo de Ciberdelincuencia de Europol**, que se creó en 2013, ha desempeñado un papel clave para detectar cómo la delincuencia organizada utiliza la pandemia de COVID-19 en su propio beneficio y para crear materiales de concienciación e informes para informar a los Estados miembros y a la población, así como para apoyar las investigaciones de estafas en línea cometidas por grupos de delincuencia organizada. Además, ha publicado sus informes periódicos de la **Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada en Internet (IOCTA)**, que constituyen una importante fuente de información para definir las prioridades de las operaciones y las políticas⁴⁵.

En consonancia con la Estrategia de la UE para una Lucha Más Eficaz contra el Abuso Sexual de Menores de 2020 y la Estrategia Integral de la UE sobre los Derechos del Niño (2021-2025), la Comisión propondrá en 2021 legislación orientada a mejorar la protección de los niños y las niñas frente a los **abusos sexuales de menores** que, entre otras medidas, exigirá que los proveedores de servicios en línea pertinentes detecten materiales de pornografía infantil conocidos y los denuncien a las autoridades públicas⁴⁶. La legislación garantizará igualmente la coherencia con otras iniciativas legislativas y, en particular, con la propuesta de Ley de Servicios Digitales⁴⁷. La Comisión también sigue ayudando al Parlamento Europeo y el Consejo con el fin de llegar a un acuerdo, lo antes posible, acerca de la propuesta de Reglamento relativo a los esfuerzos voluntarios de determinados proveedores de servicios en la lucha contra el abuso sexual de menores en línea⁴⁸. Al mismo tiempo, Europol ha estado respaldando la expansión de su eficaz campaña «Trace an Object» («Rastrea un Objeto») con la que, mediante la colaboración ciudadana, obtiene información sobre objetos concretos presentes en imágenes de pornografía infantil, la cual puede ayudar a acotar la ubicación geográfica donde se cometieron dichos abusos y, en última instancia, contribuir a la identificación y el rescate de las víctimas.

El abandono paulatino de los pagos en efectivo, acelerado por la pandemia, ha generado oportunidades adicionales de fraude y falsificación de **medios de pago distintos del efectivo**,

⁴⁴ Véase *2020 Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)* [Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada en Internet (IOCTA) de 2020] en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>, así como otros informes de Europol disponibles en <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>.

⁴⁵ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>

⁴⁶ Comunicación de la Comisión sobre una estrategia de la UE para una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores, COM(2020) 607 final, 24.7.2020.

⁴⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mercado único de servicios digitales (Ley de servicios digitales) y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE, COM(2020) 825 final, 15.12.2020.

⁴⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una excepción temporal a determinadas disposiciones de la Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al uso de tecnologías por proveedores de servicios de comunicaciones interpersonales independientes de la numeración para el tratamiento de datos personales y de otro tipo con fines de lucha contra el abuso sexual de menores en línea, COM(2020) 568 final, 10.9.2020.

como las tarjetas de crédito y los instrumentos de pago en línea⁴⁹, lo que supone una grave amenaza para la seguridad de la UE. Constituyen una importante fuente de ingresos para la delincuencia organizada y facilitan actividades delictivas como el narcotráfico y la trata de seres humanos. En 2019, la UE adoptó normas más estrictas⁵⁰ que los Estados miembros deben implementar, a más tardar, el 31 de mayo de 2021. La Comisión seguirá de cerca los avances para asegurarse de que las nuevas normas son plenamente efectivas.

El **fraude**, que engloba el fraude aduanero, el fraude en el ámbito de los impuestos especiales y el fraude en materia de IVA, es otro ámbito delictivo que cada vez es más atractivo para la delincuencia organizada. Además de la labor que están realizando actualmente Europol y Eurojust en esta esfera, la **Fiscalía Europea** investigará y perseguirá los delitos que impliquen la participación en una organización delictiva, si las actividades de dicha organización se centran en cometer delitos que afectan al presupuesto de la Unión, lo que incluye el fraude grave en materia de IVA a escala transfronteriza.

La **falsificación** de productos es un delito de gran impacto. Los productos falsificados representan el 6,8 % de las importaciones de la UE⁵¹ y son una fuente de ingresos relevante para los grupos de delincuencia organizada. La falsificación de productos médicos y sanitarios es considerable y va en aumento, pues este fenómeno ha crecido de forma alarmante a raíz de la pandemia de COVID-19. Los grupos de delincuencia organizada han empezado a producir y suministrar equipos de protección individual, kits de diagnóstico y productos farmacéuticos falsificados, y existe el riesgo de que traten de aprovechar las oportunidades derivadas de la elevada demanda de vacunas en la UE. Las autoridades policiales, junto con Europol y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, están llevando a cabo con éxito importantes operaciones que se están traduciendo en una gran cantidad de detenciones y embargos de productos falsificados, tales como productos médicos, juguetes, alimentos y bebidas⁵². Pese a ello, es necesario tomar más medidas para reforzar la cooperación operativa con vistas a combatir la falsificación. Los grupos de delincuencia organizada cada vez cometen más delitos como la falsificación de productos fitosanitarios y el uso fraudulento del logotipo ecológico de la UE. La Comisión aprovechará su marco oficial de controles aplicación de la ley para seguir redoblando sus esfuerzos encaminados a acabar con el fraude alimentario, y trabajará para empoderar a las autoridades nacionales, crear una política de tolerancia cero y multiplicar las medidas de prevención, control y disuasión, así como las sanciones efectivas.

⁴⁹ <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/beyond-pandemic-what-will-criminal-landscape-look-after-covid-19>

⁵⁰ Directiva (UE) 2019/713 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo (DO L 123 de 10.5.2019).

⁵¹ OCDE/EUIPO (2019), *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade* (Tendencias en el comercio de productos falsificados y piratas. Comercio ilícito), publicación de la OCDE, Oficina de Propiedad Intelectual de París/la Unión Europea, <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>.

⁵² Véanse, por ejemplo, las operaciones [Pangea XIII](#) (productos médicos), [LUDUS](#) (juguetes) y [Opson IX](#) (alimentos y bebidas). Durante la operación Shield coordinada por Europol, que concluyó en septiembre de 2020, se embargaron casi 33 millones de productos médicos falsificados relacionados con la COVID-19, incluidas 8 toneladas de materias primas, mascarillas, pruebas y kits de diagnóstico.

Con este objetivo, en noviembre de 2020 la Comisión adoptó el Plan de Acción sobre Propiedad Intelectual, y en 2022 establecerá un **conjunto de herramientas de la UE contra la falsificación** que establezca principios para la acción conjunta, la cooperación y el intercambio de datos entre los titulares de los derechos, los intermediarios y las autoridades policiales⁵³. Dado que los productos médicos suelen falsificarse en terceros países, es importante reforzar la gobernanza mundial, fundamentalmente mediante la adhesión y la ratificación por parte de los Estados miembros de la UE, y de ser posible de la propia Unión, del Convenio del Consejo de Europa sobre **falsificación de productos médicos**. Hasta la fecha, catorce Estados miembros han firmado este Convenio, y solo seis lo han ratificado⁵⁴.

Conviene prestar especial atención a los **delitos contra el medio ambiente**, pues tienen efectos nocivos sobre la biodiversidad y el medio ambiente, la salud y la cohesión social en la UE y en terceros países. Se sigue comerciando ilegalmente con todo tipo de especies silvestres —plantas, animales y sus derivados— y de animales de compañía, a menudo a gran escala y con posibles consecuencias devastadoras. La gestión y el transporte ilegal de residuos debilita a las industrias legítimas de tratamiento y reciclado de residuos. La UE ha adoptado legislación orientada a regular el comercio legal de vida silvestre⁵⁵ y de residuos⁵⁶, y exigió a los Estados miembros que tipifiquen como delito y sancionen una amplia variedad de delitos contra el medio ambiente⁵⁷. El Plan de Acción de la UE contra el Tráfico de Especies Silvestres de 2016 y el Plan de Acción de Cumplimiento y Gobernanza Medioambiental de 2018 han complementado estos instrumentos legislativos. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude ha perfeccionado considerablemente sus actividades operativas en la lucha contra el comercio ilícito de productos que entrañan un riesgo para el medio ambiente.

A pesar de estos esfuerzos, con frecuencia las autoridades de inspección, policiales y judiciales carecen de la capacidad y los recursos necesarios para detectar e investigar de manera efectiva los delitos contra el medio ambiente y emprender acciones penales contra ellos. Así sucede, en concreto, en aquellos Estados miembros que no poseen organismos policiales o judiciales especializados ni cuentan con un enfoque estratégico para combatir los delitos contra el medio ambiente. Es necesario fortalecer la capacidad policial a escala nacional y de la Unión. Las sanciones impuestas no son lo suficientemente disuasorias, y la

⁵³ Comunicación de la Comisión titulada «Aprovechar al máximo el potencial innovador de la UE: un plan de acción sobre propiedad intelectual e industrial para apoyar la recuperación y la resiliencia de la UE» [COM(2020) 760 final, 25.11.2020].

⁵⁴ Convenio CETS n.º 211. El Convenio ha sido ratificado por Bélgica, Croacia, España, Francia, Hungría y Portugal. Austria, Chipre, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Italia, Luxemburgo y Eslovenia lo han firmado, pero todavía no lo han ratificado. Además del Convenio sobre falsificación de productos médicos, la Directiva 2011/62/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2011, que modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos de uso humano, en lo relativo a la prevención de la entrada de medicamentos falsificados en la cadena de suministro legal (DO L 174 de 1.7.2011), establece normas y mecanismos destinados a reforzar los requisitos de verificación aplicables al fabricante de medicamentos a tal fin.

⁵⁵ https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm

⁵⁶ Véase el artículo 50 del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (DO L 190 de 12.7.2006).

⁵⁷ Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal (DO L 328 de 6.12.2008) («Directiva relativa a la protección del medio ambiente»).

coordinación y el intercambio de información dentro de los Estados miembros y entre ellos, en particular entre las autoridades administrativas y los organismos policiales, son insuficientes⁵⁸. La Comisión está revisando el **Reglamento sobre los traslados de residuos** y el **Plan de Acción contra el Tráfico de Especies Silvestres de la UE**. La **Directiva sobre los delitos contra el medio ambiente** se revisará con el fin de aclarar el alcance de los delitos contra el medio ambiente, aportar más precisión en lo que respecta a las sanciones, facilitar el uso de herramientas de investigación eficaces e impulsar la cooperación transfronteriza y el intercambio de información. Además, se reforzará la cooperación a través de las redes europeas de aplicación y cumplimiento de la legislación medioambiental. Por último, dado que la dimensión internacional del tráfico de especies silvestres es crucial, la Comisión promoverá la adopción de un protocolo adicional en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El tráfico ilegal de **bienes culturales** tiene consecuencias devastadoras para el patrimonio cultural de los países, facilita un medio de financiación a las organizaciones delictivas y es esencial para el blanqueo de capitales. Para responder de manera efectiva a este delito, es necesario mejorar la supervisión y el intercambio de información, reforzar la cooperación policial y aduanera, fortalecer la cooperación sobre el terreno en relación con la justicia y los asuntos de interior y la Política Común de Seguridad y Defensa, y aprovechar los conocimientos especializados de los diversos agentes públicos y privados. El acceso rápido a arqueólogos e historiadores del arte puede contribuir enormemente a las investigaciones del tráfico ilegal de bienes culturales. Con el propósito de combatir este tipo único de delito, la Comisión continuará apoyando el desarrollo de la capacidad entre expertos en materia de patrimonio cultural, en particular creando una red de expertos a la que los Estados miembros puedan recurrir en el marco de EMPACT. Se favorecerá que cooperen de manera estructurada con la policía a fin de facilitar las investigaciones y la financiación de proyectos relacionados con el tráfico ilegal de bienes culturales. Asimismo, la Comisión estudiará otras medidas necesarias para plantar cara a este fenómeno, tales como mejorar la trazabilidad en línea y fuera de línea de los bienes culturales en el mercado interior o cooperar con terceros países donde se saquean bienes culturales. A tal fin, la Comisión propondrá en 2022 un plan de acción para combatir el tráfico ilegal de bienes culturales.

Medidas clave:

La Comisión:

- Propondrá que se modifique la **Directiva relativa a la protección del medio ambiente** (cuarto trimestre de 2021).
- Como parte de su propuesta para modificar el **Reglamento sobre los traslados de residuos**, reforzará las disposiciones relativas a la aplicación de la ley para combatir el traslado ilegal de residuos (segundo trimestre de 2021).

⁵⁸ Evaluación de la Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal («Directiva relativa a la protección del medio ambiente»), SWD(2020) 259 final, 28.10.2020.

- Establecerá un **conjunto de herramientas de la UE contra la falsificación** que establezca principios para la acción conjunta, la cooperación y el intercambio de datos entre los titulares de los derechos, los intermediarios y las **autoridades policiales** (2022).
- Propondrá un **plan de acción sobre el tráfico ilegal de bienes culturales** (2022).
- Valorará la posibilidad de que la Unión se adhiera al **Convenio** del Consejo de Europa sobre **falsificación de productos médicos**.

Se insta a los Estados miembros a que:

- **Se unan a la Red @ON y la fortalezcan** en lo que respecta a los grupos de delincuencia organizada de carácter mafioso, y estudien una integración más estructurada de una **estrategia específica contra las redes delictivas en EMPACT**.
- Establezcan o sigan mejorando las estructuras de coordinación nacionales o los **organismos especializados** de las autoridades policiales y judiciales centrados en luchar contra las estructuras de delincuencia organizada.
- Se adhieran al **Convenio del Consejo de Europa sobre falsificación de productos médicos** y lo ratifiquen.

Se insta a los Estados miembros y Europol a que:

- Desarrollen criterios de identificación comunes para seleccionar e investigar los **objetivos de alto valor** y prioricen las investigaciones de aquellas personas y redes delictivas que entrañan un mayor riesgo para la seguridad de la UE.
- Adquieran **conocimientos** estratégicos y tácticos sobre los grupos de delincuencia organizada de alto riesgo.
- Refuercen la **cooperación** estratégica y operativa en la lucha contra la **falsificación de productos médicos** con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y la Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea, entre otros organismos, así como a escala mundial.

3. Eliminar los beneficios generados por la delincuencia organizada y evitar su infiltración en la economía legal y la sociedad

3.1. Reforzar las medidas de recuperación de activos y lucha contra el blanqueo de capitales y promover las investigaciones financieras

La delincuencia organizada en la UE depende fundamentalmente de su capacidad para blanquear los enormes beneficios que obtiene con sus actividades. Si bien tres cuartos de las organizaciones delictivas siguen recurriendo a métodos básicos para ocultar sus beneficios ilícitos, tales como la inversión en inmuebles u otros bienes de gran valor, otras utilizan métodos cada vez más sofisticados con la asistencia de blanqueadores de capitales de cuello

blanco⁵⁹. El rastro financiero que los delincuentes dejan tras de sí es un indicador clave de su actividad y proporciona pistas útiles para los investigadores, así como pruebas de incalculable valor contra los autores. En consecuencia, hacer un seguimiento de las finanzas de los delincuentes es esencial para descubrir actividades delictivas, impedir su comisión y evitar que se infiltren en la economía legal y la sociedad.

Pese a los avances de los marcos jurídicos destinados a luchar contra el blanqueo de capitales y recuperar activos, solo se detecta un pequeño porcentaje de las actividades de blanqueo de capitales, y únicamente se confisca el 1 % de los activos de origen delictivo⁶⁰. Esta situación se ha agravado con el uso cada vez mayor de canales financieros sometidos a una vigilancia más limitada que la del sector bancario, como las **monedas virtuales**.

Es preciso reforzar la lucha contra las operaciones financieras delictivas. Como destaca el Plan de Acción contra el Blanqueo de Capitales de 2020⁶¹, es necesario mejorar considerablemente el marco de la UE centrado en ese objetivo con el fin de subsanar las enormes divergencias en su aplicación y las graves deficiencias existentes en el cumplimiento de las normas. No se está aprovechando al máximo el potencial de las investigaciones financieras, en parte debido a que los cuerpos de seguridad no poseen las capacidades necesarias para llevar a cabo estas investigaciones complejas y onerosas.

Además, el alcance reducido del marco jurídico de los decomisos en lo que se refiere a los activos y las actividades delictivas que cubre limita la capacidad para privar a los delincuentes de los activos que han obtenido ilegalmente. Es más, en la actualidad los organismos de recuperación de activos tienen dificultades para localizar dichos activos debido a que, entre otras cosas, no están facultados para inmovilizar temporalmente bienes con el propósito de evitar la desaparición de activos ni pueden acceder de forma directa e inmediata a determinados registros públicos, como los catastros o los registros mercantiles centrales⁶². Por otro lado, los activos recuperados no siempre se gestionan con eficiencia y no se utilizan lo suficiente para compensar a las víctimas o beneficiar a la sociedad.

Como se anunció en el Plan de Acción contra el Blanqueo de Capitales de 2020, es prioritario garantizar la aplicación efectiva del actual marco de lucha contra el blanqueo de capitales. Además de los esfuerzos en curso para garantizar su aplicación efectiva, la Comisión está preparando propuestas legislativas encaminadas a reforzar y perfeccionar el **marco de lucha contra el blanqueo de capitales de la UE**. A tal fin, en el segundo trimestre de 2021

⁵⁹ Europol, *2021 EU Serious and Organised Threat Assessment Report (EU SOCTA)* [Informe de la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE (SOCTA) de 2021], 12 de abril de 2021; <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁶⁰ Europol, *Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU – Survey of statistical information 2010-2014* (¿Sigue resultando provechoso el delito? Recuperación de activos de origen delictivo en la UE — Encuesta de información estadística 2010-2014), 2016, disponible en: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crimestill-pay>.

⁶¹ Comunicación de la Comisión sobre un Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, C(2020) 2800 final, 7.5.2020.

⁶² Véanse las Conclusiones del Consejo sobre la mejora de las investigaciones financieras para luchar contra la delincuencia grave y organizada, 8927/20, 17 de junio de 2020.

propondrá establecer un código normativo único directamente aplicable que fortalezca la supervisión en la Unión e instaure un mecanismo de coordinación y apoyo a escala de la UE para las Unidades de Información Financiera.

También es necesario seguir promoviendo la realización de **investigaciones financieras tempranas** en todos los Estados miembros, así como desarrollar la capacidad de los investigadores para afrontar la dimensión financiera de la delincuencia organizada. Las Conclusiones del Consejo sobre la mejora de las investigaciones financieras de 2020⁶³ instan a los Estados miembros a garantizar que las investigaciones financieras formen parte de todo tipo de investigaciones penales relativas a la delincuencia organizada. Del mismo modo, Europol ha redoblado sus capacidades para ayudar a los Estados miembros a efectuar investigaciones financieras mediante el establecimiento del Centro Europeo para Delitos Financieros y Económicos.

Es igualmente esencial intensificar las labores de **inmovilización y decomiso** fortaleciendo aún más el marco jurídico en la UE y las capacidades operativas de los **organismos de recuperación de activos**. Conviene explorar las medidas de decomiso no basado en condenas, ya que pueden contribuir a incrementar la cantidad de activos embargados cuando, por ejemplo, no es posible vincular los activos obtenidos a una condena penal⁶⁴. Con el objetivo de reforzar el régimen de decomiso y dotar a los organismos de recuperación de activos de un mandato más efectivo, en 2022 la Comisión propondrá que se revise la **Directiva sobre el decomiso** de 2014 y la Decisión del Consejo de 2007 sobre los **organismos de recuperación de activos**⁶⁵, con miras a ampliar el alcance de los delitos cubiertos, introducir normas más efectivas en lo tocante al decomiso no basado en condenas, garantizar la gestión efectiva y la reutilización de los activos embargados con fines sociales y para compensar a las víctimas de los delitos, y reforzar la capacidad de los organismos de recuperación de activos para rastrear y encontrar activos ilícitos⁶⁶.

Asimismo, la Comisión valorará las posibles opciones en lo que respecta al **inicio sistemático de investigaciones financieras** e investigaciones financieras posteriores a la condena. Para llevar a cabo investigaciones financieras efectivas y conseguir rastrear y decomisar activos resulta esencial poder acceder sin trabas a la información financiera. Por este motivo, es imperioso que los Estados miembros transpongan sin demora la **Directiva relativa a facilitar el uso de información financiera**, que proporciona a las autoridades policiales acceso a los registros centralizados de cuentas bancarias y fortalece la cooperación entre las autoridades policiales y las Unidades de Información Financiera. Además, la Comisión revisará la Directiva y el marco de lucha contra el blanqueo de capitales con el fin de brindar a las

⁶³ Conclusiones del Consejo sobre la mejora de las investigaciones financieras para luchar contra la delincuencia grave y organizada, 8927/20, 17 de junio de 2020.

⁶⁴ Véase también el documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Analysis of non-conviction-based confiscation measures in the European Union» («Análisis de las medidas de decomiso no basado en condenas en la Unión Europea»), SWD(2019) 1050 final, 12.4.2019.

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12725-Freezing-and-confiscation-of-the-proceeds-of-crime>

⁶⁶ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulado «Recuperación y decomiso de activos: Garantizar que el delito no resulte provechoso», COM(2020) 217 final, 2.6.2020.

autoridades policiales acceso a la futura plataforma que interconectará los registros de cuentas bancarias de toda la Unión.

Al mismo tiempo, habrá que mejorar la cooperación internacional en lo que respecta a la respuesta represiva contra el blanqueo de capitales. Los Estados miembros deberían aprovechar todas las posibilidades que les ofrece la **Red Operativa de Prevención del Blanqueo de Capitales (AMON)**, una red internacional informal de organismos policiales que luchan contra el blanqueo de capitales, y la **Red Interinstitucional de Recuperación de Activos de Camden (CARIN)**, una red informal de profesionales policiales y judiciales especializados en el campo del seguimiento, la inmovilización, el embargo y el decomiso de activos. Por otra parte, la Comisión propondrá también que se ratifique, en nombre de la UE, el **Convenio** relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo del Consejo de Europa.

3.2. Intensificar las medidas contra la corrupción

La corrupción es un elemento central del *modus operandi* de los grupos de delincuencia organizada. Sobornan e intimidan a los funcionarios públicos y a los empleados de entidades clave como los puertos y utilizan la fuerza contra ellos para pasar desapercibidos, obtener información o facilitar sus actividades. Las actuales normas de la UE contra la corrupción obligan a los Estados miembros a tipificar como delito la corrupción activa y pasiva de los funcionarios públicos, establecer sanciones adecuadas y garantizar que se considere penalmente responsables a los empresarios que sobornan a funcionarios. Sin embargo, estos instrumentos no abarcan determinados delitos relacionados con la corrupción, como el tráfico de influencias, el abuso de poder, el enriquecimiento ilícito, la malversación u otras formas de desviación de bienes por parte de funcionarios públicos. Más recientemente, la Unión introdujo nuevas leyes que protegen a los denunciantes y exigen la creación de canales seguros para denunciar prácticas corruptas. El informe anual sobre el Estado de Derecho examina la situación de los Estados miembros también en lo que respecta a las políticas de lucha contra la corrupción.

Con el fin de redoblar los esfuerzos en este ámbito en la Unión, la Comisión evaluará las **normas contra la corrupción existentes en la UE**⁶⁷, que se aprobaron hace veinte años, para determinar si están en línea con la evolución de las prácticas delictivas y garantizar que cubran todos los delitos relevantes relacionados con la corrupción.

Las distintas formas de corrupción ligadas a la delincuencia organizada en un contexto transnacional también justifican la necesidad de mejorar el intercambio de conocimientos técnicos, buenas prácticas, datos e información entre los Estados miembros y con la sociedad civil. Para contribuir de manera efectiva a las investigaciones penales mediante el intercambio

⁶⁷ Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, y 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 de 1997 (DO L 192 de 31.7.2003).

de datos, es esencial conocer y comprender los riesgos y amenazas que entraña la corrupción antes de materializarse en delitos.

La pandemia de COVID-19 agrava los riesgos de la corrupción: la movilización de recursos a gran escala para responder a la crisis sanitaria y económica ha dado lugar indirectamente a nuevas oportunidades para prácticas corruptas. Es necesario reforzar la capacidad de las autoridades nacionales para abordar casos de corrupción sumamente complejos relacionados con la delincuencia organizada, en particular estableciendo estructuras especializadas en la lucha contra la corrupción. Es importante que los Estados miembros utilicen en mayor medida la financiación disponible y los instrumentos de apoyo técnico que ofrece la Comisión para fortalecer su planteamiento estructural y estratégico, sus instrumentos reglamentarios y operativos y sus capacidades en el ámbito de la lucha contra la corrupción. Asimismo, habida cuenta del papel esencial que desempeñan los medios de comunicación en la revelación de casos de corrupción, es de vital importancia garantizar la seguridad de los periodistas de investigación de toda la Unión, lo que también implica protegerlos frente a los litigios abusivos. Como se anunció en el Plan de Acción para la Democracia Europea, en 2021 la Comisión publicará una Recomendación sobre la seguridad de los periodistas y pondrá en marcha una iniciativa encaminada a combatir los litigios abusivos contra los periodistas y quienes defienden los derechos.

La UE es parte en la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** desde 2008 y se someterá al examen de su aplicación previsto en ella. La UE y los Estados miembros están trabajando en el marco del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa y el G20 con el fin de seguir avanzando en la prevención de la corrupción y la lucha contra ella. El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que está previsto que se celebre en junio de 2021, será una gran oportunidad para impulsar la lucha contra la corrupción a nivel mundial.

Las obligaciones recogidas en el **Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE** también exigen que los Estados miembros tipifiquen como delito los actos de corrupción cometidos por ciudadanos y empresas de la Unión en países asociados y emprendan acciones penales contra ellos. Para combatir la corrupción a escala mundial, será fundamental emprender acciones penales coherentes contra los actos de corrupción cometidos en el extranjero y dictar sentencias al respecto.

3.3. Evitar la infiltración en la economía y la sociedad

Los grupos delictivos invierten una parte de sus considerables ganancias en negocios legales en sectores tan variopintos como el inmobiliario y la construcción, el transporte o la hostelería⁶⁸. Controlar empresas en dichos sectores les permite blanquear sus activos ilegales y maximizar sus beneficios. La infiltración de la delincuencia organizada es perjudicial para

⁶⁸ Estudio *Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses* (Detectar el riesgo de que la delincuencia grave y organizada se infiltre en empresas legítimas), marzo de 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

la economía lícita y distorsiona las reglas del mercado. Debido a la situación económica generada por la pandemia de COVID-19, el riesgo de que la delincuencia organizada se haga con el control de empresas debilitadas y se infiltre en sectores comerciales completos es mayor. Ya existen pruebas de organizaciones delictivas que están intentando defraudar los múltiples mecanismos financieros establecidos para favorecer la recuperación económica⁶⁹. Para plantar cara a esta amenaza y detectar los puntos clave donde es necesario intervenir y realizar labores de concienciación, es preciso que los Estados miembros y Europol adquieran conocimientos sobre el alcance y la magnitud de las inversiones con fines delictivos, los métodos de infiltración y los sectores en peligro.

Podrían extraerse lecciones del intercambio de buenas prácticas promovido a través de la Red Europea sobre la **Estrategia Administrativa**⁷⁰, un método con el que las autoridades locales, en colaboración con las autoridades policiales y la sociedad civil, emplean herramientas administrativas como los procedimientos para la obtención de permisos, contratos y subsidios para prevenir la infiltración de la delincuencia organizada en empresas legales y en la infraestructura administrativa. Se debería capacitar a las autoridades locales, respetando plenamente los derechos fundamentales, para establecer barreras que protejan el tejido económico de la delincuencia organizada.

La **dimensión local** también es esencial para reducir las posibilidades de que los grupos delictivos engrosen sus filas. Las personas más vulnerables a ser captadas para delinquir son aquellas que han crecido en un entorno de delincuencia organizada y en zonas desfavorecidas desde el punto de vista socioeconómico. Aunque empezarán con delitos de poca importancia o desempeñando papeles secundarios en la organización, acabarán convirtiéndose en los miembros y líderes de las organizaciones delictivas del mañana. Las acciones focalizadas que se han llevado a cabo en barrios y comunidades han demostrado su eficacia para ofrecer alternativas que evitan que los jóvenes inicien una vida de violencia y delincuencia. Además, las actividades de prevención de la delincuencia, como la policía de proximidad o las campañas de concienciación en zonas muy afectadas por las actividades delictivas, son esenciales para aumentar la resiliencia de la sociedad frente a las actividades de los grupos de la delincuencia organizada. La Comisión facilitará el intercambio de conocimientos y buenas prácticas en relación con la prevención de delitos a través de la **Red Europea de Prevención de la Delincuencia**.

Medidas clave:

La Comisión:

⁶⁹ Europol, *2021 EU Serious and Organised Threat Assessment Report (EU SOCTA)* [Informe de la evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada en la UE (SOCTA) de 2021], 12 de abril de 2021; <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>.

⁷⁰ La estrategia administrativa frente a la delincuencia grave y organizada complementa las actividades policiales tradicionales. Ofrece herramientas adicionales para prevenir y combatir el uso indebido de la infraestructura jurídica mediante la cooperación entre múltiples agencias, la cual consiste en intercambiar información y adoptar medidas para levantar barreras contra la infiltración.

- Propondrá que se revise la **Directiva sobre el decomiso** y la Decisión del Consejo sobre los **organismos de recuperación de activos** (2022).
- Evaluará las **normas de la UE contra la corrupción** en vigor (2022).
- Promoverá la **cooperación** y el intercambio de información sobre el **nexo entre la corrupción y la delincuencia organizada**, en particular a través de Europol.

Se insta a los Estados miembros a que:

- **Realicen sistemáticamente investigaciones financieras** en el marco de las investigaciones relacionadas con la delincuencia organizada y, en cuanto el entorno financiero indique la presencia de activos de origen delictivo, inicie sistemáticamente investigaciones para su recuperación.
- Transpongan la **Directiva relativa a facilitar el uso de información financiera** con rapidez y, a más tardar, antes de que concluya el plazo establecido en agosto de 2021.
- **Intercambien información estratégica** con los **sectores donde existe el riesgo** de que se infiltren grupos de la delincuencia organizada (alianzas público-privadas).
- Incrementen la **especialización** de los servicios policiales y refuercen los organismos encargados de investigar asuntos de **corrupción** de alto nivel, emprender acciones penales contra ellos y llevar a cabo los procedimientos judiciales correspondientes.

Se insta a los Estados miembros y Europol a que:

- Mejoren sus **conocimientos** sobre la amenaza que supone que los grupos de la delincuencia organizada **se infiltren** en la economía legal evaluando los riesgos y los métodos que emplean.

4. Adaptar las autoridades policiales y judiciales a la era digital

4.1. Acceso a pistas y pruebas digitales

La búsqueda de pistas y pruebas, lo que incluye el acceso legal a datos sobre las comunicaciones, es la piedra angular de las investigaciones policiales y las acciones penales necesarias para llevar a los delincuentes ante la justicia. Puesto que nuestras vidas y actividades transcurren más en línea que nunca, los delitos también dejan rastros digitales. La delincuencia organizada se planifica, ejecuta y oculta en internet, donde se venden sustancias y productos ilegales y se buscan maneras ingeniosas de blanquear los beneficios sin los obstáculos que plantean las fronteras físicas. La rápida evolución tecnológica agrava la magnitud del problema. El hecho de que algunas pistas y pruebas hayan dejado de ser físicas y ahora existan en línea acarrea una serie de dificultades, como la velocidad a la que pueden moverse los datos de unas jurisdicciones a otras o la posibilidad de esconderse mediante el cifrado. Además, algunos **instrumentos y medidas de recogida de pruebas diseñados para las pruebas físicas todavía no se han adaptado por completo al mundo digital**⁷¹. Esto

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en#internaleurulesproposalonevidence

puede obstaculizar o ralentizar las investigaciones y las acciones penales, ya que los datos no están disponibles o no se puede acceder a ellos a tiempo.

Por lo general, para investigar actividades de delincuencia organizada es necesario acceder a datos de comunicaciones electrónicas, con vistas a establecer un vínculo entre el delito, el autor y sus víctimas, así como para rastrear las redes delictivas. Debido a la magnitud y la estructura de las redes de delincuencia organizada, a las autoridades policiales les resulta difícil rastrear estas comunicaciones sin tener acceso retrospectivo a sus metadatos. La ausencia de estos metadatos hace que sea sumamente complicado determinar quiénes manejan los hilos. En consecuencia, a menudo solo se identifica y detiene a los rangos más bajos de estas redes, que eran los que estaban en el lugar donde se cometió el delito, en lugar de a los principales responsables⁷². Además, los grupos de delincuencia organizada utilizan las tecnologías modernas para concretar el lugar de entrega de las drogas, compartir objetivos prometedores para el siguiente robo, acordar el punto de encuentro para cometer un robo a mano armada o, en el caso de los grupos organizados que se dedican a la ciberdelincuencia, perpetrar ataques contra bancos en línea mediante programas maliciosos.

Los Estados miembros han establecido **marcos de conservación de los datos** para garantizar el acceso a pruebas y pistas de investigación digitales. Debido al principio de confidencialidad de las comunicaciones electrónicas, es posible que los proveedores de servicios de comunicación ya hayan borrado los metadatos cuando las autoridades policiales les soliciten acceder a ellos. En tales casos podrían perderse pruebas importantes, salvo que la ley los obligue a conservar dichos metadatos durante un período razonablemente más largo mediante un marco legislativo que regule la conservación de datos. Esto conlleva el riesgo de que las investigaciones de delitos no lleguen a buen puerto o de que no se identifique a las víctimas. Los metadatos de comunicaciones son especialmente importantes, por ejemplo, para investigar delitos cibernéticos y emprender acciones penales contra ellos, y con frecuencia son la principal manera de detectar el delito en cuestión y las pruebas clave. También pueden ser importantes para corroborar (o refutar) otros tipos de pruebas relacionadas con los hechos del asunto. La complejidad de las actividades de la delincuencia organizada, como el narcotráfico, la trata de seres humanos o el blanqueo de capitales, y el tiempo que lleva investigarlas, ya que los sospechosos van surgiendo a medida que se investiga, ponen de relieve la relevancia de conservar los datos.

Al mismo tiempo, las medidas de conservación de los datos suscitan importantes dudas en lo que respecta a su interferencia con los derechos fundamentales, como el derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales. En varias sentencias sobre la conservación de datos que ha dictado recientemente⁷³, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea confirmó su jurisprudencia previa según la cual los datos de las comunicaciones

⁷² https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/180611_MINDESTSPEICHERFRISTEN.html

⁷³ Sentencias en el asunto C-623/17, Privacy International; en los asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, La Quadrature du Net y otros, de 6 de octubre de 2020; y en el asunto C-746/18, H.K./Prokuratuur, de 2 de marzo de 2021.

electrónicas son confidenciales y, en principio, los datos de tráfico y de la ubicación no pueden conservarse de manera generalizada e indiferenciada. El alcance de estas medidas de conservación de datos únicamente puede justificarse en relación con su injerencia en derechos fundamentales cuando sean necesarias y proporcionales al objetivo perseguido. El Tribunal estableció excepciones limitadas a esta norma relativas a la seguridad nacional, la defensa y la seguridad públicas o la prevención, la investigación, la detección y la persecución de delitos⁷⁴. La Comisión analizará y planteará posibles estrategias y soluciones, conforme a las sentencias del Tribunal, que respondan a las necesidades policiales y judiciales de un modo que sea útil desde el punto de vista operativo, técnicamente posible y jurídicamente correcto, lo que incluye respetar plenamente los derechos fundamentales. Consultará a los Estados miembros antes de que concluya junio de 2021 con miras a determinar el camino a seguir.

Para que la respuesta policial sea efectiva, también es necesario que dichas autoridades accedan puntualmente a las pruebas digitales que estén en posesión de proveedores ubicados en una jurisdicción distinta de la suya. En 2018, la Comisión propuso **el paquete de pruebas** electrónicas con miras a facilitar el acceso transfronterizo a ellas mediante las órdenes europeas de entrega y de conservación. El Parlamento Europeo y el Consejo están manteniendo conversaciones interinstitucionales, con el apoyo de la Comisión, para encontrar la base común necesaria que conduzca a la pronta adopción de estas propuestas. Además, en el marco de los esfuerzos realizados para acelerar la digitalización de la policía y el poder judicial⁷⁵, todos los Estados miembros deberían participar en el sistema digital de intercambio de pruebas electrónicas (eEDES). En paralelo, es preciso que las negociaciones internacionales multilaterales y bilaterales avancen rápido para facilitar la cooperación con asociados internacionales y establecer normas compatibles a escala internacional para el acceso transfronterizo a pruebas digitales⁷⁶.

Habida cuenta de que los ataques cada vez son a mayor escala, sigue siendo esencial recabar pruebas electrónicas lo antes posible y antes de la reparación para que las investigaciones, que tienen efectos disuasorios, sean efectivas. A tal fin, las autoridades policiales y la comunidad de ciberseguridad deben colaborar estrechamente para responder de manera colectiva e integral. Además, para realizar las investigaciones es necesario acceder con prontitud y de manera fiable a datos WHOIS que, entre otras cosas, ayudan a identificar a los grupos de delincuencia organizada que con frecuencia se sirven del sistema de nombres de dominio (DNS) y otros protocolos de internet para perpetrar sus ciberataques u otros delitos, como estafas o la difusión de productos y servicios ilegales.

⁷⁴ El Tribunal de Justicia autorizó, fundamentalmente, la conservación generalizada e indiferenciada de la identidad civil de los usuarios con el fin de luchar contra cualquier tipo de delito, así como la conservación generalizada e indiferenciada de las direcciones IP asociadas a la fuente de una conexión a internet con el fin de luchar contra delitos graves. Su razonamiento se fundamenta en la Carta de los Derechos Fundamentales y en el análisis de la necesidad y la proporcionalidad de la injerencia en dichos derechos.

⁷⁵ Comunicación de la Comisión titulada «La digitalización de la justicia en la UE: Un abanico de oportunidades», COM(2020) 710 final, 2.12.2020.

⁷⁶ En particular, el Segundo Protocolo Adicional del Convenio sobre la Ciberdelincuencia de Budapest del Consejo de Europa y un acuerdo entre la UE y los Estados Unidos sobre el acceso transfronterizo a las pruebas electrónicas.

El **cifrado** es esencial para el mundo digital, pues asegura los sistemas y las transacciones digitales y protege una serie de derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión, la privacidad y la protección de datos⁷⁷. Sin embargo, si se utiliza con fines delictivos, también puede ocultar la identidad de los delincuentes y el contenido de sus comunicaciones. En su undécimo informe de evolución hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva⁷⁸, la Comisión propuso seis medidas prácticas para apoyar a las autoridades policiales y judiciales cuando se encuentren con datos cifrados en dispositivos (como teléfonos o discos duros) en sus investigaciones penales, las cuales no implican la prohibición, limitación ni debilitamiento del cifrado. Como parte de esas medidas, el nuevo mecanismo de descifrado de Europol, presentado por la Comisión en diciembre de 2020, contribuirá a afrontar esos retos. El Grupo Europeo de Formación y Educación en Ciberdelincuencia, financiado a través del Fondo de Seguridad Interior-Policía, ha desarrollado módulos de formación e impartido cursos piloto que formarán parte de la oferta formativa habitual de la Escuela Europea de Policía (CEPOL).

Más allá de los dispositivos más habituales, el segmento de mercado para los dispositivos de comunicación cifrada, que los grupos de delincuencia organizada también adquieren y utilizan, está en alza. Como han puesto de relieve las últimas operaciones de EncroChat y Sky ECC, las autoridades policiales de la UE deben desarrollar constantemente su capacidad para lidiar con la información cifrada en el contexto de las investigaciones penales, con arreglo a las normativas aplicables.

En diciembre de 2020, el Consejo adoptó una Resolución⁷⁹ que insta a entablar un debate activo con la industria tecnológica y a desarrollar un marco reglamentario adecuado que permita a las autoridades nacionales llevar a cabo sus tareas operativas de manera eficaz y proteger al mismo tiempo la privacidad, los derechos fundamentales y la seguridad de la comunicación. En esa línea, el Consejo solicitó que se mejorase la coordinación de los esfuerzos de los Estados miembros y las instituciones y organismos de la Unión Europea. Como ya se anunció en la Agenda de lucha contra el terrorismo⁸⁰, la Comisión está tratando de encontrar soluciones técnicas, operativas y jurídicas que garanticen el acceso legal a información cifrada, manteniendo al mismo tiempo la eficacia del cifrado para proteger la privacidad y seguridad de las comunicaciones.

En 2020, la Comisión, junto con la industria, expertos en criptografía, miembros de organizaciones de la sociedad civil y las autoridades competentes, llevó a cabo un proceso de expertos para hallar soluciones técnicas que podrían ayudar a las empresas a detectar, en concreto, abusos sexuales de menores en las comunicaciones electrónicas cifradas de extremo

⁷⁷ Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, COM(2020) 605 final, 24.7.2020; Comunicación de la Comisión sobre el primer informe de situación sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, COM(2020) 797 final, 9.12.2020.

⁷⁸ Undécimo informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva, COM/2017/608 final, 18.10.2017.

⁷⁹ Resolución del Consejo sobre el cifrado titulada «La seguridad mediante el cifrado y a pesar del cifrado», 13084/1/20 REV 1, 24.11.2020.

⁸⁰ Comunicación de la Comisión titulada «Agenda de Lucha contra el Terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder», COM (2020) 795 final, 9.12.2020.

a extremo. La Comisión respaldará las investigaciones destinadas a determinar qué soluciones técnicas son las más viables y podrían ser ampliadas e implementadas legalmente por las empresas.

En términos más generales, la Comisión dirigirá el proceso con el que se analizarán, junto con las partes interesadas relevantes, las capacidades y estrategias existentes para permitir que se acceda de manera legal y focalizada a información cifrada en el contexto de las investigaciones y acciones penales. Estas estrategias no deberían dar lugar a un debilitamiento general del cifrado ni a una vigilancia indiscriminada. Este análisis no se centrará exclusivamente en superar los obstáculos actuales, sino que también anticipará la evolución probable de las tecnologías de cifrado y descifrado, y dispondrá la cooperación con el mundo académico y el sector privado necesaria a tal fin. Además, la Comisión está intensificando sus esfuerzos en el ámbito de la normalización con miras a mantener las capacidades de intercepción legal en el contexto del 5G y más allá. Como consecuencia de este proceso, en 2022 la Comisión propondrá **el camino a seguir** para abordar la cuestión del acceso legal y focalizado a información cifrada en el contexto de investigaciones y acciones penales. Su propuesta deberá basarse en un análisis exhaustivo de cómo afrontarán los Estados miembros el cifrado, así como en un proceso en el que múltiples interesados estudien y valoren las opciones concretas (jurídicas, éticas y técnicas).

4.2. Herramientas y tecnologías efectivas

Con frecuencia, las autoridades policiales carecen de los medios necesarios para adquirir las herramientas adecuadas necesarias para llevar a cabo investigaciones digitales. En la actualidad, más del 80 % de los delitos tienen un componente digital; incluso cuando se cometen fuera de línea, prácticamente todos los agentes de policía y fiscales deben poseer unos conocimientos básicos de cómo investigar ciberdelitos⁸¹. Para detectar la delincuencia organizada y emprender acciones penales contra ella, los investigadores tienen que detectar actividades sospechosas en línea, rastrear transacciones con monedas virtuales con fines delictivos, entender la información que encuentran (es posible que los datos estén cifrados o tengan que contextualizarse con otros datos), conservar los datos y utilizarlos en los tribunales como pruebas electrónicas.

Resulta apremiante aumentar la capacidad y las competencias de los servicios policiales y judiciales no especializados⁸². Además, faltan conocimientos especializados en ámbitos

⁸¹ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings» («Evaluación de impacto que acompaña a los documentos “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las órdenes europeas de entrega y conservación de pruebas electrónicas a efectos de enjuiciamiento penal” y “Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas armonizadas para la designación de representantes legales a efectos de recabar pruebas para procesos penales”»), SWD/2018/118 final, 17.4.2018.

⁸² Véase la Comunicación de la Comisión titulada «Garantizar la justicia en la UE: estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024», COM(2020) 713 final, 2.12.2020, que pone de relieve la necesidad de permitir que los profesionales afronten los nuevos desafíos.

específicos de las investigaciones digitales como la criminalística del internet de las cosas⁸³. Las autoridades policiales y el poder judicial deben adaptarse a la rápida evolución de las tecnologías usadas por los delincuentes y en sus actividades transfronterizas. Para ello, es necesario que distintos Estados miembros se coordinen en múltiples sectores para desarrollar herramientas y formaciones en esferas como la criminalística digital, la información procedente del dominio público, las criptomonedas y las investigaciones en la web oscura, con el objetivo, por ejemplo, de acceder a foros donde se venden productos y servicios ilegales y, de ser posible, cerrarlos. Por otro lado, las autoridades nacionales no siempre pueden recurrir a soluciones técnicas de código abierto porque desconocen cuáles se han desarrollado y están disponibles, tienen distintos requisitos y niveles de conocimientos especializados, y carecen de asistencia para su posterior desarrollo y mantenimiento. Al mismo tiempo, al no existir coordinación entre las distintas autoridades y Estados miembros, se corre el riesgo de duplicar iniciativas. Los mecanismos existentes en la UE (EMPACT; agencias como Europol, CEPOL y Eurojust; redes de profesionales; programas de financiación como el Fondo de Seguridad Interior) pueden ser fundamentales para promover un planteamiento más efectivo de las investigaciones en línea que se base en medidas coordinadas y bien dirigidas para el desarrollo de capacidades y competencias.

Hay que definir con precisión las necesidades de los investigadores en línea. Europol, con arreglo a su mandato, y el Centro Europeo de Innovación para la Seguridad Interior⁸⁴ deberían coordinar un **análisis exhaustivo de las deficiencias y necesidades tecnológicas en el campo de la investigación digital**, así como un análisis prospectivo, algo fundamental para dirigir los programas de investigación, innovación y desarrollo y los instrumentos políticos que contribuyen al desarrollo de la capacidad. Es importante que las entidades y redes relevantes⁸⁵ respalden esta labor. Partiendo de esto, Europol y el Centro Europeo de Innovación para la Seguridad Interior deberían establecer prioridades de investigación y desarrollo para que las validen los Estados miembros⁸⁶. La Comisión consultará a los Estados miembros y otras partes interesadas de aquí a finales de 2021 y realizará el seguimiento que sea necesario para obtener una visión clara de los mecanismos prácticos en vigor y de los recursos disponibles destinados a apoyar la capacidad de las autoridades policiales en el ámbito de las investigaciones digitales, y para aclarar las funciones y responsabilidades de las entidades implicadas.

La investigación y la innovación son necesarias tanto de cara a las tecnologías necesarias para las investigaciones como para combatir la delincuencia facilitada por la tecnología. Horizonte 2020, el programa de investigación e innovación de la UE, ha financiado el

⁸³ Análisis forense de dispositivos conectados y datos pertenecientes a sistemas del internet de las cosas.

⁸⁴ El Centro Europeo de Innovación para la Seguridad Interior es una red colaborativa que tiene por objeto apoyar a los laboratorios de innovación de las agencias de la UE, los Estados miembros, el Centro Común de Investigación de la Comisión Europea y otras entidades relevantes en la prestación de productos innovadores punteros.

⁸⁵ ENFSI, ENLETS, i-LEAD, ILEAnet.

⁸⁶ La Junta de Autorización de Europol y el Grupo de Trabajo sobre Ciberdelincuencia de la UE, el grupo que congrega a los jefes de las unidades de ciberdelincuencia de los cuerpos de policía de la UE, serían los formatos elegidos para consultar a los Estados miembros.

desarrollo de soluciones tecnológicas innovadoras destinadas a mejorar la capacidad de las autoridades nacionales para luchar contra la delincuencia organizada. El nuevo programa Horizonte Europa, que financiará proyectos de investigación orientados a mejorar los conocimientos sobre la delincuencia organizada, desarrollar herramientas y programas de estudios, y potenciar la cooperación entre distintas agencias, fortalecerá esta labor.

La Comisión facilitará el **acceso a conjuntos de datos de gran calidad necesarios para desarrollar herramientas de investigación** y, en particular, a sistemas de inteligencia artificial que respondan a las necesidades de los cuerpos de seguridad en las investigaciones penales y, por ejemplo, permitan analizar grandes cantidades de datos o investigar la red oscura. Con ese fin, la Comisión apoyará, mediante el Programa DIGITAL, la creación de un espacio europeo de datos sobre seguridad⁸⁷ que será clave para desarrollar, entrenar y evaluar herramientas para las autoridades policiales, y contribuirá a la Estrategia Europea de Datos respetando plenamente los derechos fundamentales. Asimismo, la Comisión proporcionará a los Estados miembros asistencia en relación con proyectos piloto de soluciones de inteligencia artificial⁸⁸ que ayudarían a promover la adopción de soluciones innovadoras por parte de la comunidad policial. Las autoridades policiales, la industria y el mundo académico deberían cooperar por medio de una red respaldada con financiación de la UE **con miras a desarrollar herramientas y soluciones a escala de la Unión que respondan a las necesidades de las autoridades policiales europeas**⁸⁹, con lo que apoyarían la labor de Europol para proporcionar servicios y soluciones técnicas a dichas autoridades. Esta red debería asegurar la sostenibilidad de los proyectos de Horizonte Europa y el Fondo de Seguridad Interior y respaldar a Europol en esta empresa.

La red debería presentar sus resultados a las autoridades policiales a través de Europol, sin coste alguno, y mejorar de forma continuada las soluciones existentes. Para ello, Europol debería convertirse en la ventanilla única para que las autoridades policiales nacionales accedan a herramientas y servicios como, por ejemplo, el análisis de programas maliciosos.

4.3. Mejorar el acceso a habilidades, conocimientos y competencias operativas

Si bien la investigación y el análisis de pruebas digitales son los elementos centrales de la mayoría de las investigaciones, algunos Estados miembros todavía no cuentan con el nivel de

⁸⁷ En el Programa de Trabajo DIGITAL para 2021-2022, se ha adoptado una medida encaminada a establecer el marco de una estructura de datos federada para la innovación en materia de seguridad financiando la creación de los componentes nacionales de un Espacio Europeo de Datos sobre Seguridad para la Innovación. Esto facilitaría la innovación y el desarrollo al establecer un ecosistema en toda la Unión para compartir, crear, probar, entrenar y validar algoritmos para herramientas de inteligencia artificial destinadas a fines policiales y de seguridad, las cuales se basarían en distintos tipos de conjuntos de datos, incluidos conjuntos de datos pseudooperativos y anonimizados, de conformidad con la Estrategia Europea de Datos (Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Europea de Datos, COM/2020/66 final, 19.2.2020). En el primer trimestre de 2022 se publicará una convocatoria de propuestas en la que se concederán entre 5 y 10 millones EUR mediante subvenciones con un 50 % de cofinanciación a al menos seis agencias policiales y dos empresas.

⁸⁸ En línea con la iniciativa sobre inteligencia artificial expuesta por la Comisión en el *Libro blanco sobre la inteligencia artificial*, COM (2020) 65 final, 19.2.2020.

⁸⁹ Con este fin, la Comisión Europea, entre otras cosas, proporciona financiación a la Asociación Europea para el Desarrollo de Tecnología contra la Ciberdelincuencia (<https://www.eactda.eu/>) en el marco del Programa de Trabajo Anual del Fondo de Seguridad Interior-Policía para 2020.

habilidades necesario en lo que respecta al procedimiento penal, las tácticas y técnicas para la investigación digital o la criminalística digital, y la mayoría deben ampliar y profundizar las suyas. Además, el acceso a competencias operativas punteras en ámbitos concretos, como la criminalística del internet de las cosas, sigue constituyendo un problema para múltiples Estados miembros.

La preparación de formaciones debería basarse en una definición de las competencias requeridas para llevar a cabo investigaciones digitales y los perfiles profesionales conexos (p. ej., analista de datos, investigador en línea o experto en criminalística digital). Con este fin, Europol y la CEPOL deberían colaborar con los Estados miembros⁹⁰ para definir y actualizar periódicamente un **marco de competencias formativas**. Sobre esta base, la Comisión debería facilitar el desarrollo de materiales formativos a través del Grupo Europeo de Formación y Educación en Ciberdelincuencia y apoyar la realización de formaciones a nivel nacional por medio de los instrumentos disponibles⁹¹.

La CEPOL y la Red Europea de Formación Judicial (REFJ) deberían evaluar periódicamente las necesidades formativas y priorizar las formaciones que deben impartirse en consecuencia, también con el objetivo de mejorar las competencias digitales generales de las autoridades policiales y judiciales. Asimismo, partiendo del marco de competencias formativas, la CEPOL debería colaborar estrechamente con profesionales⁹² y los Estados miembros con vistas a crear **planes de certificación o acreditación para los expertos en investigación digital**. Dichos planes 1) incrementarían el número de expertos capaces de impartir formaciones en ámbitos concretos; 2) facilitarían la cooperación transfronteriza, dado que las certificaciones o acreditaciones constituirían una garantía en lo que respecta a la recogida y el tratamiento de pruebas, con lo que se aseguraría que también fueran admisibles en los tribunales de otras jurisdicciones; y 3) ayudarían a encontrar investigadores especializados.

Para realizar investigaciones digitales, pueden necesitarse conocimientos especializados que escasean en la UE; por ejemplo, en materia de criptomonedas, programas de secuestro⁹³ o investigaciones de la web oscura. Los Estados miembros deberían averiguar qué expertos han adquirido habilidades punteras en estas esferas con el fin de que se apoyen entre sí en las operaciones que requieran tales conocimientos. La Comisión ayudará a Europol a establecer mecanismos destinados a garantizar que las autoridades y los expertos de los Estados miembros cuenten con los incentivos adecuados para formar parte de grupos de expertos.

Medidas clave:

⁹⁰ En el marco del Grupo de Trabajo sobre Ciberdelincuencia de la Unión Europea, que se creó en 2010 y está integrado por los directores de las Unidades Nacionales de Ciberdelincuencia de los distintos Estados miembros, así como por representantes de Europol, la Comisión Europea y Eurojust. <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>.

⁹¹ Por ejemplo, a través del Fondo de Seguridad Interior y el instrumento de apoyo técnico.

⁹² El Grupo Europeo de Formación y Educación en Ciberdelincuencia ya ha realizado un trabajo sustancial en esta materia, en el marco de su Proyecto Mundial de Certificación relacionada con la Ciberdelincuencia (<https://www.ecteg.eu/running/gcc/>).

⁹³ Europol ha colaborado con la industria en la puesta en marcha del proyecto No More Ransom (No Más Secuestros) (<https://www.nomoreransom.org/es/>), que proporciona consejos de prevención y herramientas de descifrado.

La Comisión:

- Analizará y definirá posibles estrategias y soluciones de **conservación de datos** para las autoridades policiales y judiciales y consultará a los Estados miembros al respecto antes del fin de junio de 2021.
- Propondrá el camino a seguir para lograr que las autoridades policiales accedan de manera legal y focalizada a **información cifrada** en el contexto de las investigaciones penales. Esta estrategia debería basarse en un análisis exhaustivo del modo en que los Estados miembros afrontan el cifrado y de un proceso en el que múltiples interesados estudien y valoren las opciones concretas que ofrece la ley.
- Fomentará y facilitará que los **Estados miembros participen** plenamente y sin trabas en el **sistema digital de intercambio de pruebas electrónicas (e-EDS)**.
- Desarrollará, a través de su Centro Común de Investigación, una herramienta de seguimiento para recopilar información sobre las actividades ilegales que tienen lugar en la **red oscura**.
- Apoyará la **creación de módulos y materiales formativos** y prestará asistencia a la CEPOL, la Red Europea de Formación Judicial (REFJ) y las instituciones nacionales de formación para que impartan formaciones.

Se insta a Europol a que:

- Coordine un **análisis exhaustivo** de las deficiencias y necesidades tecnológicas en el ámbito de la investigación digital.
- Cree un **repositorio de herramientas** que permita a las autoridades policiales encontrar soluciones punteras y acceder a ellas.
- Cree y mantenga una base de datos de **expertos en materia de investigaciones y criminalística**, especializados en ámbitos como el internet de las cosas o las criptomonedas.

Se insta a la CEPOL a que:

- Cree **planes de certificación o acreditación** para los expertos en investigación digital.
- Establezca y actualice periódicamente un **marco de competencias formativas** en colaboración con Europol.

Se insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que:

- Adopten de manera urgente las propuestas sobre **pruebas electrónicas** para garantizar que las autoridades puedan acceder a ellas de forma rápida y fiable.

Conclusión

La presente estrategia define las prioridades, acciones y metas que deben alcanzarse en los próximos cinco años para que la UE esté en mejores condiciones de luchar contra la

delincuencia organizada. No obstante, la delincuencia organizada es un fenómeno en constante evolución, por lo que resulta esencial detectar las nuevas tendencias y reaccionar con rapidez a los nuevos acontecimientos. La Unión y sus Estados miembros deben seguir yendo un paso por delante de las organizaciones delictivas.

Por este motivo, ha llegado el momento de intensificar la actuación colectiva de la Unión contra la delincuencia organizada fortaleciendo los instrumentos existentes con miras a apoyar la cooperación transfronteriza, también a través de las agencias de justicia y asuntos de interior; haciendo frente a los delitos de máxima prioridad y desmantelando las estructuras en las que se sustentan; descifrando las finanzas delictivas y sus métodos corruptos para infiltrarse en la economía, y combatiendo el uso que hacen los delincuentes de las nuevas tecnologías. La utilidad de cualquier legislación se mide por el éxito de su aplicación. Por esta razón, es importante que los Estados miembros implementen plena y correctamente los instrumentos existentes en la Unión. La Comisión seguirá desempeñando su papel: apoyará y orientará constantemente a los Estados miembros y estará lista para actuar sin demora si se incumple el Derecho de la Unión.

Las autoridades sobre el terreno deben poder aprovechar al máximo las herramientas existentes para desmantelar las actividades delictivas y el modelo de negocio de las organizaciones que las llevan a cabo. Para alcanzar este objetivo, las medidas previstas en esta estrategia deben ir acompañadas de la adopción de una nueva cultura en la que las autoridades policiales y judiciales comprueben sistemáticamente los posibles vínculos transfronterizos e internacionales cuando investiguen asuntos de delincuencia organizada. El intercambio de agentes de policía, fiscales y jueces, también con terceros países, y la prestación de más oportunidades formativas pueden ayudar a hacerlo posible.

La Comisión está decidida a desempeñar el papel que le corresponde en este nuevo impulso contra la delincuencia organizada, y pide al Parlamento Europeo y el Consejo que se sumen a esta empresa común, que es esencial para garantizar la seguridad en la UE, proteger la economía europea y salvaguardar el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.