Tercer Manual de la UE

sobre el Enfoque Administrativo en la Unión Europea

ENAA
TACKLING SERIOUS AND ORGANISED CRIME

Agradecimientos

Citation
ENAA (2020). 3rd EU Handbook on the administrative approach in the European Union. Brussels: ENAA.

Legal notice
The contents of this publication do not necessarily reflect the official opinion of any EU Member State or any agency or institution of the European Union or European Communities.

Author
Vincent Lauwers, Policy and Practice Officer, the ENAA Secretariat

Part of the project 'The further implementation of the MAS of the EUCPN and the Informal Network on the Administrative Approach' - ENAA Secretariat, March 2020, Brussels

With the financial support of the European Union's Internal Security Fund - Police

Este Tercer Manual de la UE ha sido elaborado por la Secretaría en cooperación con los Puntos Nacionales de Contacto.

La Secretaría desea agradecer a la Presidencia rumana y al Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Consejo de la Unión Europea el envío de la solicitud de iniciativas de enfoque administrativo.

Nuestra gratitud también para los Puntos Nacionales de Contacto de la ENAA y para los sustitutos que han contribuido a este Manual.

La Secretaría desea agradecer a los expertos que participaron en las dos reuniones de expertos, que se organizaron en Bruselas:

- D. Luud Geerlings (EURIEC)
- Dña. Ilona Idzikowska (Ministerio del Interior y de la Administración de Polonia)
- Prof. Dr. D. Jelle Janssens (Universidad de Gante)
- Dña. Febe Liagre (REPD)
- Dña. Anna Linmans (Ministerio de Justicia y Seguridad de los Países Bajos)
- D. Tobias Maassen (Comisión Europea)
- D. Dirk Minten (Policía Federal belga)
- Dña. Nathalie Mortelmans (ARIEC Antwerp)
- D. David Pettigrew (Policía de Escocia)
- D. Tony Waldron (Agencia Nacional del Crimen del Reino Unido)

Por último, estamos especialmente agradecidos a los expertos que han ayudado a desarrollar las secciones y han invertido tiempo y esfuerzo en este Tercer Manual de la UE:

- Dña. Lienke Hutten (Centro holandés para la Prevención del Delito y la Seguridad)
- D. Joeri Vig (Centro holandés para la Prevención del Delito y la Seguridad)
- Dña. Stella Kok (Becaria de la ENAA/REPD)

Contents

Agradecimientos 3

Resumen ejecutivo 6

Prólogo 9

1

Introducción 10

A. Socavación de gobiernos locales 11

B. Por qué la delincuencia organizada y grave debe ser abordada por el enfoque administrativo 12

2

La Red Europea sobre el Enfoque Administrativo para combatir la delincuencia grave y organizada (ENAA) 14

3

Qué implica el enfoque administrativo 18

A. Un laberinto de definiciones 19

B. Situación actual del enfoque administrativo en la UE 21

C. Cinco pilares para un enfoque administrativo exitoso 27

Prevenir y abordar el uso indebido de la infraestructura jurídica por parte de la delincuencia grave y organizada 27

Complementario 29

Cooperación interinstitucional 30

Intercambio de información 31

Tomar medidas para establecer barreras 33

D. Acontecimientos recientes en la UE 34

1. El modelo de barreras europeo 34
2. Estudio ISEC - Administrative Approaches To Crime. Administrative measures based on regulatory legislation to prevent and tackle (serious and organised) crime. Legal possibilities and practical applications in 10 EU MS 46
3. Confine 46
4. Centros de Información y Pericia 48

4

Conclusiones y recomendaciones 50

Endnotes 52

Bibliografía 53

Resumen ejecutivo

Los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) están activos en todo el mundo y sus actividades son una de las principales amenazas para la seguridad de los ciudadanos europeos. No están limitados por las fronteras y tienen un impacto destructivo en las economías y comunidades de toda la UE. La delincuencia organizada es perturbadora para la sociedad ya que socava la infraestructura legal. Según las últimas cifras de Europol, más de 5.000 GDO están siendo investigados en la UE. El modus operandi de la mayoría de los tipos de GDO requiere el uso de servicios legales. Los gobiernos tienen interés en impedir que estos GDO utilicen la infraestructura jurídica.

Las administraciones públicas no dependen exclusivamente de las actividades represivas de las fuerzas del orden para hacer frente a la delincuencia grave y organizada. El derecho penal por sí solo no siempre afecta a un delincuente profesional. Por ello, las medidas administrativas pueden ser eficaces. Un enfoque administrativo tiene por objeto complementar los instrumentos tradicionales del derecho penal y puede ser un instrumento potencialmente poderoso para prevenir y combatir la delincuencia grave y organizada. Este nuevo enfoque utiliza mecanismos administrativos y reglamentarios y adopta un enfoque multidisciplinario al involucrar a una amplia gama de actores. En el enfoque administrativo las administraciones públicas, en particular a nivel local, adoptan medidas en ejercicio de algunas de sus facultades y responsabilidades específicas, que obstaculizan o frustran las actividades de la delincuencia organizada.

En 2010 se creó una Red Informal de puntos de contacto sobre el enfoque administrativo para prevenir y desbaratar la delincuencia organizada. La Red está formada por Puntos Nacionales de Contacto (PNC). Estos actúan como puertas de entrada a los organismos que velan por la aplicación de la ley, los departamentos gubernamentales, los órganos administrativos y el mundo académico de sus respectivos países. En particular, la atención se centra en los equipos, unidades y departamentos que regularmente utilizan facultades administrativas o formas no tradicionales de trabajar a nivel práctico, como parte de un enfoque multidisciplinario para prevenir y desbaratar la delincuencia organizada. En 2018 se decidió formalizar la red y cambiar el nombre a Red Europea sobre el Enfoque Administrativo para combatir la delincuencia grave y organizada (ENAA, por sus siglas en inglés). La misión de la ENAA es aumentar la comprensión, la conciencia y la aplicación del enfoque administrativo para hacer frente a la delincuencia grave y organizada en toda la UE.

La terminología del enfoque administrativo abarca muchas definiciones, enfoques y prácticas diferentes en toda la UE. La primera (y única) definición del enfoque administrativo acordada por todos los Estados miembros (EM) aparece en las Conclusiones del Consejo del 6 de junio de 2016. El enfoque administrativo combina los siguientes elementos, en pleno cumplimiento del marco administrativo y jurídico del EM:

1. Impedir que las personas involucradas en actividades delictivas utilicen la infraestructura administrativa legal con fines delictivos, incluidos, cuando proceda, los procedimientos para obtener permisos, licitaciones y subvenciones;

2. Aplicar todos los tipos de reglamentos administrativos pertinentes para prevenir y combatir las actividades ilegales, cuando sea posible con arreglo a la legislación nacional, incluida la selección preventiva y la vigilancia de los solicitantes (personas físicas y jurídicas) de permisos, licitaciones y subvenciones, así como el cierre o la expropiación de locales cuando se produzcan molestias públicas en esos locales o en sus alrededores como consecuencia de actividades delictivas perturbadoras;

3. Coordinar las intervenciones, utilizando herramientas administrativas para complementar las acciones del derecho penal, para prevenir, contrarrestar, desbaratar y reprimir la delincuencia grave y organizada.

El 8 de noviembre de 2019 la ENAA acordó una definición más corta, sencilla y fácil de traducir del enfoque administrativo que se basa en la definición de la Conclusión del Consejo de 2016:

«Un enfoque administrativo de la delincuencia grave y organizada es una forma complementaria de prevenir y abordar el uso indebido de la infraestructura jurídica mediante la cooperación interinstitucional, compartiendo información y adoptando medidas para establecer barreras.»

De la definición se destilaron cinco pilares a fin de aclarar a los profesionales en qué consisten exactamente las iniciativas de enfoque administrativo. No es necesario que los cinco pilares estén presentes en una iniciativa concreta, pero es un buen indicador del éxito de la aplicación del enfoque administrativo.

1. Prevenir y abordar el uso indebido de la infraestructura jurídica por parte de la delincuencia grave y organizada

Tanto las administraciones nacionales como las locales deben estar equipadas con herramientas para hacer frente a los GDO y graves, ya que ambas juegan un papel importante. Así pues, las autoridades tienen un interés particular en impedir que los delincuentes utilicen la infraestructura económica y jurídica para obtener ingresos legales o que utilicen empresas indebidamente para facilitar la comisión de delitos y dirijan sus ganancias delictivas hacia ese fin. También hay medidas administrativas que se centran en la alteración del orden público, sin embargo en el marco de la ENAA utilizamos el enfoque administrativo para hacer frente a la delincuencia grave y organizada.

2. Complementario

El enfoque administrativo supone hacer uso de mecanismos administrativos y reglamentarios y adoptar un enfoque multidisciplinario que implica la participación de una amplia gama de actores para complementar las medidas tradicionales de justicia penal con el objetivo de hacer frente a la delincuencia organizada. Un enfoque administrativo aplicado en coordinación con los instrumentos tradicionales del derecho penal es un instrumento más poderoso que cuando se aplica simplemente como un complemento. Es más, las medidas administrativas por sí solas no podrán hacer frente a los GDO. Por ello, el enfoque administrativo debe considerarse complementario a los enfoques tradicionales que abordan la delincuencia organizada.

3. Cooperación interinstitucional

Además de los obstáculos legales, muchos EM se enfrentan, lamentablemente, a problemas relacionados con las estructuras organizativas. A menudo, los organismos tienen su propio departamento administrativo, que se centra en la protección de sus propios intereses, y funcionan con ámbitos de responsabilidad, control y responsabilidad política mutuamente excluyentes. Esto puede causar problemas para un enfoque administrativo eficaz. El enfoque administrativo se suele denominar «colaboración por separado», lo que significa que las diferentes autoridades y administraciones se enfrentan a la delincuencia grave y organizada dentro de sus competencias. Por consiguiente, el enfoque administrativo depende para su éxito de la cooperación con otros socios en el ámbito de la seguridad, como la Policía, el Ministerio Fiscal y las autoridades fiscales.

4. Intercambio de información

La clave de la «colaboración por separado» es el intercambio de información entre los organismos administrativos, fiscales y encargados de la aplicación de la ley dentro de un mismo estado o región. Para las autoridades locales el acceso a la información y a las fuentes abiertas es fundamental para tomar decisiones fundamentadas. Por consiguiente, se necesitan fundamentos jurídicos para este acceso y para el intercambio de información entre las partes interesadas pertinentes. Es necesario que las autoridades locales puedan acceder a los datos judiciales para confirmar los presuntos vínculos entre GDO, empresarios, empresas y ciudadanos. La administración local depende en gran medida de la información del Fiscal y de la Policía. Lamentablemente, en muchos EM el intercambio de información se limita actualmente a una sola dirección: de las autoridades locales a los demás socios y no al revés. Esto es problemático y se debe principalmente a barreras jurídicas.

5. Tomar medidas para establecer barreras

Las administraciones públicas, en particular a nivel local, tienen el poder, dentro de sus responsabilidades, de tomar medidas para frustrar y obstaculizar las actividades de los GDO. La idea del enfoque administrativo es dotar a las administraciones locales de los instrumentos necesarios (por ejemplo, la revocación de licencias por motivos de salud) para evitar que la infraestructura jurídica sea utilizada por los delincuentes. Pueden encontrar medios de acción tanto contra los fenómenos criminales como contra los GDO. Las autoridades pueden identificar las áreas donde el *submundo* «toca» con la sociedad legítima. Luego podrán coordinar intervenciones en estas áreas con diferentes socios o instrumentos administrativos que complementan las acciones del derecho penal para hacer frente a la delincuencia grave y organizada.

Prólogo

La Red se complace en presentar esta tercera versión del Manual de la UE sobre el Enfoque Administrativo en la UE. Este Manual de la UE está destinado a los responsables de la formulación de políticas, funcionarios públicos, agentes del orden y otros interesados clave de los Estados miembros de la UE que participan en la prevención y lucha contra la delincuencia grave y organizada.

Este Manual contiene una breve historia de la evolución de la Red y posteriormente se centra en la definición y los cinco pilares del enfoque administrativo utilizando como ejemplos las iniciativas de enfoque administrativo. Al final, se da una visión general de lo que ya se ha hecho en la UE.

Este Manual complementa la primera (2011) y segunda (2014) versión del Manual de la UE, que ofrece una visión general de las iniciativas de enfoque administrativo aplicadas en los EM y contribuye a aumentar la sensibilización. La tercera versión se traducirá a todos los idiomas de la UE. El Manual estará disponible públicamente en el sitio web www.administrativeapproach.eu. Las iniciativas de enfoque administrativo sólo estarán disponibles en el Grupo de Enfoque Administrativo de la Plataforma de Expertos de la Europol y en la página de miembros del sitio web de la ENAA. Siempre puede contactar con su Punto Nacional de Contacto si quiere tener acceso a esta información.

Esperamos que el Manual siga siendo una valiosa guía de referencia para los profesionales y los encargados de la formulación de políticas, que permita comprender mejor las ventajas de utilizar un método no tradicional para hacer frente a la delincuencia grave y organizada y estimular una mayor cooperación y el intercambio de experiencias y conocimientos, en toda la UE.

Por último, esperamos que esta tercera publicación del Manual de la UE se difunda ampliamente entre los principales interesados de las autoridades administrativas nacionales competentes en los EM. Cualquier comentario o nueva contribución para futuras ediciones será muy bienvenido y puede dirigirse a la Red a través de los Puntos Nacionales de Contacto designados.

1

Introducción

La delincuencia organizada es un fenómeno dinámico y en constante evolución de alcance mundial. Tiene un impacto corrosivo en la economía y las comunidades de toda la UE. Según las últimas cifras de Europol, más de 5.000 Grupos Delincuenciales Organizados (GDO) están siendo investigados en la UE[1]. El número de GDO que operan a nivel internacional pone de relieve el alcance sustancial y el potencial impacto de la delincuencia grave y organizada en la UE. Estos GDO son muy versátiles y muestran flexibilidad en la velocidad con la que cambian su modus operandi. También son muy resistentes y muy hábiles para evadir la ley. Sin estar limitados por las fronteras geográficas, los GDO explotan la libre circulación de seres humanos creada por la zona Schengen y desarrollan nuevas rutas para facilitar la trata de seres humanos, el blanqueo de dinero, drogas, armas y otras mercancías ilícitas. Estas actividades delictivas son cada vez más complejas y para llevarlas a cabo se requieren diversas aptitudes y conocimientos técnicos. Los GDO más amenazadores son aquellos que pueden invertir sus ganancias en la economía legítima, socavando así la infraestructura legal[2].

El enfoque administrativo tiene por objeto complementar las medidas tradicionales de justicia penal, desbaratando y previniendo la delincuencia organizada. Este nuevo enfoque utiliza mecanismos administrativos y reglamentarios y adopta un enfoque multidisciplinario al involucrar a una amplia gama de actores. La terminología del «enfoque administrativo» abarca muchas definiciones, enfoques y prácticas diferentes en toda la UE. Esto a veces lleva a confusión sobre en qué consiste realmente este enfoque. Uno de los objetivos de este Manual es desenredar esta confusión y ofrecer una descripción clara de lo que es el enfoque administrativo y lo que se necesita para utilizarlo eficazmente.

A. Socavación de gobiernos locales

La delincuencia organizada es perturbadora para la sociedad ya que socava la infraestructura legal. Cuando hablamos de delincuencia organizada, nos referimos principalmente a delincuencia sistemática. Esta puede consistir, por ejemplo, en actos violentos cometidos dentro del funcionamiento de los mercados ilegales de drogas, como parte del negocio de suministro, distribución y consumo de drogas[3]. Estos delitos generan activos ilegales y conducen a posiciones económicamente dominantes, con corrupción y perturbación del mercado, y a la interdependencia entre el *submundo* y la sociedad legítima. Este tipo de delito suele ser invisible, pero también puede manifestarse en el espacio público a través de la intimidación y la violencia[4]. Los GDO utilizan la violencia como estrategia de control en varias situaciones, incluyendo disputas territoriales, castigo por fraude, cobro de deudas y enfrentamientos con la Policía.

Si bien los autores de los delitos suelen actuar a nivel suprarregional o internacional, la socavación de la delincuencia se expresa de muchas formas y está muy conectada al nivel local[5].

Una de las principales características de la socavación es que los delincuentes tratan de sustituir el poder del Estado aplicando sus propias normas.

Por ejemplo: «Los criminales están conduciendo por los barrios pobres con coches de lujo. Está claro que algo está mal. Sólo quieren mostrar que son los dueños de la calle». No cabe duda de que la socavación forma parte de la industria criminal: todo aquel que no quiera cooperar es amenazado o eliminado mediante la violencia o la corrupción. Sin embargo, la socavación es más que eso. Es una expresión de un deseo de autonomía y un desagrado por el avance de la sociedad civil. También significa oposición al orden establecido y al Estado como representante de ese orden[6].

B. Por qué la delincuencia organizada y grave debe ser abordada por el enfoque administrativo

Las administraciones públicas no dependen exclusivamente de las actividades represivas de las fuerzas del orden para hacer frente a la delincuencia grave y organizada. El derecho penal por sí solo no siempre afecta a un delincuente profesional. Generalmente, los delincuentes ven una pena de prisión como parte de los riesgos del negocio. Sin embargo, unas medidas administrativas podrían detener todo un negocio criminal y su proceso penal y, por lo tanto, pueden ser más eficaces[7].

Los delincuentes que participan en la delincuencia grave y organizada a menudo no limitan sus actividades a las puramente ilegales, como el tráfico de drogas, el fraude o los delitos contra la propiedad. También invierten dinero en actividades y negocios legales, por ejemplo, para explotar los ingresos de sus delitos o para generar una renta legal. Los delincuentes pueden crear o comprar una empresa de construcción y luego participar en licitaciones de contratos públicos. Los «procesos de negocios» de la mayoría de los tipos de delincuencia organizada también requieren servicios legales. Así pues, las autoridades tienen un interés particular en impedir que los delincuentes utilicen la infraestructura económica para obtener ingresos legales o que utilicen empresas indebidamente para facilitar la comisión de delitos y dirijan sus ganancias delictivas hacia ese fin.

Por ejemplo: en algunos países, las autoridades locales o las inspecciones pertinentes pueden, basándose en el derecho administrativo, decidir cerrar un edificio donde se cultiva cannabis durante un tiempo determinado. Las autoridades fiscales y los servicios sociales pueden realizar demandas y aplicar multas adicionales. El enjuiciamiento de los propietarios de la casa de cultivo pertenece al dominio del derecho penal.

El enfoque administrativo también puede incluir medidas administrativas como la investigación de las empresas que licitan contratos públicos y/o la denegación o revocación de los permisos de las empresas que tienen una conexión con la delincuencia organizada. En el enfoque administrativo las administraciones públicas, en particular a nivel local, adoptan medidas en ejercicio de algunas de sus facultades y responsabilidades específicas, que obstaculizan o frustran las actividades de los grupos delincuenciales organizados. Se trata de dotar a la administración de los instrumentos necesarios para evitar que la infraestructura jurídica se utilice con fines delictivos y para luchar contra los fenómenos delictivos y los medios de acción de los grupos delictivos.

Un enfoque administrativo aplicado o coordinado con los instrumentos tradicionales del derecho penal es un instrumento potencialmente poderoso para prevenir y combatir la delincuencia grave y organizada.

El principio central de este enfoque es que los órganos administrativos nacionales y locales (es decir, los municipios y los ministerios del interior, de finanzas, de empleo y de asuntos sociales) desempeñan un papel importante en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada.

No sólo los organismos administrativos nacionales y locales pueden beneficiarse de la «colaboración por separado». Esta también puede ser beneficiosa a nivel internacional. Por ejemplo, debido al aumento de las acciones represivas contra las bandas de motoristas al margen de la ley (OMCG, por sus siglas en inglés) en Alemania y los Países Bajos, la parte belga de la Eurorregión Mosa-Rin corre el riesgo de enfrentarse a un aumento de las actividades de las OMCG. En el Limburgo belga, por ejemplo, se han establecido cada vez más clubes, se ha reclamado y marcado territorio y los enfrentamientos mutuos han dado lugar a asesinatos[8]. Por lo tanto, los gobiernos deben tener en cuenta el efecto de desplazamiento. Los GDO buscarán el camino de menor resistencia, por lo que trasladarán sus actividades a ciudades/regiones donde se les frustra menos. Esto también se conoce como el efecto de desplazamiento o efecto de cama de agua[9]. En el **capítulo 3.D.1.** encontrará los primeros modelos de barrera de la UE. Estos modelos de barrera son importantes para hacer frente a un fenómeno delictivo a nivel europeo para evitar un efecto de desplazamiento en otros EM.

Este enfoque administrativo depende para su éxito de la cooperación con otros socios en el ámbito de la seguridad, como la Policía y el Ministerio Fiscal.

En este contexto, el intercambio de información entre las diversas organizaciones, no sólo a nivel nacional, es uno de los requisitos previos más importantes.

2

La Red Europea sobre el Enfoque Administrativo para combatir la delincuencia grave y organizada (ENAA)

En el Tratado de Lisboa[10] se estableció que el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea (en adelante, el Consejo), actuando de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, podrán establecer medidas para promover y apoyar la acción de EM en la esfera de la prevención del delito, con exclusión de toda armonización de las leyes y reglamentos de EM.

En 2009, en el Programa de Estocolmo[11] se afirmó por primera vez que se puede utilizar un enfoque multidisciplinario como medida eficaz para reducir el nivel de delincuencia. Las medidas administrativas pueden utilizarse como parte de una respuesta general para combatir la delincuencia organizada. Los órganos administrativos (es decir, los municipios y los ministerios del interior, finanzas, empleo y asuntos sociales) suelen encargarse de supervisar el cumplimiento y la reglamentación (por ejemplo, los sistemas de permisos y licencias) de las cuestiones relacionadas con determinados sectores de negocios utilizados por los delincuentes en los Estados miembros de la Unión Europea.

En respuesta a ello, **se creó la red informal de puntos de contacto sobre el enfoque administrativo para prevenir y desbaratar la delincuencia organizada** (en adelante, la Red Informal) bajo la Presidencia belga (2010) en la Conclusión del Consejo de 5 de noviembre de 2010[12]. Se decidió que esta debía constar de Puntos Nacionales de Contacto (PNC), que actuarían como puertas de entrada a los organismos que velan por la aplicación de la ley, los departamentos gubernamentales, los órganos administrativos y el mundo académico de sus respectivos países. En particular, la atención se centra en los equipos, unidades y departamentos que regularmente utilizan facultades administrativas o formas no tradicionales de trabajar a nivel práctico, como parte de un enfoque multidisciplinario para prevenir y desbaratar la delincuencia organizada.

Se decidió que los objetivos de la Red Informal eran estimular y facilitar una red de puntos de contacto, competentes en el ámbito de las medidas administrativas para hacer frente al fenómeno de los GDO y, cuando fuera necesario, también en otros ámbitos delictivos relevantes, teniendo en cuenta las necesidades nacionales y las circunstancias particulares.

Durante la Presidencia húngara (2011) se publicó el primer manual de la UE. El Manual de la UE se titulaba «Complementary approaches and actions to prevent and combat organised crime»[13] y ofrecía una colección de ejemplos de buenas prácticas de EM de la UE.

Bajo la Presidencia polaca (2011) se acordó que la Red Informal debía ampliar su enfoque para incluir todas las esferas de la delincuencia organizada, ya que se reconocía que era útil aplicar medidas administrativas contra una amplia gama de amenazas delictivas, no sólo contra los grupos delictivos móviles. Además, se propuso que la Red Informal:

- promoviese el concepto de medidas administrativas;
- evaluase las posibilidades de reforzar el intercambio de información entre los órganos administrativos y las organizaciones tradicionales de aplicación de la ley;
- fomentase el intercambio de buenas prácticas;
- propusiese nuevas iniciativas para la elaboración de medidas administrativas;
- informase, a través de la Presidencia del Consejo, de las conclusiones de la reunión al grupo de trabajo competente del Consejo; y
- se reuniese al menos cada 6 meses.

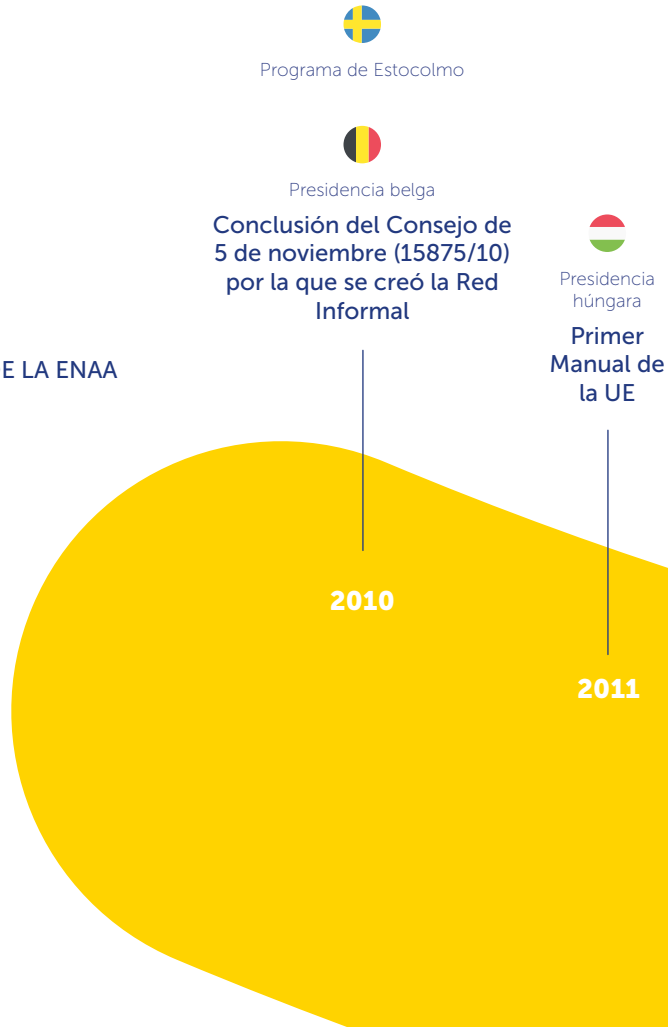
Durante las siguientes Presidencias del Consejo de la Unión Europea, un Grupo Central de EM e instituciones de la UE ha ayudado a cumplir estas propuestas y a desarrollar y fortalecer el papel de la Red Informal. Esta labor ha incluido el desarrollo de la Plataforma de Expertos de Europol (PEE) sobre el enfoque administrativo y la redacción y publicación del segundo Manual de la UE titulado «Complementary approaches and actions to prevent and combat organised crime». El segundo Manual se publicó durante la Presidencia lituana en 2013[14].

Bajo la Presidencia holandesa (2016) se llegó a la conclusión de que era necesario desarrollar y seguir mejorando el enfoque administrativo para prevenir y combatir la delincuencia, en particular la delincuencia grave y organizada. A este fin, y por primera vez, se acordó una definición del enfoque administrativo entre todos los EM en las Conclusiones del Consejo del 6 de junio de 2016[15].

El enfoque administrativo combina los siguientes elementos, en pleno cumplimiento del marco administrativo y jurídico del EM:

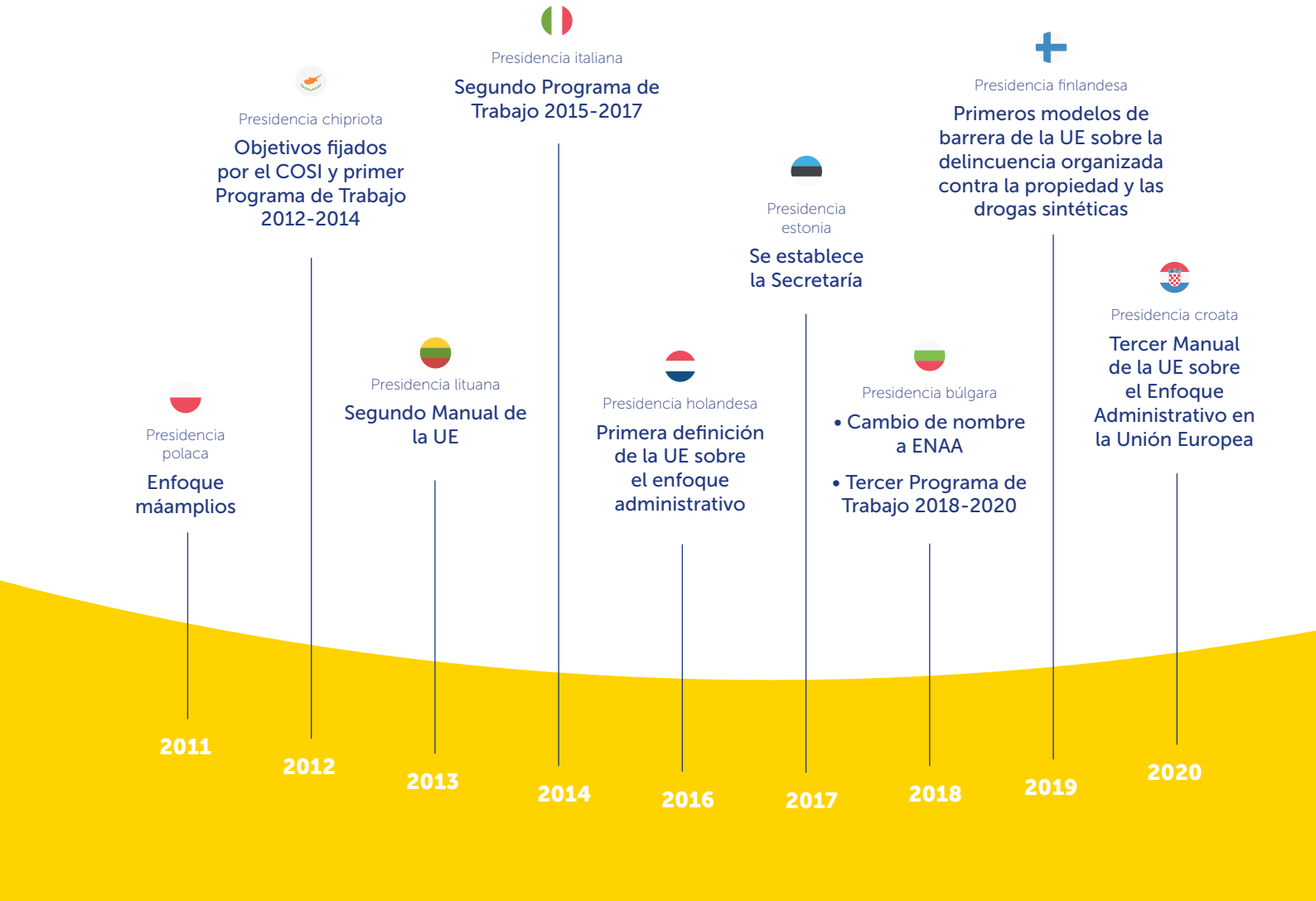
- Impedir que las personas involucradas en actividades delictivas utilicen la infraestructura administrativa legal con fines delictivos, incluidos, cuando proceda, los procedimientos para obtener permisos, licitaciones y subvenciones;
- Aplicar todos los tipos de reglamentos administrativos pertinentes para prevenir y combatir las actividades ilegales, cuando sea posible con arreglo a la legislación nacional, incluida la selección preventiva y la vigilancia de los solicitantes (personas físicas y jurídicas) de permisos, licitaciones y subvenciones, así como el cierre o la expropiación de locales cuando se produzcan molestias públicas en esos locales o en sus alrededores como consecuencia de actividades delictivas perturbadoras;
- Coordinar las intervenciones, utilizando herramientas administrativas para complementar las acciones del derecho penal, para prevenir, contrarrestar, desbaratar y reprimir la delincuencia grave y organizada.

LÍNEA DE TIEMPO DE LA HISTORIA DE LA ENAA



En agosto de 2017 se estableció la Secretaría de la ENAA dentro de la Secretaría de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD). El motivo era aliviar la carga de los PNC y disponer de una Secretaría plenamente operativa para ocuparse y gestionar la labor diaria de la Red.

En la reunión de la red completa celebrada el 1 de febrero de 2018 los EM aprobaron el tercer Programa de Trabajo plurianual para 2018-2020. El propósito era aprovechar los resultados logrados en el marco del Programa anterior. En marzo de 2018 se presentó un informe de cierre del Programa de Trabajo 2015-2017 en el Grupo «Aplicación de las Leyes» (LEWP, por sus siglas en inglés). Durante esta reunión también se propuso asociar la Red Informal al LEWP y *cambiar el nombre de Red Informal a Red Europea sobre el Enfoque Administrativo para combatir la delincuencia grave y organizada* (ENAA). El 30 de octubre de 2018 se creó un nuevo Reglamento para dar un carácter más formal a la Red.



3

Qué implica el enfoque administrativo

A. Un laberinto de definiciones

La terminología del «enfoque administrativo» abarca muchas definiciones, enfoques y prácticas diferentes en toda la UE. Esto a veces puede llevar a confusión sobre en qué consiste realmente este enfoque. Además de todas las diferentes interpretaciones y definiciones nacionales, existen actualmente tres definiciones de dimensión europea.

En primer lugar, la siguiente definición se centra principalmente en la prevención del delito. Esta definición se utiliza en el libro publicado por las universidades de Tilburg y Lovaina en 2015. Durante la investigación quedó claro que un enfoque administrativo es igualmente relevante para la represión y el desbaratamiento de la delincuencia, lo que les llevó a modificar la definición de la siguiente manera:

«Un enfoque administrativo (de la delincuencia grave y organizada) abarca la prevención de la facilitación de actividades ilegales negando a los delincuentes el uso de la infraestructura administrativa legal, así como intervenciones coordinadas ("colaboración por separado") para desbaratar y reprimir la delincuencia (grave y organizada) y los problemas de orden público[16].»

En segundo lugar, y lo más importante de todo, está la definición acordada durante la Presidencia holandesa en 2016. Esta es la primera (y única) definición del enfoque administrativo acordada por todos los EM en las Conclusiones del Consejo del 6 de junio de 2016[17].

El enfoque administrativo combina los siguientes elementos, en pleno cumplimiento del marco administrativo y jurídico del EM:

1. Impedir que las personas involucradas en actividades delictivas utilicen la infraestructura administrativa legal con fines delictivos, incluidos, cuando proceda, los procedimientos para obtener permisos, licitaciones y subvenciones;

2. Aplicar todos los tipos de reglamentos administrativos pertinentes para prevenir y combatir las actividades ilegales, cuando sea posible con arreglo a la legislación nacional, incluida la selección preventiva y la vigilancia de los solicitantes (personas físicas y jurídicas) de permisos, licitaciones y subvenciones, así como el cierre o la expropiación de locales cuando se produzcan molestias públicas en esos locales o en sus alrededores como consecuencia de actividades delictivas perturbadoras;

3. Coordinar las intervenciones, utilizando herramientas administrativas para complementar las acciones del derecho penal, para prevenir, contrarrestar, desbaratar y reprimir la delincuencia grave y organizada.

En la UE, principalmente en los Países Bajos y Bélgica, se están adoptando más medidas en el enfoque administrativo de las que se habían estimado anteriormente. Por eso, al comienzo del proyecto CONFINE **(véase el capítulo 3.D.3.),** asignaron una clara definición común para subrayar el hecho de que este concepto puede significar mucho más de lo que se esperaba inicialmente:

«Un enfoque administrativo de la delincuencia organizada y/o subversiva significa que las organizaciones con facultades administrativas previenen y/o combaten la facilitación de actividades ilegales evitando el uso indebido de las estructuras administrativas legales para actividades delictivas[18].»

Durante las dos reuniones de expertos que se organizaron para preparar este tercer Manual de la UE, varios expertos, encargados de la formulación de políticas y académicos convinieron en que las definiciones anteriores estaban redactadas de manera compleja. Actualmente, la definición acordada en la Conclusión del Consejo de 2016 es la única definición acordada por todos los Estados miembros de la UE y, por lo tanto, la única definición oficial del enfoque administrativo. La definición y el alcance de las actividades aprobadas en la Conclusión del Consejo eran bastante complejos. Era evidente que había que presentar la idea de un enfoque administrativo de una manera sencilla y práctica. Como resultado de las reuniones de expertos, y con los votos de la Red completa, se acordó una definición más sencilla y fácil de traducir del enfoque administrativo que se basa en la definición de la Conclusión del Consejo de 2016:

El 8 de noviembre de 2019 la ENAA acordó una definición más corta, sencilla y fácil de traducir del enfoque administrativo que se basa en la definición de la Conclusión del Consejo de 2016:

«Un enfoque administrativo de la delincuencia grave y organizada es una forma complementaria de prevenir y abordar el uso indebido de la infraestructura jurídica mediante la cooperación interinstitucional, compartiendo información y adoptando medidas para establecer barreras.»

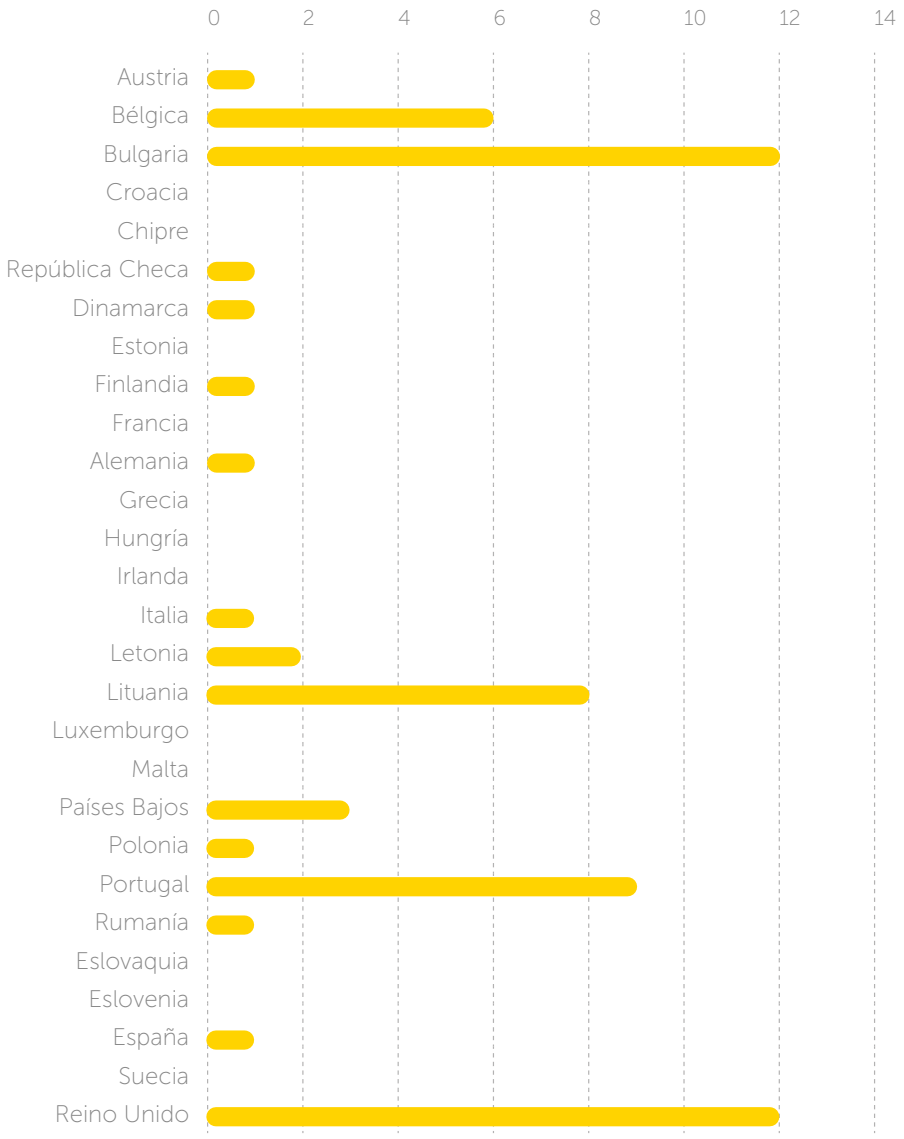
B. Situación actual del enfoque administrativo en la UE

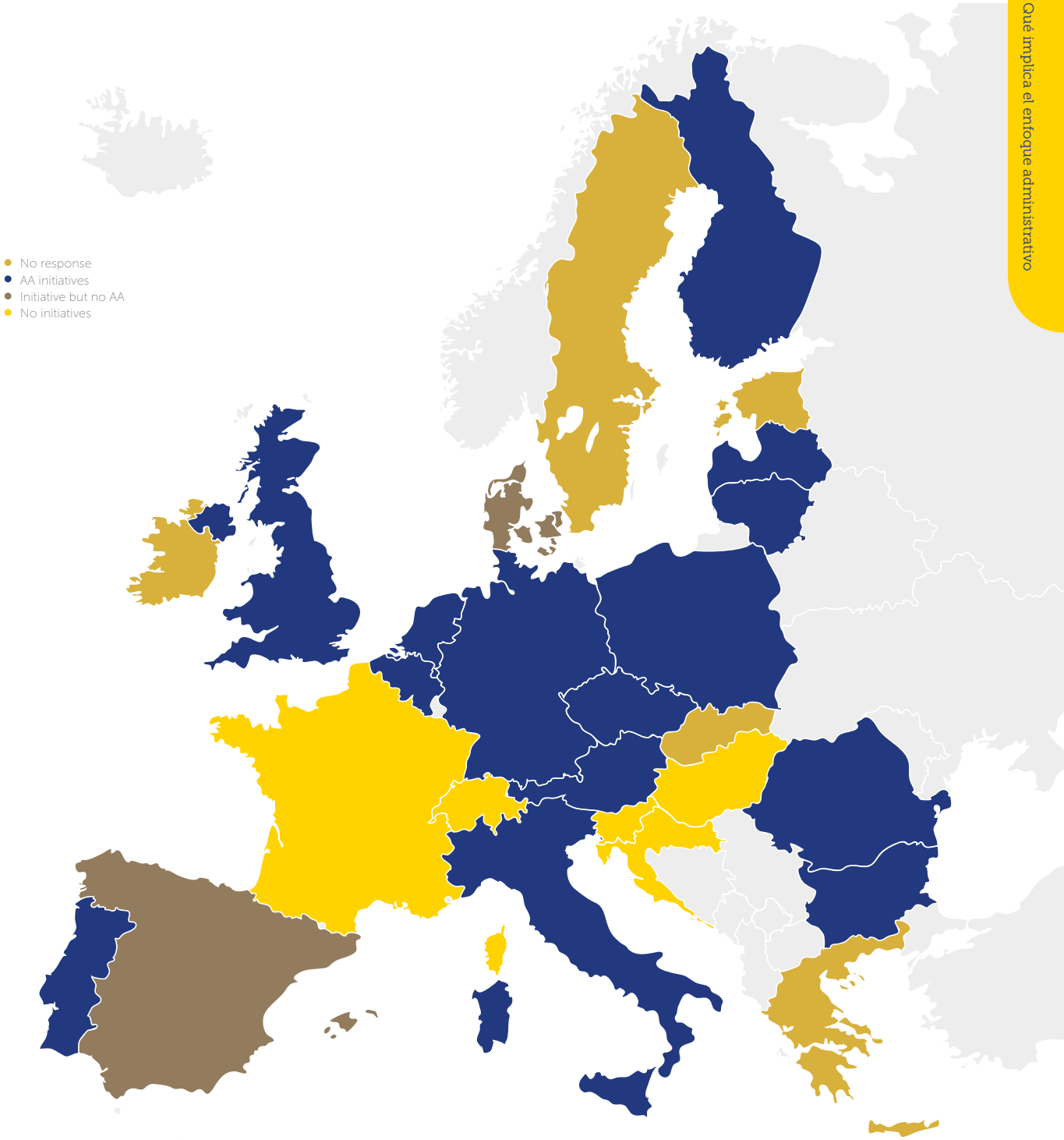
NOTA: Uno de los objetivos de este Manual es compartir las iniciativas de enfoque administrativo. Estas iniciativas de enfoque administrativo pueden encontrarse en un anexo que se publica en la Plataforma de Expertos de Europol (PEE)[19] en el Grupo sobre el Enfoque Administrativo para combatir la delincuencia organizada. Los PNC decidieron no publicar las iniciativas de enfoque administrativo de forma pública. La razón de esto es proteger la información contra aquellos que tienen malas intenciones. El anexo también se publicará en la página de miembros del sitio web de la ENAA. Para más información siempre puede ponerse en contacto con el Punto Nacional de Contacto de la ENAA, que se encuentra en el sitio web www.administrativeapproach.eu

Las iniciativas de enfoque administrativo se recogieron mediante una solicitud que fue enviada por el Grupo de Trabajo sobre la Aplicación de la Ley del Consejo de la Unión Europea (LEWP) y la ENAA. Estas mejores prácticas después se analizaron durante una reunión de expertos. En total, la ENAA recibió 61 iniciativas de 16 EM[20]. 5 EM[21] respondieron que actualmente no tienen iniciativas de enfoque administrativo en curso y 7 EM[22] no respondieron a la solicitud.

De las 61 iniciativas de enfoque administrativo presentadas, 29 fueron aceptadas por los expertos como iniciativas de enfoque administrativo. La principal razón por la que se retuvieron 32 iniciativas es que en la mayoría de los casos faltaba el intercambio de información entre los diferentes organismos. No obstante, este aspecto es crucial para un enfoque administrativo eficaz.

Iniciativas recibidas de EM




No response
AA initiatives
Initiative but no AA
No initiatives

Iniciativas recibidas de EM

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Austria	1. EMPACT EnviCrime OA 2.7	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Belgium	1. Written scenario to tackle domicile fraud	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. Written scenario for integrated 'Flex'-actions	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	3. Written scenario: admin. approach of OMG	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	4. Protocols	✓	?	×	×	?	*Not AA, but guideline/ toolbox material.*
	5. Roadshows	✓	×	×	✓	×	*Not AA, but guideline/ toolbox material.*
	6. SPOC's	✓	×	×	✓	×	*Not AA, but guideline/ toolbox material.*
Bulgaria	1. National Strategy for Prevention and Fight against Irregularities and frauds affecting the EU financial interests	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. Interdepartmental Coordination Centre for Counteracting the Contraband/ the Smuggling and Control of the Movement of Goods and Goods at Risk	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	3. National Council on Crime Prevention	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	4. Spasi dete (Save a Child)	✓	×	×	×	?	*Not AA*
	5. Signed a Memorandum of Understanding between the General Directorate Combating Organized Crime – Ministry of Interior and the Association of Banks in Bulgaria	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	6. Control of the Narcotic Substances and the Precursors/Countering the trafficking and the trade with narcotics	✓	×	?	×	?	*Not AA*
	7. Interdepartmental Commission on Control of Precursors	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	8. Mechanism for the identification of victims of telephone fraud and prevention	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	9. Programme proposed by the General Directorate National Police to the local authorities for triggering an informative preventive campaign against the phone frauds	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	10. Specialized Interdepartmental Unit for Support the Investigation of Organized Crime Related to Tax Offenses	✓	✓	✓	?	✓	*AA*
	11. Collaboration between the General Directorate Combating Organized Crime of Ministry of Interior and National Customs Agency of the Republic of Bulgaria	✓	✓	✓	✓	?	*AA*
	12. National Referral Mechanism for Support of Trafficked Persons	✓	×	×	×	×	*Not AA*
Czech Republic	1. Tax Cobra	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Denmark	1. Mobile Organized Crime Groups Systematic monitoring of "tourists" in DK.	✓	×	×	×	×	*Not AA*
Finland	1. Administrative approach to tackling organised crime	✓	?	?	?	?	*Start-up of an AA*
Germany	1. Curafair	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Italy	1. The fight against criminal organizations' illegal assets. The system of prevention measures.	✓	?	✓	?	✓	*AA*
Latvia	1. Combatting and prevention of Money Laundering	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	2. Legislative approach to the control of circulation of new psychoactive substances	✓	?	✓	?	✓	*AA*

Country	Initiative	Organised crime	Complementary	Multi-Agency	Sharing of information	Actions	Additional comments
Lithuania	1. Blocking of IMEI and SIM in Mobile Devices	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. A Search for Missing Children in the Rapid Child Search System "Amber Alert Facebook"	×	×	×	×	?	*Not AA*
	3. Municipality Coordination Committees for the Fight against Trafficking in Human Beings.	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	4. Voluntary declaration of data on CCTV observation cameras possessed (managed) by individuals in the Lithuanian Police	×	×	×	×	×	*Not AA*
	5. Agreement with the Digital Coding and Tracking Association (DCTA) on the use of digital systems of the association	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	6. Risk Analysis Centre	✓	?	?	?	?	*Start-up of an AA*
	7. The group of Santa Marta	✓	×	?	×	×	*Not AA*
	8. A Joint Operation Centre	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
The Netherlands	1. The administrative ban of organisations (e.g. OMCGs) that pose a threat to the public order	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Letter	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	3. Multi Agency approach to Outlaw Motorcycle Gangs (OMCGs) – Stop Talks	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Poland	1. National Safety Threat Map	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
Portugal	1. Establishment of the Portuguese Authority for the Prevention and Fight against Violence in Sport (APCVD)	✓	×	?	×	×	*Not AA*
	2. New Generation of Local Security Contracts	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	3. Project Safer Night	×	×	×	×	×	*Not AA*
	4. Salvage vehicles	✓	?	?	?	?	*Start-up of an AA*
	5. Cash machines– ATM	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	6. Investigations into the fate of missing persons / unidentified dead bodies	×	×	×	×	×	*Not AA*
	7. SOS AZULEJO	×	×	×	×	×	*Not AA*
	8. Safe Church-Open Church	×	×	×	×	×	*Not AA*
	9. Transactions	✓	×	×	×	×	*Not AA*
Romania	1. Action Plan for preventing and combatting irregularities and criminal offences in the field of real estate and construction developers	✓	✓	✓	?	✓	*AA*
Spain	1. Royal Decree-Law 16/2018 of October 26th about measures to combat the illicit trafficking of people and goods in relation to the RHIBS (Rigid Hull Inflatable Boat) and RIBS (Rigid Inflated Boat) used for this purpose.	✓	?	?	?	?	*Not AA*
United Kingdom	1. Government Agency Intelligence Network (GAIN)	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	2. Joint Financial Analysis Centre (JFAC)	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	3. Joint Money Laundering Intelligence Taskforce (JMLIT)	✓	✓	✓	✓	✓	*AA*
	4. Proactive Asset Denial Strategy	✓	✓	?	✓	✓	*AA*
	5. UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	6. National Economic Crime Centre (NECC)	✓	✓	✓	?	✓	*AA*
	7. Declaration of Non-involvement in Human Trafficking / Modern Slavery	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	8. Declaration of Non-involvement in Serious Organised Crime (SOC)	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	9. Local Authority SOC Readiness checklist	✓	✓	✓	?	✓	*AA*
	10. Positive Lifestyles Programme	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	11. SOC Prevention Regional Course – Public Sector	✓	×	×	×	×	*Not AA*
	12. Third Sector – SOC checklist	✓	?	?	?	?	*Start-up of an AA*

✓ present
? moderately present
× not applicable

Quedó claro que además de una descripción clara (véase más arriba) del enfoque administrativo, también se necesitaban «pilares» para proporcionar a los EM un mejor marco para informarles acerca de lo que es exactamente el enfoque administrativo. Además, estos pilares fueron un instrumento útil para que la Red analizara las iniciativas.

En el siguiente capítulo se explican los cinco pilares con breves resúmenes de algunas de las iniciativas del enfoque administrativo para aclarar estos pilares.

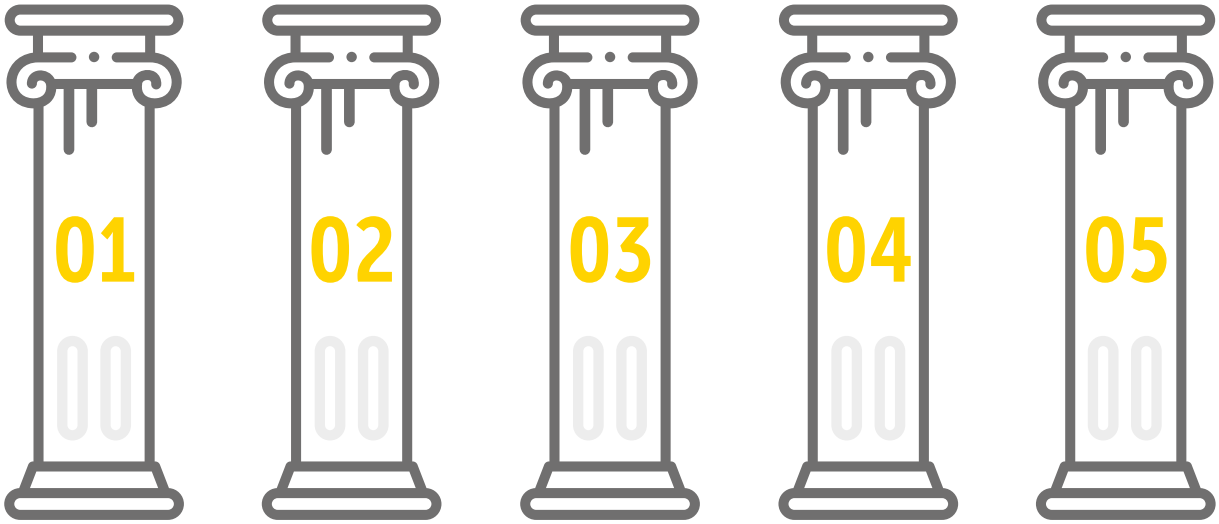
Prevenir y abordar el uso indebido de la infraestructura jurídica por parte de la delincuencia grave y organizada

Complementario

Cooperación interinstitucional

Intercambio de información

Tomar medidas para establecer barreras



C. Cinco pilares para un enfoque administrativo exitoso

De la definición se destilaron cinco pilares a fin de aclarar a los profesionales en qué consisten exactamente las iniciativas de enfoque administrativo. No es necesario que los cinco pilares estén presentes en una iniciativa concreta, pero es un buen indicador del éxito de la aplicación del enfoque administrativo.

01

Prevenir y abordar el uso indebido de la infraestructura jurídica por parte de la delincuencia grave y organizada

Tanto las administraciones nacionales como las locales deben estar equipadas con herramientas para hacer frente a los GDO y graves, ya que ambas juegan un papel importante. Así pues, las autoridades tienen un interés particular en impedir que los delincuentes utilicen la infraestructura económica y jurídica para obtener ingresos legales o que utilicen empresas indebidamente para facilitar la comisión de delitos y dirijan sus ganancias delictivas hacia ese fin. También hay medidas administrativas que se centran en la alteración del orden público, sin embargo en el marco de la ENAA utilizamos el enfoque administrativo para hacer frente a la delincuencia grave y organizada.

EJEMPLO

enfoque administrativo para hacer frente a la delincuencia organizada (FI)

El proyecto tiene por objeto determinar la situación actual de las medidas administrativas disponibles para hacer frente a la delincuencia organizada. Finlandia quiere crear un enfoque nacional para perturbar el entorno operativo de la delincuencia grave y organizada utilizando un enfoque administrativo. El objetivo es hacer recomendaciones y mejoras legislativas si es necesario. Además de fortalecer la cooperación, tendrá por objeto determinar las mejores prácticas internacionales que pueden utilizarse en un enfoque nacional. Se llevarán a cabo acciones operativas dirigidas por los servicios de inteligencia para perturbar el entorno operativo de la delincuencia grave y organizada y la experiencia adquirida se utilizará para elaborar un enfoque administrativo nacional.

Por el momento, no se trata todavía de un enfoque administrativo aplicado. El ejemplo finlandés muestra que antes de comenzar con un enfoque administrativo, hay que examinar las herramientas que ya están disponibles y comprobar si se necesitan cambios legislativos para poder comenzar a utilizar el enfoque administrativo para hacer frente a la delincuencia grave y organizada.

EJEMPLO

la prohibición administrativa de las organizaciones que representan una amenaza para el orden público (NL)

Esta prohibición está basada en/influenciada por las prohibiciones administrativas de las bandas de motoristas al margen de la ley (OMCG) en Alemania. El Ministerio de Seguridad y Justicia holandés puede imponer una prohibición nacional de las organizaciones criminales (por ejemplo principalmente las OMCG) que supongan una amenaza para el orden público. Esta prohibición pretende ser un último recurso y supone una importante carga de prueba debido a sus implicaciones en relación con el derecho constitucional de reunión. La prohibición administrativa se hará efectiva inmediatamente después de su promulgación y los procedimientos legales y recursos no pueden ponerla en suspenso.

Esta medida administrativa tiene un efecto inmediato y directo sobre las organizaciones delictivas. Le corta las alas a un GDO de forma inmediata.

EJEMPLO

Sanciones administrativas municipales (BE)

Las sanciones administrativas municipales son multas que los municipios pueden imponer cuando alguien incumple los reglamentos municipales. Con estas multas el municipio puede castigar las molestias, como los vertidos ilegales, orinar en público, pintar grafiti, etc.[23].

Antes de que existieran las sanciones, a menudo no se sancionaban los incidentes menores. Desde que existe la ley, los municipios han tomado medidas contra ellos. Las sanciones impuestas no se remiten al fiscal, sino que las gestiona un funcionario público. Estos pueden mediar, imponer multas o emitir órdenes de servicio comunitario. Las sanciones administrativas municipales se pueden imponer a jóvenes a partir de 14 años. Cada municipio elige a partir de qué edad impone las multas y para qué tipos de molestias.

Está claro que se trata de una medida administrativa para hacer frente a las molestias. Cabe señalar que en algunos casos es posible que los GDO sean objeto de esta medida administrativa cuando se trate de la retirada de un permiso o el cierre de un establecimiento. En la mayoría de los casos las sanciones administrativas municipales abordan las molestias públicas y no la delincuencia grave y organizada.

In contrast to the administrative approach as understood in this Handbook, this project focuses on nuisance and not on serious and organised crime.

02

Complementario

El enfoque administrativo supone hacer uso de mecanismos administrativos y reglamentarios y adoptar un enfoque multidisciplinario que implica la participación de una amplia gama de actores para complementar las medidas tradicionales de justicia penal con el objetivo de hacer frente a la delincuencia organizada. Un enfoque administrativo aplicado en coordinación con los instrumentos tradicionales del derecho penal es un instrumento más poderoso que cuando se aplica simplemente como un complemento. Es más, las medidas administrativas por sí solas no podrán hacer frente a los GDO. Por ello, el enfoque administrativo debe considerarse complementario a los enfoques tradicionales que abordan la delincuencia organizada.

EJEMPLO

unidad interdepartamental especializada de apoyo a la investigación de la delincuencia organizada relacionada con los delitos fiscales (BG)

La unidad se creó mediante un acuerdo entre la Fiscalía de la República de Bulgaria y el Ministerio del Interior, la Agencia Estatal de Seguridad Nacional, la Agencia Nacional de Aduanas y la Agencia Tributaria. Uno de los objetivos de la unidad es mejorar la interacción entre la Fiscalía y otros órganos estatales que participan en la lucha contra los delitos fiscales. La dirección, coordinación y control de las operaciones de la unidad están a cargo de los Fiscales de la Fiscalía Suprema de Casación, que actúan en coordinación con los directores de las estructuras pertinentes del Ministerio del Interior, la Agencia Estatal de Seguridad Nacional, la Agencia Nacional de Aduanas y la Agencia Tributaria. La Dirección General de Lucha contra la Delincuencia Organizada, que forma parte del Ministerio del Interior, actúa de conformidad con la Ley del Ministerio del Interior contra las actividades de la delincuencia organizada. La unidad se ha creado como unidad complementaria a los organismos tradicionales que ya se ocupaban de los delitos fiscales. Uno de los objetivos es mejorar la interacción, lo que conducirá a un mejor intercambio de información.

EJEMPLO

Europol - plan de acción operativo EMPACT contra los delitos contra el medio ambiente (AT)

En el marco del plan de acción operativo de la plataforma multidisciplinaria europea contra las amenazas delictivas (EMPACT) de Europol, Austria, junto con otros EM de la UE de la región del Danubio, aborda las actividades de transporte ilegal de residuos. Para ello se identifican todos los interesados nacionales pertinentes y las autoridades responsables (por ejemplo la Policía, las aduanas, las autoridades medioambientales, etc.) en el río Danubio y sus proximidades en el ámbito de la gestión y el transporte de desechos. Se conecta con los interesados y se intercambia información entre ellos con miras a encontrar posibles sujetos y objetivos para una fase operativa.
Los planes de acción operativos de Europol en el marco de EMPACT pueden considerarse complementarios en la mayoría de los casos. En este caso es evidente que este enfoque es complementario a los enfoques nacionales. Todas las autoridades nacionales responsables ya están abordando por su cuenta las actividades ilegales relacionadas con los residuos. También a nivel nacional es un enfoque complementario ya que la Policía y las aduanas trabajan conjuntamente con las administraciones nacionales responsables del medio ambiente y los residuos.

03

Cooperación interinstitucional

Además de los obstáculos legales, muchos EM se enfrentan, lamentablemente, a problemas relacionados con las estructuras organizativas. A menudo, los organismos tienen su propio departamento administrativo, que se centra en la protección de sus propios intereses, y funcionan con ámbitos de responsabilidad, control y responsabilidad política mutuamente excluyentes[24]. Esto puede causar problemas para un enfoque administrativo eficaz. El enfoque administrativo se suele denominar «colaboración por separado», lo que significa que las diferentes autoridades y administraciones se enfrentan a la delincuencia grave y organizada dentro de sus competencias. Por consiguiente, el enfoque administrativo depende para su éxito de la cooperación con otros socios en el ámbito de la seguridad, como la Policía, el Ministerio Fiscal y las autoridades fiscales.[25].

EJEMPLO

Tax Cobra (CZ)

Los principales objetivos de Tax Cobra son salvaguardar la correcta recaudación de impuestos, recuperar los recursos financieros adquiridos ilegalmente, evitar pérdidas en el presupuesto estatal y procesar a los infractores. Tax Cobra es un equipo conjunto formado por la Agencia Nacional de Delincuencia Organizada de la Policía checa, la Dirección General de Finanzas y la Dirección General de Aduanas. Sus miembros trabajan juntos para combatir la evasión de impuestos y los delitos fiscales, especialmente en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido y los impuestos especiales. Los representantes de Tax Cobra intercambian rápidamente información operativa, lo que les permite identificar los fraudes fiscales y coordinar los procedimientos individuales antes de que se produzcan más daños. La cooperación se basa en un Memorando de Entendimiento firmado por los más altos representantes de todos los organismos. Tax Cobra no tiene personal como institución, sólo miembros designados de los organismos participantes.

Como ya se ha mencionado, estos ejemplos muestran que existe una «colaboración por separado» entre diferentes agencias. Esto significa que cada agencia trabaja dentro de sus competencias para combatir los delitos fiscales.

04

Intercambio de información

La clave de la «colaboración por separado» es el intercambio de información entre los organismos administrativos, fiscales y encargados de la aplicación de la ley dentro de un mismo estado[26]. Para las autoridades locales el acceso a la información y a las fuentes abiertas es fundamental para tomar decisiones fundamentadas. Por consiguiente, se necesitan fundamentos jurídicos para este acceso y para el intercambio de información entre las partes interesadas pertinentes. Es necesario que las autoridades locales puedan acceder a los datos judiciales para confirmar los presuntos vínculos entre GDO, empresarios, empresas y ciudadanos. La administración local depende en gran medida de la información del Fiscal y de la Policía. Lamentablemente, en muchos EM el intercambio de información se limita actualmente a una sola dirección: de las autoridades locales a los demás socios y no al revés. Esto es problemático y se debe principalmente a barreras jurídicas[27].

EJEMPLO

la ley de probidad de la administración pública en la toma de decisiones (Ley Bibob) (NL)

En el sistema holandés actual, un gobierno local en los Países Bajos puede investigar los antecedentes de una empresa o una persona si se solicita una licencia o una subvención o si se presenta una oferta para un contrato público. De esta manera el gobierno evita ayudar a los criminales o a las organizaciones criminales. Si hay antecedentes penales, los órganos gubernamentales pueden rechazar la licencia o la subvención o rechazar la oferta para el contrato. Si el municipio tiene dudas en relación con la integridad, puede pedir consejo a la oficina Bibob como parte de una investigación detallada. La oficina Bibob, que forma parte del Ministerio de Justicia y Seguridad, no sólo verifica los antecedentes del solicitante, sino que también comprueba su entorno inmediato, como por ejemplo otras personas que ocupan cargos directivos en la organización y relaciones comerciales. Esto puede dar lugar a una recomendación sobre el grado de riesgo que corre la autoridad administrativa de ayudar involuntariamente a los delincuentes en caso de conceder el servicio.

Se trata de un ejemplo de una situación en la que se ha creado una ley específica para que se pueda disponer de información de diferentes organismos.

EJEMPLO

Curafair (DE)

El proyecto tenía por objeto detectar las estructuras y el modus operandi utilizados por los servicios de enfermería de habla rusa para cometer fraude contable en el sector de la atención de la salud. La información de los procedimientos de investigación, así como los datos de fuente abierta, fueron las fuentes de información más importantes en este contexto. Para esclarecer y combatir eficazmente este fenómeno delictivo con un enfoque holístico, no sólo era necesario intercambiar información con las autoridades policiales, sino también adquirir nuevos socios de cooperación. En este contexto también se estableció una estrecha cooperación con representantes de las compañías de seguros de salud y de atención a largo plazo (empresas de derecho público) y las autoridades de bienestar social (organismos administrativos).

En este caso, el intercambio de información entre la Policía y los nuevos socios fue crucial para hacer frente al fenómeno.

EJEMPLO

mapa de amenazas a la seguridad nacional (PL)

El mapa de amenazas a la seguridad nacional de Polonia (KMZB) es una aplicación que fue construida por la Oficina de Prevención del Cuartel General de la Policía Nacional con el apoyo del Ministerio del Interior y de la Administración.
El usuario tiene la oportunidad de familiarizarse con las amenazas que se producen en la zona de interés (en base a datos estadísticos y amenazas notificadas por otros usuarios y confirmadas por la Policía) y puede identificar la amenaza y su ubicación por sí mismo y compartir su opinión sobre el nivel de seguridad en su lugar de residencia. Cabe destacar que las amenazas verificadas que no se hayan confirmado, aunque se hayan retirado del mapa de amenazas a disposición del público, siguen siendo visibles desde el lado de la Policía. Esta información se sigue utilizando para el despliegue de patrullas de la Policía. El proceso de indicar la amenaza en el mapa es anónimo y no debe durar más de unos segundos. Después de seleccionar una de las 27 amenazas disponibles en el directorio, el usuario indica la ubicación en la que aparece y, a continuación, utilizando el botón «APLICAR», marca una amenaza en el mapa.

Esta aplicación es un ejemplo de cómo se comparte información de manera fácil y directa. Los ciudadanos pueden denunciar desde problemas de molestias públicas o baches en la calle hasta sospechas de delincuencia organizada. Estas denuncias luego son utilizadas por la Policía o la administración pública. La información de la aplicación también se comparte entre las administraciones y la Policía.

05

Tomar medidas para establecer barreras

Las administraciones públicas, en particular a nivel local, tienen el poder, dentro de sus responsabilidades, de tomar medidas para frustrar y obstaculizar las actividades de los GDO. La idea del enfoque administrativo es dotar a las administraciones locales de los instrumentos necesarios (por ejemplo, la revocación de licencias por motivos de salud) para evitar que la infraestructura jurídica sea utilizada por los delincuentes. Pueden encontrar medios de acción tanto contra los fenómenos criminales como contra los GDO. Las autoridades pueden identificar las áreas donde el *submundo* conecta con la sociedad legítima. Luego podrán coordinar intervenciones en estas áreas con diferentes socios o instrumentos administrativos que complementan las acciones del derecho penal para hacer frente a la delincuencia grave y organizada.

EJEMPLO:

bloqueo de IMEI y SIM en dispositivos móviles (LT)

La Policía lituana y el Ministerio del Interior enmendaron la Ley de Comunicaciones Electrónicas, dando la posibilidad a la Policía de bloquear el IMEI y las tarjetas SIM de los dispositivos móviles durante una investigación previa al juicio. La Policía puede exigir esto a las redes de comunicaciones públicas si se dispone de información que indique que se ha utilizado un dispositivo móvil para la comisión de delitos penales.

Esta acción es una barrera muy específica e inmediata que puede ser muy útil. Le quita los canales de comunicación a los GDO de forma inmediata.

EJEMPLO:

acciones «Flex» (BE)

Las acciones «Flex» son acciones coordinadas entre diversos servicios administrativos locales, regionales y nacionales. Este enfoque tiene por objeto hacer frente a las redes delictivas no sólo mediante la aplicación del derecho penal, sino también mediante la utilización de medidas administrativas. Las autoridades locales pueden actuar de manera restrictiva y disuasoria utilizando instrumentos administrativos, impidiendo así que los GDO se instalen en el mundo legal.

Más concretamente, en una acción «Flex» para abordar las estaciones de lavado manual de vehículos en la ciudad de Genk, un equipo interdisciplinario integrado por el servicio local de urbanismo, la inspección de vivienda, la inspección social, la oficina nacional de empleo, la agencia tributaria, la oficina de inmigración y la Policía realizó comprobaciones de presuntos fraudes en estaciones de lavado manual de vehículos. Luego, cada servicio tomaría acciones dentro de sus competencias. El resultado fue que algunas de las estaciones de lavado terminaron sellados por los servicios de inspección de trabajo y seguridad social. Las personas consideradas como las cabezas de la organización fueron condenadas a dos años de prisión por el tribunal penal. Un buen ejemplo de resultados complementarios, donde los diferentes organismos abordan los fenómenos colaborando por separado.

D. Acontecimientos recientes en la UE

1. El modelo de barreras europeo

Escrito de forma conjunta por Joeri Vig y Lienke Hutten, Centro holandés para la Prevención del Delito y la Seguridad (CCV)

El modelo de barreras se usa para crear un mapa de una forma compleja de delincuencia de manera transparente. Identifica los pasos que los criminales tienen que dar para poder cometer un delito. El modelo también destaca qué actores y oportunidades hacen posible el delito. Esto permite determinar qué barreras pueden erigirse, por parte de los socios públicos y privados, para perturbar eficazmente las actividades de los delincuentes. El modelo de barreras también puede usarse para crear un mapa de posibles abusos en un proceso comercial.

El modelo de barreras es un método para determinar qué barreras pueden establecer las organizaciones asociadas contra las actividades delictivas. Para cada componente de la producción, el transporte, las ventas, etc., se examina qué socio está en la mejor posición para evitar que las organizaciones o personas criminales abusen de las estructuras legales. Las diferentes barreras implican la existencia de señales que permiten a los organismos gubernamentales, las empresas o las personas que entren en contacto con un determinado fenómeno delictivo notificar a las autoridades.

El modelo de barreras permite centrar la atención en el procedimiento de investigación y ayuda a examinar las prácticas delictivas desde una perspectiva administrativa y financiera. Al aplicar el modelo de barreras, muchos departamentos gubernamentales se han dado cuenta de que deben desempeñar un papel en la lucha contra la delincuencia grave y organizada.

Plataforma multidisciplinaria europea contra las amenazas delictivas (EMPACT)

Cada año, los planes estratégicos plurianuales de todas las prioridades del ciclo de políticas de la UE se traducen en Planes de Acción Operativos (PAO) para combatir y prevenir la delincuencia. Por lo tanto, cada prioridad tiene un proyecto EMPACT, que ejecuta las acciones acordadas. Los Estados miembros y las organizaciones de la UE trabajan de manera coordinada para implementar cada PAO. Cada uno de estos proyectos EMPACT está dirigido por un conductor y un copiloto (los Estados miembros los eligen entre ellos) y todos los demás Estados miembros pueden participar activamente en los diferentes proyectos EMPACT si lo desean[28].

a. El modelo de barreras europeo para drogas sintéticas

El modelo de barreras europeo para drogas sintéticas forma parte del Plan de Acción Operativo EMPACT de Europol sobre drogas sintéticas. Bélgica, los Países Bajos y Polonia, junto con la ENAA, quieren hacer frente al comercio y la producción de drogas sintéticas. El modelo de barreras se utiliza para este propósito.

La ENAA ha solicitado al Centro holandés para la Prevención del Delito y la Seguridad (CCV)[29] que apoye este proceso. La primera sesión con este fin tuvo lugar en Bruselas el 26 de junio de 2019. Junto con la ENAA y los tres EM, el CCV dio un impulso inicial a un modelo de barreras europeo para las drogas sintéticas. El objetivo del modelo de barreras europeo para las drogas sintéticas es crear un mapa del proceso operativo criminal relativo a las drogas sintéticas a escala europea.

Al examinar los procesos, facilitadores, oportunidades y asuntos similares a través de los ojos de varios EM de la UE, debería generarse una lista conjunta de las barreras que pueden erigirse para perturbar la producción y el comercio de drogas sintéticas.

El objetivo final de esta lista de barreras de la UE es poder erigir barreras de forma conjunta con los diversos EM y de manera integral. El hecho de abordar esto a nivel europeo puede crear un mayor potencial para hacer frente a esta forma de delincuencia con más fuerza. Además, la cooperación entre los EM asegurará que el enfoque esté mejor coordinado, las barreras puedan reforzarse entre sí y los EM puedan complementarse.

El primer paso del procedimiento fue identificar el proceso criminal relativo a las drogas sintéticas. Ya existe una versión holandesa del modelo de barreras para las drogas sintéticas, en la que se describe el proceso. Se preguntó a los países participantes si el proceso criminal que se documentó en 2015 sigue siendo pertinente y si sería aplicable también a los demás EM de la UE. Esto resultó ser el caso y esto dio lugar al proceso que se expone a continuación:

Luego los EM seleccionaron individualmente los pasos del proceso criminal más relevantes para su país. Entonces los tres diferentes modelos de barrera se combinaron en un único modelo europeo. Los EM determinaron qué barreras debían tener prioridad y cómo debían elaborarse.

Los EM seleccionaron los siguientes pasos:

- Polonia: Adquirir materias primas y Preparar ubicación
- Países Bajos: Adquirir materias primas
- Bélgica: Adquirir materias primas y Adquirir ubicación

Los pasos del proceso seleccionados están marcados en rojo:

Tras seleccionar los pasos del proceso, éstos fueron elaborados por separado por los EM y combinados en un único modelo de barreras de la UE para las drogas sintéticas.

Model: European Model - Synthetic drugs

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting op location
Facilitators		
Car rental companies	Owner of location facilities	Family in country sides
Transport sector	Real estate offices	
Drivers	Internet and websites (location)	
Chemical producers	Production of hardware	
Chemical retailers (+hardware)		
Customs		
Packaging industries		
Shipbrokers (cargo)		
Branche shops		
Storage shops		
Authority for funding company abroad		
Trading companies		
China		
India		
Harbours		
Harbour staff		
Airports		
Internet (Dark Web)		
Pharmacist		
Lobby of pharmacist companies		
Postal delivery services		
Family transport business		
Opportunities		
Airports, harbours ands trains in EU countries and abroad	Vulnerable 'entrepeneurs' (with financial problems)	No contract for rent
EU border with China		Exploiting poor people
Mislabelling resource		Low education
Legal chemical industry		Willingness to report
Lack of EU equal or common legislation		Cash payment for rent
EU P.O.I. Chemicals		
Registration strangers risk company		
Chemical professionals (recruitment in universities)		
Lack of cooperation		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting op location
Opportunities		
Open borders		
No customs		
Chemical substance only for illegal products		
Lack of knowledge of chemical material		
Learning on social media		
Learning in prison		
Signals		
Strange or mislabelling	Sudden security measures	High level of water and electricity
Source country route into Europe	Changed abnormal behaviour	Fulltime activity
Persons related to companies		Smell
Fake companies		New people, new activities
New precursors (warning system)		24h process, light during night
Chemical substances only for illegal products		Payment in cash
Partners		
Customs services EU	Local police	Water and electricity companies
Tax authorities	Inhabitants (suspect behaviour)	Private housing market
FIOD	Local communities and mayor	Isolation retailers
Security companies	Fire department	Community
Harbour authorities	Electricity, water and gas companies	
Chemical industries		
Local police		
Couriers (internet)		
Harbour profile analyst risk		
Chamber of Commerce		
Prosecution office		
Toll companies		
Europol (analysis)		
EU legislation		
MAOC		
JMCB – EMCDDA		
Pharmacist		

1 Acquiring raw materials	2 Acquiring location	3 Setting op location
Partners		
Forensic lab		
Postal delivery services		
Transport services		
Barriers		
Act on preparing	No cash transactions (rental)	Health scanners
EU P.O.I. chemicals	Administrative law: in order to enter facilities	Contract for rent
Screening companies (import)	Stop conversations with facilitators (Mayor)	Obligate rent through wire transfer
Cooperation chemical industry (suspect behaviour)		Training of citizens
Social control and awareness (local police)		
Training for professionals: knowledge		
HARK team: multidisciplinary teams		
Bilateral teams: police, justice, customs		
Awareness chemical universities		
Making common law in EU		
List of chemicals		
Training in chemical for LE		
Monitoring prisoners and follow-up		
Easier international cooperation		

Finalmente, tras una consulta mutua, se tomó la decisión conjunta de elaborar una barrera seleccionada. Se trata de la siguiente:

«Detener la importación en los puertos marítimos y aeropuertos europeos de pre-precursores y productos químicos esenciales para la fabricación de drogas sintéticas».

Por el momento no se han tomado más medidas, pero se decidió que los EM actuarían conjuntamente para frustrar a los GDO en sus actividades de producción y comercio. Los EM desarrollaron un enfoque de forma conjunta, basado en el modelo de barreras. Este incluye medidas para combatir las fases seleccionadas en el método de operación de los delincuentes. La ENAA presentó un PAO para 2020 con el fin de seguir desarrollando el modelo de barreras y adoptar medidas para hacer frente a la producción de drogas sintéticas en Europa.

b. El modelo de barreras europeo sobre la delincuencia organizada contra la propiedad

El modelo de barreras europeo sobre la delincuencia organizada contra la propiedad (DOP) es una acción que forma parte del Plan de Acción Operativo EMPACT de Europol relativo a la delincuencia organizada contra la propiedad. Alemania, Bélgica, Chipre, España, Francia, Letonia, los Países Bajos, Polonia, Rumanía, Suecia y el Reino Unido, junto con la ENAA, se proponen hacer frente a la DOP.

La ENAA ha solicitado al CCV que apoye este proceso. La primera sesión con este fin tuvo lugar en Bruselas el 24 de octubre de 2019. Junto con la ENAA y los 11 EM, el CCV dio un impulso inicial a un modelo de barreras europeo para la DOP. El objetivo del modelo de barreras europeo para la DOP es crear un mapa del proceso operativo criminal relativo a la delincuencia organizada contra la propiedad a escala europea.

Durante el taller, los participantes complementaron el modelo holandés existente con facilitadores, señales, proveedores de servicios, socios y barreras que, según ellos, aún faltaban en la primera versión del modelo. Una vez completado el modelo, establecieron prioridades en los pasos del proceso del modelo de barreras para la DOP. Se hizo una distinción entre los pasos del proceso internacionales y nacionales.

Los participantes decidieron trabajar en los pasos internacionales del proceso marcados en azul : Entrada, Uso de infraestructura, Transporte y comercio y Uso de los beneficios La razón para elegir trabajar en los pasos internacionales del proceso es que en esta sesión los participantes pueden trabajar juntos a nivel de la UE, mientras que los pasos nacionales del proceso pueden abordarse a nivel nacional.

Los pasos del proceso seleccionados están marcados en azul:

Paso 1 del proceso	Paso 2 del proceso	Paso 3 del proceso	Paso 4 del proceso	Paso 5 del proceso	Paso 6 del proceso	Paso 7 del proceso
Entrada	**Vivienda**	**Uso de infraestructura**	**Comisión de delito**	**Almacenami-ento**	**Transporte y comercio**	**Uso de los beneficios**
Internacional	**Nacional**	**Internacional**	**Nacional**	**Nacional**	**Internacional**	**Internacional**

La segunda decisión después de establecer el orden de prioridad en los pasos del proceso fue la selección de una barrera para cada paso del proceso. Los EM seleccionaron aquellas barreras que merecen la mayor consideración. Una excepción es el tercer paso del proceso (Uso de infraestructura), para el cual se seleccionaron dos barreras. Se dio prioridad a las siguientes barreras:

01. Entrada	Centro de orientación - Listas de pasajeros
02. Uso de infraestructura	ANPR
03. Uso de infraestructura	Empresas de alquiler de coches
04. Transporte y comercio	Vigilancia de sitios web de segunda mano
05. Uso de los beneficios	Investigación más profunda de activos/beneficios

Los EM concretaron estas barreras con un plan de acción. Además, algunas de las barreras se completaron con una línea de tiempo.

Model: Organised Property Crime

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Facilitators			
Travel agencies	Types of paid night stays	Railway	Internet
Bus companies	Rented houses	Highway	
Airport	House of multiple occupancy	Airport	
Rental car compagnies	Vulnerable people (drugs/ alcohol issues)	Seaport	
	Immigrants (vulnerable to trafficking)	Buses (Euroliners)	
	Crime unregistered	Car rental	
	Location near hotspots	UK cars	
	Travellers sites	Camping	
	Hiding in family groups like groups in hotels	Motel	
		Car front men	
Opportunities			
Cheap tickets	Cheap rooms	Not checking IDs in buses, trains and boats	
Good infrastructure	Lack of surveillance	Privacy boundaries	
	Monitoring and registration	Schengen area	
	Documents (papers) removed by traffickers	Document fraud	
	Hides criminals as well as victims		
	Anonymity - not registered INHMO		

5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
Facilitators			
Hardware stores	Commercial storage facilities	Rental car	Bank
Accomplice	Hotel room	Black market	Concealer
	Criminal share adresses	Dealers for used cars	Money mule
	Garage boxes	Scrap dealer	Cryptocurrency
	Family houses	Pawn shop	Dark web
	Scrapyard	Cheap bus travel compagnies	Used products second hand website/shop
	Own housing facilities	Port	Social media (Facebook)
	Containers of storage facilities		
	Cheap transport (FlixBus)		
	Anchor persons		
Opportunities			
Inattentiveness	Anonymous storage facilities	No check of ownership when travelling	Not checking where the money comes from
Small expensive products	Unlimited places to store	No registration of stolen goods	Money laundering constructions
	Places that look legal	Dark web	Open EU market with 28 legal systems
	Open EU market with 27 different legal systems	Video available with tutorials	
	Cash payments for rent a place like a box	Alternative platform for transporting and transitioning money	
		Very fast information exchange	
		Lack of control in Schengen area	
		A lack of number identification	
		Indication of a population in direct contact with mobile crime groups	

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Indicators			
Small amount of luggage and a long stay	False documents	Small groups travelling in small vans	Use of mobile phones in suspicious countries
False documents	Too many people in one house	Sudden stops at parking spots	
	- Seasonal activities - Asian festivals - Metal price - Burglary increase in winter (darker months)	Patterns / frequencies in traffic movement	
Partners			
Customs	Municipality	Highway patrol	- Phone companies - Internet providers - Social media companies like Facebook
Airlines	Hotels	Railways	
Ferry lines	- Public services - Rubbish/refuse - Container - Housing authorities - Free service - Environment agencies	Border controls at Railway Seaport Airport Higway	
Airports		Camping providers	
Coastguard		Car rental sector	
		Municipalities	
Barriers			
Automatic licence plate recognition	Night registration book	Increase highway patrols	Internet logs / legislative obligation
Information exchange with Europol and between countries	Awareness chalet	Predictive profiling	Accessing communication data legally and quickly
Targeting centre passenger list	Paying by plastic card instead of cash	JAD Intel led (CFR onstrident) boats, buses	Exploiting telematics in domestic cars and lorries (tachograph)
Reaction on entry	To oblige all the companies to have check out for receipts	Automatic licence plate recognition (ANPR)	

5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
Indicators			
Strange behaviour of small groups of men	A lot of traffic around a storage box	Price far too low for a 'new' product	Strange pattern of spending
Crime scene as destination in navigation system	Messages on social media	Products hidden in containers	Use of stolen tools
	Too much protection for a box or house	Documents	Big spenders without justified income
	Incomes that can not be justified		Owners of different types of legal business
	Too much storage room for what they claim		
	Too high amount of rent for a storage box		
	Use of jammers		
	Number of employees		
Partners			
Hardware stores	Police	Gas stations	Financial Intelligence Unit
Bystanders	Commercial storage facilities	Freight companies	Real estate agents
Clubs	Cotenants of storage facilities	Pawn shop	Financial
Owner of goods (for example boats)	Municipalities	Car rental compagnies	Postal services
Media		Port services	
Local and national government			
Barriers			
Sentencing in own country	Surveillance cameras	Registration of concealed goods or transported	International cooperation taxation authorities
Burglary prevention and other prevention programs	Rental check	Surveillance of black markets	Check on money laundering
More cameras/security measures in public places	Unusual use of electricity	Software tools to trace stolen goods	Reporting mechanism for facilitators/partners
Information exchange between partners/police agencies/ international	Registry for autorities	Online surveillance or to mark websites	The law on money laundering

1 Entry	2 Housing	3 Use of infrastructure	4 Use of infrastructure (communication)
Barriers			
Change of the law	Stop/deny licenses	ID checks	
Face recognition	Control air B&B cities	Surveillance (CCTV) cameras	
Profiling	Information sharing to 'locate' vulnerable	Hotel registrar	
Change identity	Housing checks on hygiene, fire, safety, construction, homeless	Social control	
Identity Numbers consistency (checks)	Using housing legislation	Big data: assessing and layering multiple data	
		Communication	

5 Commit crime	6 Storage	7 Transport and trade	8 Use gainings
Barriers			
Cooperation between governmental authorities and compagnies	Registry for rent information	Apps	Online auction sites Ebay
Awareness of patterns and trends	GPS tracking device	Increased control on the roads	Suspicious income regulations
Cooperation and proper legislation of the arriving date compagnies	Cooperation with storage	Developing ANPR systems	One legal common EU approach
Running internet apps for communication	Jammer detection	Registration of prepaid sim cards	Deeper investigation - asset recovering
ANPR	Chop Chop Scrap metals	Lack of legal tools in legislation	No cash regulation in all of the EU
Physical patrol checks	Environment agency registration	Legislation/check of travellers who travel with bus or train	
	Society information regarding modus used by mobil crime groups in new storage area	Property marking/identification mark	
		International registration scheme	
		Barcode or QR-products	
		Developing common database for institution and administration bodies	
		Protocol / agreement between LEA administration bodies	

2. Estudio ISEC - Administrative Approaches To Crime. Administrative measures based on regulatory legislation to prevent and tackle (serious and organised) crime. Legal possibilities and practical applications in 10 EU MS

En 2010, durante la Presidencia belga de la UE, el Consejo adoptó unas conclusiones en las que se pedía a la Red Informal que evaluara las posibilidades de reforzar el intercambio de información entre los órganos administrativos y las organizaciones tradicionales de aplicación de la ley. Con este fin, el Ministerio de Seguridad y Justicia de los Países Bajos (coordinador), junto con la Universidad de Tilburg (Países Bajos) y la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), con el apoyo del Ministerio del Interior de Bélgica, solicitaron una subvención del Programa de Prevención y Lucha contra la Delincuencia de la Comisión Europea (ISEC). En 2011, la Comisión Europea concedió esta subvención del ISEC para realizar un «estudio sobre las posibilidades de intercambio de información entre los órganos administrativos y las organizaciones tradicionales de aplicación de la ley para apoyar la utilización de medidas administrativas en los EM de la UE y a nivel de la UE». El presente informe es el resultado de esta subvención del ISEC.

El estudio tiene por objeto contribuir al conjunto de conocimientos existentes sobre un enfoque administrativo de la delincuencia en la Unión Europea de la siguiente manera. En primer lugar, exploró las opciones jurídicas de que disponen las autoridades administrativas nacionales en los EM seleccionados. Opciones que impiden que los delincuentes hagan un uso indebido de la infraestructura jurídica, como los procedimientos de concesión de licencias o de licitación. Esto dio lugar a diez informes sobre países individuales (capítulos 2 a 11), así como a una comparación de esas opciones jurídicas en los diez EM (capítulo 12). En segundo lugar, consideró la aplicación práctica de las opciones jurídicas disponibles en los EM seleccionados. Los resultados de este estudio empírico se examinan en el capítulo 13. En el capítulo 14 se exploraron las posibilidades de intercambio de información entre los EM de la UE en apoyo de un enfoque administrativo de la delincuencia. Por último, se presentaron las conclusiones y el camino a seguir en la parte V de este estudio (capítulos 15 y 16[30 31].

3. Confine

CONFINE

Towards operational cooperation on local administrative financial investigations in the fight against human trafficking

CONFINE significa: «Hacia la cooperación operativa en las investigaciones administrativas locales en la lucha contra la trata de personas». En este proyecto, las ciudades de Genk y Amberes, el Centro Regional de Información y Pericia (RIEC) de Zeeland, Brabante Occidental y Brabante Oriental y la Universidad Católica de Lovaina unieron sus fuerzas para comprender mejor el fenómeno de la trata de personas, más concretamente los indicadores administrativos y financieros, las oportunidades de intercambio de información y la forma de abordar este fenómeno a nivel local.

Debido a la mayor conciencia del fenómeno, las autoridades locales se enfrentan a un número cada vez mayor de indicios de trata de personas en su territorio. El efecto de desplazamiento tiene que ver con esto. Por ejemplo, los grupos delictivos se están trasladando de los Países Bajos a Bélgica, ya que los Países Bajos llevan años haciendo esfuerzos a nivel administrativo. Las organizaciones criminales hacen uso de las limitaciones del gobierno de manera flexible, encuentran el camino de menor resistencia y se establecen donde la aplicación de la ley es más débil.

Los informes de los ciudadanos, los servicios municipales y/o policiales suelen referirse a sectores específicos que son sensibles a la trata, como la hostelería, los salones de masaje, los lavaderos de coches con atención personalizada, las tiendas nocturnas, la recogida de fruta, el transporte y la construcción. Los traficantes de personas necesitan hacer uso del circuito legal para proporcionar alojamiento a las víctimas de la trata, por ejemplo, o para blanquear los ingresos obtenidos de la explotación. La oportunidad está en las áreas donde el *submundo* conecta con la sociedad legítima. El gobierno local puede captar las señales y tomar medidas para hacer frente a la delincuencia grave y organizada.

Algunos de los sectores mencionados están sujetos a la concesión de licencias obligatorias por parte de las autoridades locales, la cual implica investigaciones preliminares como las relativas a la seguridad contra incendios de los locales, la moralidad del operador y las finanzas. Sin embargo, la investigación financiera suele limitarse a examinar todas las reclamaciones de las propias autoridades locales, lo que no siempre da lugar a la detección de actividades delictivas y a la posible denegación del permiso de explotación. Los edificios plagados de molestias se someten a una investigación catastral y a una investigación sobre la calidad de las viviendas. También en este caso la investigación financiera se limita a una revisión de otras propiedades del propietario según los datos catastrales disponibles localmente.

Debido a estas deficiencias, los traficantes de personas pueden utilizar la economía legal para desarrollar sus actividades ilegales, a veces incluso con el apoyo del gobierno en forma de subvenciones o asistencia social.

Tanto durante la concesión del permiso como durante la realización de las actividades mencionadas, una investigación administrativa a fondo de los datos financieros, que abarca también las estructuras de empresas legales y los activos y los flujos de efectivo en cuentas bancarias, revela indicios de trata de seres humanos. Al fin y al cabo, las denuncias de molestias y alquileres excesivos no siempre están directamente relacionados con la trata de personas, pero pueden ser un punto de partida para una investigación más exhaustiva.

El objetivo es poder examinar los sectores enumerados sobre la base de criterios administrativos y financieros indicativos de la trata de personas, de modo que no se dé a los traficantes la oportunidad de desarrollar sus prácticas ilegales o que la trata de seres humanos pueda detectarse y/o detenerse en una etapa temprana. Esto es porque las autoridades locales tienen la oportunidad de frustrar a los delincuentes mediante medidas administrativas, creando o modificando las condiciones, de modo que haya menos posibilidades o que esa actividad resulte menos atractiva. Esto puede hacerse denegando un permiso de explotación o una subvención y cerrando empresas comerciales, sin poner en peligro la investigación judicial. El enfoque administrativo complementa el enfoque de derecho penal. No todos los gobiernos locales están convencidos de que puedan aportar un valor añadido en la lucha contra la trata de personas. El objetivo de CONFINE es también hacer visible la importancia de la lucha contra la trata de personas para el gobierno local y ofrecer a estos gobiernos locales una perspectiva para tomar medidas[32 33].

4. Centros de Información y Pericia

a. RIEC/LIEC

La lucha contra la delincuencia organizada requiere una estrategia concertada e integrada que combine medidas de justicia penal, de derecho administrativo y de derecho fiscal. Los Centros Regionales de Información y Pericia (RIEC) y el Centro Nacional de Información y Pericia (LIEC) refuerzan el enfoque administrativo y apoyan la estrategia integrada general.

En los Países Bajos, los 10 RIEC y el LIEC apoyan la lucha contra la delincuencia organizada que socava la sociedad con el objetivo de estimular la cooperación y hacer que el gobierno y la sociedad sean más resistentes para combatir la socavación.

Los RIEC y el LIEC hacen esto de las siguientes maneras:

- aumentando la conciencia y la resistencia del gobierno y de actores privados con respecto a la delincuencia que socava la sociedad;
- apoyando y fortaleciendo la cooperación dentro del gobierno y con los socios públicos y privados; y
- compartiendo conocimientos y pericia en el ámbito del enfoque administrativo e integral de la delincuencia que socava la sociedad.

Los Centros Regionales operan «sobre el terreno», en estrecha proximidad y normalmente a petición de los municipios que se ocupan directamente de la actividad delictiva y sus efectos. En los últimos años, se han dado más opciones a los municipios para combatir la delincuencia organizada y aplicar eficazmente las medidas administrativas. Debido a que los Centros Regionales trabajan con sus socios de acuerdo con el principio de «integrado, a menos que», esta estrategia se coordina a nivel regional. El Centro Nacional facilita y fusiona los esfuerzos de los Centros Regionales, actuando como centro de servicios y conocimientos compartidos para los Centros Regionales y sus socios, es decir los órganos de la administración pública, las autoridades fiscales y aduaneras, la Policía y las autoridades de justicia penal. A petición de los Centros Regionales (o sus socios), el Ministerio de Justicia y Seguridad, los alcaldes y/o los socios nacionales, el Centro Nacional también realiza diversas tareas de alcance nacional y suprarregional. El Centro Nacional es también la oficina nacional para asuntos administrativos y transfronterizos[34].

b. ARIEC/PAALCO

Escrito de forma conjunta por Priscilia Daxhelet, Annemie De Boye y Clara Vanquekelberghe

En 2017, los Centros Regionales de Información y Pericia de Distrito (ARIEC/PAALCO) comenzaron a funcionar en Bélgica. Se trata de células de tres personas formadas por un coordinador criminólogo, un abogado y un agente de información. Hay centros en Amberes, Limburgo y Namur. Aún debe realizarse una evaluación de la labor de los centros.

Los centros sensibilizan a las autoridades locales para que hagan frente a la delincuencia organizada en su administración y apoyan a las autoridades locales con conocimientos jurídicos y con métodos que han demostrado su eficacia. También comparten conocimientos sobre

las buenas prácticas de las iniciativas de enfoque administrativo y aseguran el seguimiento de fenómenos supralocales que se extienden por varios municipios. El enfoque administrativo puede utilizarse de manera preventiva, por ejemplo aplicando los reglamentos de la Policía.

Las tareas de un ARIEC/PAALCO consisten en:

- la sensibilización sobre los enfoques administrativos a través de diversas iniciativas
- el apoyo a las autoridades locales y a la Policía
- el intercambio de información y conocimientos entre los distintos socios
- el desarrollo de pericia
- el desarrollo de colaboraciones y redes

c. EURIEC

La delincuencia seria y organizada no se detiene en las fronteras. Por lo tanto, para combatirla, se creó un proyecto piloto transfronterizo sobre el enfoque administrativo, financiado por la Comisión Europea: un centro eurorregional de información y pericia (EURIEC) para el enfoque administrativo de la delincuencia organizada. El centro debe asegurar una mejor cooperación y un intercambio más rápido de información, principalmente a nivel administrativo, entre Bélgica, Renania del Norte-Westfalia y los Países Bajos. Esto se suma a la cooperación existente entre la Policía y la Fiscalía a través de las fronteras.

El objetivo principal es dar a las autoridades administrativas de la región fronteriza de la Eurorregión Mosa-Rin opciones más rápidas para hacer frente a los delincuentes conjuntamente, compartiendo conocimientos e información. Además, el centro puede ayudar a impedir que los delincuentes del otro país prosigan sus actividades delictivas sin ser molestados.

El establecimiento del EURIEC es una consecuencia directa de la cooperación del Benelux en el ámbito del enfoque administrativo. En 2018 el Ministro holandés de Justicia y Seguridad, Ferdinand Grapperhaus, declaró: «Estamos en deuda con el grupo de trabajo del Benelux sobre el enfoque administrativo, que sugirió este piloto en su informe Tackling Crime Together. Dicho informe se refería principalmente a la cuestión de cómo el Benelux y Alemania pueden trabajar juntos lo mejor posible en la lucha contra las llamadas “bandas de motoristas al margen de la ley”. El Consejo Europeo y la Comisión Europea aceptaron la idea de una prueba. (...) los socios del Benelux y Alemania que tengan preguntas sobre los criminales que operan a través de las fronteras pueden venir a este centro para resolver sus problemas.»

La Unión Europea ha puesto 1 millón de euros a disposición del proyecto. El proyecto está supervisado científicamente por las universidades de Lovaina, Maastricht y Colonia y fue diseñado inicialmente para 2 años a partir de septiembre de 2019. Lo ideal sería que en ese momento se hubieran sentado las bases para los cambios legislativos en los tres países.

4

Conclusiones y recomendaciones

Cuando se recibieron y analizaron todas las iniciativas de enfoque administrativo, quedó claro que éste se está desarrollando a diferentes velocidades a lo largo de la UE. En los últimos años, cada vez más EM están aplicando un enfoque administrativo y la eficacia y los éxitos son cada vez más visibles. Algunos EM todavía no tienen la infraestructura jurídica para compartir la información pertinente con las autoridades públicas, mientras que otros están empezando a cooperar a través de las fronteras. Una de las principales razones por las que se creó la Red y se ha escrito este Manual es para alentar y apoyar estos esfuerzos. Por lo tanto, recomendaríamos utilizar la nueva definición que surgió de la definición de la Conclusión del Consejo de 2016 para explicar de manera clara y directa lo que se entiende por un enfoque administrativo que aborda la delincuencia grave y organizada. Los pilares que la acompañan son buenos indicadores de lo que se necesita exactamente para poner en práctica una iniciativa eficaz de enfoque administrativo.

La razón por la que no se han incluido determinadas iniciativas en el Manual es que no utilizaban un enfoque administrativo. Tan sólo aplicaban el derecho penal o los instrumentos de aplicación de la ley. Esto no significa que estas iniciativas no fueran eficaces para hacer frente a la delincuencia grave y organizada. Quedó claro que el intercambio de información y la utilización de un enfoque multidisciplinario faltaban en la mayoría de las iniciativas. En la mayoría de los casos, la razón de esto es que los EM carecen de posibilidades de intercambiar información con otros organismos. Por consiguiente, las autoridades locales buscan soluciones creativas para intercambiar información cuando se sospecha la existencia de fenómenos de delincuencia organizada. Sin embargo, estas soluciones creativas entrañan una serie de riesgos, como el desarrollo de diferentes procedimientos y el uso indebido de instrumentos administrativos. Por lo tanto, un marco nacional es crucial. Esto puede hacerse mediante la adaptación de la legislación y la infraestructura, por ejemplo estableciendo un órgano central como los Centros de Información y Pericia, donde las administraciones locales pueden pedir asesoramiento. A nivel internacional es crucial seguir investigando el intercambio de información entre los EM. Si cada vez más EM intercambian información a través de las fronteras o a nivel europeo, se interrumpiría el efecto de desplazamiento y se dificultaría el florecimiento de los grupos delictivos en sus actividades.

Endnotes

1 Europol, European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017, La Haya: Europol, 2017, 7.
2 Ibid.
3 OEDT, Drogas y delincuencia: una relación compleja, *Drogas en el punto de mira* 16 (2007).
4 OEDT y Europol, Informe sobre los mercados de drogas de la UE, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019, 55.
5 Ministerio Fiscal, Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit 2017, La Haya: Ministerio Fiscal, 2017.
6 Pieters Tops y Jan Tromp, *De Achterkant Van Nederland*, Amsterdam: Balans, 2017.
7 Ibid.
8 Secretaría General del Benelux, Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorocylce Gangs in the Euregion Meuse-Rhine, Bruselas, 2016.
9 Annemie De Boye et al., Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union, Genk: Ciudad de Genk, 2015, 16.
10 Unión Europea, 2007/C 306/01: Tratado de Lisboa, Bruselas, 2007.
11 Consejo de la Unión Europea, Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, Bruselas, 4 de mayo de 2010.
12 Consejo de la Unión Europea, Council Conclusions on the Fight against Crimes Committed by Mobile (Itinerant) Criminal Groups, Bruselas, 2010.
13 Red Informal de puntos de contacto sobre el enfoque administrativo para prevenir y desbaratar la delincuencia organizada, *EU Handbook - Complementary approaches and actions to prevent and combat organised crime*, 2011.
14 Red Informal de puntos de contacto sobre el enfoque administrativo para prevenir y desbaratar la delincuencia organizada, *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime*, 2013.
15 Consejo de la Unión Europea, 9935/16: Council Conclusions on the Administrative Approach to Prevent and Fight Serious and Organised Crime, Bruselas, 2016.
16 Antonius Spapens, Maaike Peters y Dirk Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*, La Haya: Eleven International Publishing, 2015.
17 9935/16.
18 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking, Genk: Ciudad de Genk, 2019.
19 Más información en: https://epe.europol.europa.eu/
20 Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Finlandia, Italia, Letonia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía
21 Croacia, Eslovenia, Francia, Hungría, Luxemburgo
22 Chipre, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Irlanda, Malta, Suecia
23 Servicio Público Federal del Interior, Gemeentelijke Administratieve Sancties, https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0, 2019.
24 Victor Bekkers, *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*, ed. Maria A. Wimmer et al. (Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005), 380.
25 Edward R. Kleemans y Wim Huisman, Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District, *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015).
26 Spapens, Peters y Van Daele, Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime, 553.
27 Loes Kersten y Elke Roevens, Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk, Genk: Universidad Católica de Lovaina, 2015.
28 Más información en: https://www.europol.europa.eu/empact
29 Más información en: https://hetccv.nl/english/
30 Más información en el libro Administrative Approaches to Crime: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/final_report_eu_study_administrative_approaches_to_crime_en.pdf
31 Spapens, Peters y Van Daele, *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime.*
32 Más información en: https://www.genk.be/Confine
33 Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking.
34 The Regional and National Information and Expertise Centres, La Haya: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bibliografía

Confine: Towards Operational Cooperation on Local Administrative Investigations in the Fight against Human Trafficking. Genk: Ciudad de Genk, 2019. https://www.genk.be/file_uploads/14578.pdf?sc=35E4913BDAF12590CD6B09160414F294.

The Regional and National Information and Expertise Centres. La Haya: Landelijk Informatie en Expertise Centrum, 2014.

Bekkers, Victor. *The Governance of Back Office Integration in E-Government: Some Dutch Experiences*. Editado por Maria A. Wimmer, Roland Traunmüller, Åke Grönlund y Kim V. Andersen. Berlín, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2005.

Consejo de la Unión Europea. 9935/16: Council Conclusions on the Administrative Approach to Prevent and Fight Serious and Organised Crime. Bruselas, 2016.

Consejo de la Unión Europea. Council Conclusions on the Fight against Crimes Committed by Mobile (Itinerant) Criminal Groups. Bruselas, 2010.

Consejo de la Unión Europea. Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano. Bruselas, 4 de mayo de 2010.

De Boye, Annemie, Sarah Wouters, Els Moermans, Luud Geerlings, Geert Dreezen, Wim Dries y Paul Salmon. Administrative Approach to Organised Crime. Support European Local Authorities in Combating Local Outcomes of Organised Crime Co-Funded by the Prevention of and Fight against Crime Program of the European Union. Genk: Ciudad de Genk, 2015.

OEDT. Drogas y delincuencia: una relación compleja. *Drogas en el punto de mira* 16 (2007).

OEDT y Europol. Informe sobre los mercados de drogas de la UE. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019.

Unión Europea, 2007/C 306/01: Tratado de Lisboa. Bruselas, 2007.

Europol. European Union (EU) Serious and Organised Crime Threat Assessment (Socta) 2017. La Haya: Europol, 2017.

Servicio Público Federal del Interior, Gemeentelijke Administratieve Sancties. https://www.besafe.be/nl/veiligheidsthemas/gemeentelijke-administratieve-sancties/algemeen-0. 2019. (Consultado el 27 de noviembre de 2019.)

Secretaría General del Benelux. Tackling Crime Together. The Benelux and North Rhine-Westphalia Initiative on the Administrative Approach to Crime Related to Outlaw Motorocylce Gangs in the Euregion Meuse-Rhine. Bruselas, 2016.

Kersten, Loes y Elke Roevens. Evaluation of the Administrative Approach to Organised Crime in the City of Genk. Genk: Universidad Católica de Lovaina, 2015.

Kleemans, Edward R. y Wim Huisman. Multi-Agency Approaches in 'Criminogenic' Settings: The Case of the Amsterdam Red Light District. *Crime, Law and Social Change* 64:4 (2015), 247-61. https://dx.doi.org/10.1007/s10611-015-9590-6.

Ministerio Fiscal. Rapportage Aanpak Georganiseerde Ondermijnende Criminaliteit 2017. La Haya: Ministerio Fiscal, 2017.

Spapens, Antonius, Maaike Peters y Dirk Van Daele. *Administrative Measures to Prevent and Tackle Crime*. La Haya: Eleven International Publishing, 2015.

Red Informal de puntos de contacto sobre el enfoque administrativo para prevenir y desbaratar la delincuencia organizada. *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Combat Organised Crime*, 2011.

Red Informal de puntos de contacto sobre el enfoque administrativo para prevenir y desbaratar la delincuencia organizada. *EU Handbook - Complementary Approaches and Actions to Prevent and Disrupt Organised Crime*, 2013.

Tops, Pieters y Jan Tromp. *De Achterkant Van Nederland*. Amsterdam: Balans, 2017.

enaa@ibz.eu
www.administrativeapproach.eu

in www.linkedin.com/company/enaa
twitter.com/ENAA_news