

ESTRATEGIA EUROPEA ANTICORRUPCIÓN Y ANTIBLANQUEO DE CAPITALS: MARCO UE DE ESTADO DE DERECHO Y ACTOS LEGISLATIVOS

Juan Fernando López Aguilar

Catedrático de Derecho Constitucional. Eurodiputado

RESUMEN

El presente artículo aborda el tema de la corrupción y el blanqueo de dinero a un nivel fundamentalmente europeo y basado en la legislación vigente en la UE en relación con esta importante materia. Para ello se pasa revista en primer lugar al Marco europeo del estado de derecho y a las actuaciones y normas del Parlamento Europeo contra la corrupción y el blanqueo de dinero. Se aborda igualmente la estrategia europea contra la corrupción ante la guerra de Ucrania, y los distintos frentes y trabajos legislativos en la UE contra el propio blanqueo. También se trata el tema de la confiscación de los activos rusos y el correspondiente impulso de la reconstrucción de Ucrania, así como algunas conclusiones relacionadas con los importantes problemas y retos futuros, algunos de ellos inmediatos, que se presentan a la Unión Europea en estas materias a un nivel transnacional.

1. INTRODUCCIÓN: EL MARCO UE DE ESTADO DE DERECHO.

La puesta en marcha, con periodicidad anual, desde 2019, del *Marco UE de Estado de Derecho, Democracia y Derechos Fundamentales*, por el que el Parlamento Europeo (PE) intenta dar respuesta al hasta entonces denominado “*dilema de Copenhague*” (expresión acuñada en la doctrina especializada para describir el contraste entre la exigencia de parámetros democráticos a los Estados candidatos a la adhesión a la UE, y la carencia de controles *ex post*, tanto preventivos como sancionadores de la desviación de esos estándares a los Estados miembros/EEMM que ya son parte de la UE).

A partir de la consagración de los hasta entonces llamados “criterios de Copenhague” como “valores fundamentales” de la UE y “principios constitucionales comunes” de sus EEMM en el art.2 TUE, y de la previsión de un procedimiento extraordinario de sanción ante un eventual “riesgo claro” (*Clear Risk*) de “violación grave” (*Serious Breach*) y sistémica de esos principios comunes, el Parlamento Europeo mandató a la Comisión Europea la presentación anual (desde 2019 en adelante) de un examen objetivo de la situación del Estado de Derecho, la Democracia y los derechos fundamentales, (el *EU Rule of Law, Democracy and Fundamental Rights Annual Report*), regularmente acompañado de un Informe individualizado sobre cada uno de los 27 EEMM (*Country Reports*), al que sigue un *Policy Cycle* con debate y Resolución (con Recomendaciones individuales para cada país) adoptada por el Pleno del PE en debate monográfico.

Adicionalmente, se sumó a este prontuario de herramientas defensivas de la idea europea de Democracia y de Estado de Derecho el *Reglamento de Condicionalidad* (aprobado por el PE en 2020, vigente desde 2021), que subordina el acceso a los Fondos UE a un estricto cumplimiento del estándar europeo fijado en el *EU Rule of Law Framework* y, particularmente, al acatamiento de las sentencias del TJUE como último garante del “respeto del Derecho” de la UE y de su primacía y eficacia directa sobre los ordenamientos nacionales de los 27 EEMM.

En su experiencia acumulada en el curso de los años transcurridos desde su activación (2019/2024), *el Marco UE de Estado de Derecho, Democracia y Derechos Fundamentales* incluye, junto al examen de las situaciones relativas a la separación de poderes, independencia judicial y pluralismo informativo, un escrutinio a las estrategias nacionales contra la corrupción y su consonancia respecto de la *Estrategia UE contra la corrupción*.

2. EL PARLAMENTO EUROPEO (PE), LEGISLADOR PENAL EUROPEO CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL BLANQUEO DE DINERO PROCEDENTE DE NEGOCIOS ILÍCITOS

Procede señalar, al respecto, que la legislación penal sobre la delincuencia grave transfronteriza o transnacional (art.83 TFUE) es una de esas materias tradicionalmente reservadas a los Estados Miembros, que a formar parte de la política y legislación de la Unión Europea- UE con la entrada en vigor el *Tratado de Lisboa-TL* (cuyo TFUE incluye un Título V que establece un *Espacio de Libertades, Seguridad y Justicia-ELSJ*, arts. 67 a 89).

La legislación penal europea pasa a ser, por esta vía, una de las competencias distintivas del PE, y, más concretamente, de su Comisión de Libertades, Justicia e Interior (LIBE), que resulta ser, con seguridad, la de mayor espectro de actividades legislativas en la Eurocámara. Esta observación es oportuna toda vez que el PE es no solamente la única Institución directamente electiva de la arquitectura de la UE; es, de hecho, la única Parlamento en el mundo legitimado por el sufragio universal de 450 millones de ciudadanos/as en 27 Estados Miembros (EEMM), supranacional en su alcance y con potestad legislativa. Y, ciertamente, su función de legislador penal y de garantías procesales resulta determinante de su ulterior desarrollo legal (modificación de sus respectivos Códigos Penales) en los ordenamientos nacionales de los 27 EEMM, todos ellos vinculados por las definiciones comunes y las sanciones mínimas fijadas por la norma europea.

De ahí que la legislación europea contra el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico, los tráfico ilícitos y el blanqueo ilustren este relieve del *EU Rule of Law, Democracy & Fundamental Rights Framework*; como lo hace, particularmente, la *Directiva UE contra la corrupción*, incardinada en una la *Estrategia UE contra la corrupción* lanzada periódicamente desde la entrada en vigor del TL y la CDFUE.

La actualización de esta Estrategia durante la presente Legislatura del PE 2024/2029 (Comisión Europea Von der Leyen II) incluye una definición común de delitos encuadrados en la lucha contra toda forma de corrupción en la UE: cohecho (*bribery*), malversación (*embezzement*), prevaricación (*abuse of power*), enriquecimiento ilícito (*illicit enrichment*), tráfico de influencias (*transfer of influence*) y obstrucción a la Justicia (*obstruction to Justice*). Y establece asimismo una horquilla de penas y sanciones mínimas (*Minimum Sanctions*) que deberán incorporarse a los Códigos Penales de los EEMM, con el objetivo expreso de reforzar esa penología en aquellos ordenamientos nacionales más laxos, lenitivos o abiertamente más atrasados y por ello ineficaces en su respuesta a la criminalidad conexas a hechos de corrupción.

3. LA ESTRATEGIA UE CONTRA LA CORRUPCIÓN ANTE LA GUERRA DE UCRANIA

Habrà que añadir de inmediato, para completar la visión de la *Estrategia UE contra la corrupción*, una consideración sobre las decisiones y actos legislativos adoptados por la UE ante la apremiante urgencia de articular una respuesta unitaria a la brutal guerra de Putin contra Ucrania, desencadenada el 24 de febrero de 2022. A partir de esta guerra de agresión, calificada por el PE como “ilegal” y “criminal” (toda vez que la guerra de agresión integra los tipos penales internacionales cuya jurisdicción corresponde al Tribunal Penal Internacional establecido por el Estatuto de Roma de 1998, del que son Estados partes todos los EEMM de la UE), hemos visto también, en el curso de los últimos años, una sumatoria sin precedentes de iniciativas políticas y legislativas europeas para acelerar la desconexión de Rusia, su régimen y sus intereses, respecto de los escenarios y estrategias de futuro de la UE y sus EEMM, así como de sus alianzas (incluida la OTAN).

De este modo, se han precipitado en la historia de estos últimos años los objetivos proclamados de una “*autonomía estratégica*” (una capacidad militar propia, con una primera unidad de intervención rápida con 5.000 efectivos) que pasa por la “*autonomía energética*” (prescindir del gas y el petróleo ruso lo antes posible) y una “*brújula estratégica*” (*Strategic Compass*) para coordinar posiciones de los EEMM de la UE en el seno de la OTAN. Un corolario de esta secuencia, tras el regreso de Trump a la Presidencia de EEUU, con su disruptiva agenda de desvinculación de todo compromiso con la cláusula de “seguridad colectiva” del art.5 del Tratado de Washington, ha desembocado en la adopción del Programa *ReArm EU*, con la perspectiva de invertir hasta 800.000 millones de euros en los próximos cuatro años en una *Política Exterior, de Defensa y Seguridad* desde la que cimentar una *UE de la Defensa*, y en la revalorización de la cláusula europea de solidaridad mutua contenida en el art.42.7 TUE.

Una de las herramientas que han destacado con fuerza en esa primera *ToolBox* de medidas de la UE tan intensamente aceleradas por la fuerza compulsiva de los hechos a los que nos confrontamos, ha sido la acción conjunta contra los activos financieros y patrimoniales de los oligarcas rusos al alcance de las autoridades europeas. Ello ha revalorizado con rapidez la importancia de la coordinación e intercomunicación de las entidades financieras con las autoridades de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del crimen organizado.

La mala noticia de partida que se exige reconocer es que, sin duda, es un escándalo —pero, lamentablemente, un hecho— que los oligarcas rusos han venido moviendo en la UE y sus EEMM estratosféricas masas de dinero ilícitamente obtenido desde países que no han suscrito los *Common Reporting Standards* (obligaciones de informar a las autoridades fiscales). Los sistemas financieros de EEMM de la UE han desempeñado durante años un papel determinante en la articulación del circuito financiero a los cleptócratas rusos (y de otras latitudes) a amasar y ocultar sus fortunas ilegales. Pero en el preciso momento en que se hace prioritario cercenar y yugular las fuentes de financiación de una guerra ilegal e injustificable como la desencadenada tras la invasión rusa de Ucrania, se recrudece hasta el límite de lo moral y jurídicamente aceptable, la urgencia de combatir cualquier vía de blanqueo de esos caudales y activos como una vulnerabilidad geopolítica y un desafío en sí mismo a la seguridad de la UE y de sus EEMM. Porque el dinero opaco, ilícitamente obtenido, suele ser el reflejo de un poder análogamente opaco, ilícitamente ejercitado.

Partiendo de estas coordenadas, un gran desafío pendiente reside todavía hoy en la modificación -por Reglamento UE, con seguridad jurídica, despejando cualquier sombra de incerteza o arbitrariedad-. Esta normativa, autoriza la congelación de activos financieros rusos (depósitos bancarios) en el sistema bancario de la UE, tras la adopción de las sanciones (acumuladas en el tiempo) por violación del Derecho de la UE (cuyas fuentes incorporan las del Derecho internacional y, particularmente, del Derecho humanitario), al objeto de transformar definitivamente esos activos rusos actualmente congelados en activos confiscados, cuyo destino finalista no será otro, obviamente, que el de contribuir a la financiación de las reparaciones y la reconstrucción de daños físicos y morales causados por la guerra de Ucrania desencadenada por Putin a partir de 2022.

4. LA UNIÓN EUROPEA CONTRA EL BLANQUEO

A lo largo de sus trabajos legislativos en este escenario acuciante, el PE ha mostrado compromiso con la actualización y reforzamiento de la legislación europea contra el blanqueo. Destacan, en los últimos años, los cinco Reglamentos (leyes europeas directamente vinculantes en todos los EEMM que no requieren transposición, teniendo como destinatarios a los poderes públicos, a las personas jurídico-privadas y particulares en general) que integran el nuevo *AntiMoney Laundering Package* (AML) del Derecho de la UE.

Este *Paquete AML* ha establecido un estricto régimen jurídico a la discrecionalidad de las entidades financieras en el trato que dispensan a “clientes de alto riesgo”, con herramientas más potentes para actuar en el control de las acciones originadas en bancos de terceros países. Se asegura, por tanto,

que haya más supervisión y *Due Diligence* (diligencia debida) en el cumplimiento de las obligaciones coercibles, imponiéndose sanciones graduadas a la gravedad de los flujos no reportados. En este sentido, el tradicional “secreto bancario” ha ido cediendo terreno a la cooperación, pero sigue siendo imprescindible que la Autoridad Bancaria Europea (ABE) investigue, junto con los supervisores nacionales contra el blanqueo (y la ayuda instrumental de sus respectivas Unidades de Inteligencia Financiera) cada hecho susceptible de irregularidades.

España se ha distinguido como pilar confiable en la acción supranacional coordinada contra el blanqueo de capitales. Miembro fundador del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional, que suma ya 30 años de estándares de transparencia) y de la *Task Force* europea, España es, además, partidaria de incorporar al marco comunitario de la UE las listas elaboradas por el GAFI y el análisis de riesgo de las operaciones con terceros países. Y, decididamente, nuestro país se manifestó en todo momento resueltamente favorable a incorporar, mediante procedimiento legislativo en el PE, una nueva Agencia UE a la constelación de organismos y entes especializados: una nueva *Autoridad Europea de Prevención del Blanqueo de capitales*, cuyo Reglamento específico la garantiza capacidades y recursos para desarrollar sus funciones.

Una conclusión se impone. La estrategia dirigida a erosionar la tupida malla de redes del poder de Putin sobre todo lo que se mueve en Rusia —que es, no se pierda de vista, el país más extenso de la Tierra, obsesionado por tanto con lo que denomina “profundidad estratégica” frente a cualquier “amenaza existencial” a su seguridad nacional— pasa por intervenir con determinación —y con leyes europeas— en esa oscura y pantanosa urdimbre de fortunas corruptas, secretos blindados, sobornos, extorsiones, *omertá* y crimen organizado que define a los oligarcas rusos.

5. DE LA CONGELACIÓN A LA CONFISCACIÓN DE LOS ACTIVOS RUSOS: EL PARLAMENTO EUROPEO IMPULSA LA RECONSTRUCCIÓN DE UCRANIA

Una vez más, en este asunto, el Pleno del PE en Estrasburgo ha ratificado su compromiso con Ucrania, no sólo con su resistencia sino con su reconstrucción.

Además de una prolija Resolución que saluda la perspectiva de una oferta de tregua (tierra, mar y aire) de 30 días discutida en Jeddah (Arabia Saudí) en marzo de 2025 entre las delegaciones de Ucrania y EEUU, el PE presiona a la Comisión Europea que preside Von der Leyen (VDL II, 2024/2029) para que desbloquee en el Consejo la iniciativa legislativa que debe dar base jurídica a la confiscación de activos rusos. Esta iniciativa legislativa confisca 235.000 millones de euros en depósitos bancarios en la UE actualmente “congelados”, y una movilización para la reparación en Ucrania de los incuantificables daños físicos y morales causados por el agresor, la Rusia de Putin.

La “base jurídica”, determinante siempre de toda legislación europea conforme al Tratado de Lisboa (TL), la presta, para empezar, la legalidad internacional dimanante de las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, que establecen la obligación, conforme a los principios generales del Derecho, de satisfacer las responsabilidades económicas del acto ilícito, como sin duda lo es una guerra de agresión, crimen del que por cierto, es jurisdicción competente el Tribunal Penal Internacional (Estatuto de Roma, 1998). En idéntico sentido se pronuncian las Resoluciones de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

En los debates del PE resplandece la consciencia de haber hecho, desde el arranque mismo de la invasión rusa de Ucrania (febrero de 2022, tres años cumplidos ya), todo cuanto ha estado en su mano para mostrar voluntad no solo de condena a Rusia -encadenando sanciones, y aprobando la “congelación” de los depósitos rusos en los Bancos de la UE, sino de apoyar activamente la reparación del daño y la reconstrucción.

Se trata ahora de abordar la legislación europea -un Reglamento, vinculante para los Estados miembros (EEMM) que permita transformar los activos “congelados” en caudales confiscados. La

operación no se ciernen solo al “despertar estratégico” (*awakening*) de la UE ante la brutalidad abrupta de la guerra en la frontera inmediata de la UE (la gigantesca Rusia es vecina y frontera directa en las Repúblicas Bálticas, Finlandia y Polonia en el enclave de Kaliningrado) en el marco del relanzamiento de la Política Exterior de Seguridad y Defensa, sino el Mercado Interior (*Single Market*), en su vertiente regulatoria del mercado financiero y del sistema bancario.

En otras palabras, se trata de acometer, simultáneamente, en carriles paralelos, una legislación que exprese no solamente la determinación estratégica de la UE en la defensa de Ucrania, sino que también proporcione seguridad jurídica a una confiscación de un imponente montante de caudales “congelados” para encauzar la voluntad europea -suscrita invariablemente por las Resoluciones y Actos Legislativos del PE - de financiar los proyectos y las obras que reconstruirán Ucrania.

El objetivo no se ciernen a conjurar cualquier sospecha de desviación de poder, abuso o arbitrariedad -regulando con precisión el nuevo régimen jurídico: abarca también la ambición de aprender de las lecciones de la terrible experiencia de esta devastadora guerra de agresión a las puertas de la UE, estableciendo un régimen jurídico claro que pueda eventualmente activarse ante cualquier nuevo desafío que el futuro nos depare, y reafirme el principio de que ninguna violación grosera del Derecho internacional puede quedar impune, exenta de la responsabilidad pecuniaria derivada del delito.

El mandato del PE es claro: la Comisión Europea VDL II 2024/2029 debe honrar su doctrina enfáticamente proclamada: la de su determinación de apoyar a Ucrania “*as long as it takes*”, “*as much as it takes*”. No solamente tanto tiempo como resulte necesario, sino asumiendo los esfuerzos que resulten necesarios.

Esa voluntad, compartida por la UE y sus EEMM (con la ominosa excepción, cómo no, de la Hungría de Víctor Orban y su Gobierno de *Fydesz*, extrema derecha putinesca) no puede sustanciarse a cargo de nuevas derramas y cargas de solidaridad impuestas a los Presupuestos nacionales de los EEEM, ni mucho menos vertida sobre los hombros de los contribuyentes europeos.

La UE debe, antes bien, asegurarse que Putin y su régimen, opresivo u orientado hacia la resurrección de la “esfera de influencia” de la antigua URSS, pagan por la comisión de sus crímenes de guerra. Y que el imponente montante de los activos congelados pone, con base normativa sólida y seguridad jurídica, la primera piedra, y las que seguirán, de la reconstrucción tras tanta destrucción, tan injusta, ilegal y criminal.

6. UNA REFLEXIÓN CONCLUSIVA

A lo largo de las dos pasadas Legislaturas europeas (2014/2019 y 2019/2024), la UE ha acometido retos tan inaplazables como ejemplificativos de la necesidad de acelerar la integración supranacional europea, porque de esa escala son las respuestas requeridas, escapando del perímetro individual de sus estados miembros.

Pero lo mismo sucede con la presión ejercitada sobre las Instituciones europeas y los Gobiernos nacionales de los EEMM) en lo que concierne a los costes (y la equidad de su reparto) de los objetivos fijados para la Legislatura 2019/2024: *Transición verde justa*, *Agenda Digital* e Inteligencia Artificial (AI) y *Pacto UE de Migraciones & Asilo*, en una UE geopolítica con voz propia e influencia frente a conflictos y guerras que, como nunca, irradian consecuencias globales.

Sírvanos, como muestra, la virulencia de las protestas desatadas a lo largo de 2023 desde el sector primario (agricultores, tractores) a todo lo ancho de la UE, particularmente intensas en EEMM habitualmente considerados pesos pesados de la UE, como son Francia y Alemania. La magnitud de las movilizaciones (alegando los efectos de la retirada de subvenciones al diésel del transporte agroalimentario) exhibieron con crudeza el impacto de la desinformación y los bulos (aduciendo, con argumentos simplificados y refutables, “competencia desleal” de otros EEMM de la UE, como Italia o

España) y la dinámica de resentimientos y explotación del miedo a la globalización y sus retos, que alimenta en las encuestas el auge de la extrema derecha y el nacionalismo reaccionario.

No es extraño, ante estos hechos, que hayan proliferado hasta hacerse inabarcables las tribunas y artículos especializados que vienen intentando dar cuenta de esa ola antieuropea —contra la *razón de ser* y los *valores* de la UE (art.2 TUE)— indicada en las encuestas, sin acertar a prevenirla.

Pero lo cierto es que, con todo, la UE ha acometido retos tan inaplazables como ejemplificativos de la necesidad de acelerar la integración supranacional europea, porque de esa escala -la europea, - son las respuestas requeridas, escapando del perímetro individual de las capacidades sus EEMM, independientemente del PIB, población o tamaño de cada uno de ellos. Baste pensar en el vértigo del calentamiento global y la imperiosa urgencia de descarbonizar la economía europea, en una regulación pionera de la IA, sin que evite disrupciones socialmente inasumibles en las relaciones de trabajo y en los derechos fundamentales; o en la oportunidad histórica de alcanzar un equilibrio entre responsabilidad compartida y solidaridad ante el hecho migratorio y las demandas de asilo (*EU Migration & Asylum Pact*, aprobado en 2024, pendiente de su plena eficacia en 2026).

En este contexto se enmarca el refuerzo de la armonización penal y la cooperación judicial en la lucha contra la criminalidad grave transnacional. Ser efectivo en *Law Enforcement* (función estatal de garantía del cumplimiento del Derecho) requiere ante todo *Law Making* (es decir, requiere leyes: legislar, que es precisamente el trabajo del PE como institución única en su género, directamente electiva, supranacional en su ámbito y con potestad legislativa).

Como ya hemos observado, el art.83 del TFUE asienta la base jurídica para que el PE actúe como legislador penal en los *eurodelitos* que comprenden criminalidad grave transnacional (terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícito, cibercriminalidad, crimen organizado, corrupción, blanqueo...). En esta base jurídica se asienta también, por cierto, la reforzada *Directiva Europea contra la Trata (Antifrafficking of Human Beings)*, que convoca a los EEMM a sancionar el consumo o empleo de servicios laborales y sexuales de víctimas de trata, que, como es notorio, encarnan el paisaje de la explotación de redes de prostitución en la UE. Y concurren asimismo a este sustancial desarrollo del Derecho de la UE otras iniciativas, como la *Directiva Penal de Delitos Ambientales*, la *Directiva de Protección de Víctimas*, la *Directiva contra la Violencia de Género y la Violencia Doméstica*, y el significativo *Reglamento de la UE contra el Abuso Sexual de Menores en la Red (Child Sexual Abuse online)*, votado favorablemente por el PE en 2024 y pendiente todavía de acuerdo en su fase de *trilogos*. a la espera del acuerdo definitivo con el Consejo.

También merecen una atención singular las herramientas de que se dota la UE para ser más eficaz contra el crimen organizado y la criminalidad grave transnacional. En este ámbito, además de las instituciones y agencias de cooperación policial y judicial (Fiscalía Europea, *Europol* y *Eurojust*), añaden valor añadido los dos procedimientos legislativos más recientes en el tiempo: el *Paquete Anticorrupción* y el *Paquete contra el Blanqueo (Anti Money Laundering)*.