



UIF

UNITAT D'INTEL·LIGÈNCIA
FINANCERA



Memòria d'Activitats

Unitat d'Intel·ligència
Financera

2012

Í N D E X

1. INTRODUCCIÓ.....	5
2. BALANÇ.....	7
3. ESTADÍSTIQUES DE L'ANY 2012 i COMPARACIÓ AMB EL 2011.....	26
a. Declaracions d'operacions sospitoses	28
b. Iniciativa Unitat d'Intel·ligència.....	29
c. Cooperació nacional.....	29
d. Registre de Societats	29
e. Cooperació internacional.....	30
f. Persones investigades.....	31
4. DADES JUDICIALS.....	32
5. TIPOLOGIES.....	35
6. PONÈNCIES	38
6.1. Àrea Operacional: "Una prevenció eficient".....	38
6.2. Àrea de Supervisió i Control: "La tendència dels nous estàndards internacionals".	41
6.3. Àrea Jurídica: "La naturalesa jurídica de la Unitat d'Intel·ligència Financera del Principat d'Andorra i la seva configuració com a autoritat administrativa independent".....	44

1. INTRODUCCIÓ

De bell nou correspon en aplicació de mandat legal, presentar la memòria d'activitats de la Unitat d'Intel·ligència Financera pel que fa a l'exercici 2012.

D'ençà del nomenament de l'actual direcció, el mes de febrer del 2010, s'han escolat tres anys; temps suficient i amb la perspectiva necessària per adonar-nos dels evidents progressos en termes materials i de gestió que ha tingut la Unitat.

Aquesta, -en diria sense cap pretensió-, transformació radical, és conseqüència d'una agenda de treball configurada al seu dia amb uns objectius clars: principalment de millora del sistema intern de prevenció i repressió del blanqueig de capitals respecte de la legislació aplicable i la seva harmonització amb la normativa internacional -per altra banda de constant evolució-, i altrament d'avenç en l'aplicació de la metodologia que desenvolupa la mateixa legislació en els diversos àmbits on intervenim.

Alhora, la voluntat permanent del Govern en aquest mateix sentit, ha estat determinant i definitiva per facilitar i aplanar el camí vers la plena expansió del nostre organisme, que ha esdevingut no sols referència necessària i exemple oportú de cara a l'exterior, cosa que ens ha permès situar-nos en un pla d'equitat i d'igualtat en relació amb els nostres homòlegs internacionals, sinó també en l'àmbit intern com a indicador del conjunt del sistema socio-econòmic.

Així doncs, si l'any passat en la memòria d'activitats del 2011 fèiem referència a un punt d'inflexió en el devenir de la Unitat i al seu "moment de millora", en el transcurs del darrer any s'han materialitzat definitivament i en positiu els esforços esmerçats, com veurem més detingudament en l'apartat del balanç.

En conclusió, estem en disposició de confirmar sense marge d'error que, en aquest tercer any de gestió, s'ha aconseguit finalment la solidesa, la plenitud i l'estabilitat indispensables, factors que en conjunt constitueixen el teixit i la base necessària per donar resposta a la multiplicitat de tasques endegades i encomanades, i sobretot per afrontar els nous reptes que se'ns plantegen en un futur pròxim i que certificaran encara més aquests canvis.

Aquests nous reptes s'emmarquen des d'una doble perspectiva:

a) Quant al procés de reforma legislativa, ja endegat com s'explicarà més endavant, en un doble sentit: en primer lloc, subsegüent a la signatura de l'Acord monetari i la implementació de la diversa normativa internacional que és aplicable, continguda al bloc I; i en segon lloc quant a les "mesures d'acció" i altres recomanacions conseqüència de l'informe del Moneyval en relació amb a la quarta avaluació.

b) Quant a encarar i començar a preparar el proper examen del Moneyval, previst per al mes de març de 2014, amb la presentació de l'Informe de progrés.

Igualment, i com ja és pràctica habitual, facilitem les estadístiques a través dels gràfics pertinents que reflecteixen, amb la comparació de l'exercici anterior, el volum de feina generat, -però ja avanço que-, s'han de "llegir" i interpretar amb cautela, i no des del punt de vista purament matemàtic d'increment constant de les xifres.

Altrament, i com a novetat d'aquesta memòria d'activitats, incloem un apartat (6) de ponències, on es troben diversos estudis elaborats per alguns dels membres de les àrees de la Unitat, relacionats amb el treball específic que duen a terme, i que esperem que siguin de l'interès del lector.

Finalment, vull agrair de manera sentida i considerada, el treball abnegat i no sempre comprès desenvolupat pels membres que constitueixen l'equip de treball de la Unitat d'Intel·ligència Financera.

Un agraïment que, en aquesta ocasió vull fer extensiu al Secretariat del Moneyval, encapçalats pel seu secretari executiu, Sr. John Ringguth, per la seva predisposició, sempre excel·lent, envers nosaltres, -ahora vull felicitar-los en la commemoració dels 15 anys de la creació d'aquest organisme regional-, que varem celebrar amb motiu del 40è plenari del mes de desembre del 2012.

Carles FIÑANA PIFARRÉ

Cap de la Unitat d'Intel·ligència Financera

2. BALANÇ

Si ho recorda el lector, iniciàvem la memòria de l'any passat, corresponent a l'exercici 2011, fent menció de la 4a avaluació, del temps de preparació del qüestionari, de la seva oportuna i contínua revisió i les reunions amb el Moneyval preparatòries per al plenari, que com sabeu, conclouïa positivament el 8 de març del 2012.

Ara doncs, toca cloure aquest apartat, guardar-lo en la memòria i tenir-lo ben present per a pròximes escomeses que ja aguaitem, tal com referíem en relació amb l'informe de progrés del proper mes de març del 2014.

Una part significativa del treball d'estudi legislatiu i propostes de reforma que efectua de manera regular la Comissió Permanent de Prevenció del Blanqueig i el Finançament del Terrorisme, s'ha dedicat també durant aquest període a l'Acord monetari que va signar el cap de Govern amb la Unió Europea el 10 de febrer del 2011, i que posteriorment va ser rubricat a Brussel·les per les mateixes parts el 30 de juny del 2011. Un acord que comporta, pel que fa a la nostra matèria, una revisió i verificació de la normativa interna respecte del blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme.

Aquesta tasca, en la presentació que el ministre de Finances i Funció Pública en va fer davant del Consell General el 27 de juny del 2012, s'ubica al bloc I, i es disposa de 18 mesos per dur-la a terme; el compte enrere s'inicia el primer d'abril del 2012, per la qual cosa s'acabarà el primer d'octubre del 2013.

Els textos normatius internacionals que es prenen com a base, són els següents:

1.- Amb caràcter general, la Directiva 2005/60/EC, del 25 d'octubre, del Consell d'Europa, relativa a la prevenció de la utilització del sistema financer amb finalitats de blanqueig de capital i finançament del terrorisme, coneguda com a tercera Directiva, que a posteriori va ser implementada per la Directiva 2006/70/CE, de l'1 d'agost, de la Comissió i que inclou el finançament del terrorisme, les quals s'han de transposar en tota la seva extensió.

Amb els anys, aquestes directives han estat modificades amb l'adopció de quatre textos més, que són, per abreviar, els següents:

- Directiva 2007/64/EC, del 13 de novembre, en relació amb el pagament de serveis al mercat intern.
- Directiva 97/5/EC, relativa als poders conferits a la Comissió.
- Directiva 2009/110/EC, relativa a la supervisió del negoci electrònic.
- Directiva 2010/78/EU, sobre els poders conferits a l'autoritat supervisora europea.

2.- Amb caràcter particular, la normativa internacional següent:

- Decisió del Consell 2007/845/JHA, del 6 de desembre, referent a la cooperació entre les oficines de recuperació d'actius dels estats membres en matèria de descobriment i identificació dels productes del crim o d'altres béns relacionats amb el crim.
- Reglament 2006/1781/EC, del 15 de novembre, relatiu a les informacions sobre els ordenants que acompanyen les transferències de fons.
- Reglament 2005/1889/EC, del 26 d'octubre, relatiu al control del diner en efectiu que entra o surt de la Comunitat.
- Decisió del Consell 2000/642/JHA del 17 d'octubre relativa a les modalitats de cooperació entre les unitats d'intel·ligència financera dels estats membres pel que fa a l'intercanvi d'informació.
- Decisió marc 2001/500/JAI, del 26 de juny, relativa al blanqueig de capital, la identificació, el descobriment, la congelació o l'embargament i la confiscació dels instruments i dels productes del crim.

Arran d'aquest pla de treball endegat, entre els dies 27 i 29 de novembre de 2012 una delegació del Principat d'Andorra, de la qual formàvem part, es va desplaçar a Brussel·les, a fi de preparar la primera reunió entre les parts i participar-hi.

La reunió es va celebrar el dia 29 de novembre a l'edifici Berlaymont de Brussel·les. Hi van ser presents per part de la Unió Europea: representants de la Comissió Europea, del Banc Central Europeu, del Regne d'Espanya i de la República Francesa; i per part andorrana: representants dels ministeris d'Afers Exteriors, Finances i Funció Pública, l'Institut Nacional Andorrà de Finances, la Unitat d'intel·ligència Financera i el Servei d'Emissions, acompanyats de diversos experts.

D'aquesta manera es va constituir el Comitè Mixt de treball de l'Acord monetari entre la Unió Europea i el Principat d'Andorra, tal com estableix el text, i es va adoptar l'agenda, les regles de procediment, i es van iniciar els temes previstos a l'ordre del dia.

L'altra part d'estudi, subsegüent a l'anterior i per efecte igualment de les "mesures d'acció" recomanades pel Moneyval en el seu Informe de la 4a avaluació, se circumscriu en la revisió i modificació necessàries de la Llei 28/2008, de l'11 de desembre, de cooperació penal internacional i de lluita contra el blanqueig de diners o valors producte de la delinqüència internacional i contra el finançament del terrorisme.

A hores d'ara, el nou projecte legislatiu es troba força avançat, amb previsió que sigui proposat aquesta primavera i el Parlament l'aprovi, si escau, la tardor vinent.

Altrament i tal com enuncïàvem en la introducció en relació amb el punt d'inflexió en el devenir de la Unitat, més enllà d'aquesta transformació radical, en el sentit de disposar d'un nou emplaçament amb uns locals adequats que dignifiquen i alhora faciliten la nostra gestió, d'omplir els buits existents en diverses àrees, s'han adoptat mesures d'acció de nova creació i per tant fins ara inèdites, entre les quals voldria destacar les següents:

a) L'enfortiment dels lligams de bona entesa amb l'Institut Nacional Andorrà de Finances amb la signatura, el 30 de novembre del 2012, d'un protocol d'entesa.

Aquest acord de col·laboració inclou les diverses àrees i matèries comunes, com la supervisió i inspeccions in situ, formacions, cooperació davant d'organismes internacionals o d'autoritats supervisoras estrangeres, cooperació en els processos d'autorització de creació o adquisició d'entitats, (tant financeres com no financeres), i l'establiment de reunions periòdiques a fi de tractar els assumptes d'interès del moment.



Signatura de l'acord de col·laboració

b) La creació i posada a disposició de la pàgina web de la Unitat, que de manera contínua s'actualitza, com a mitjà de comunicació ràpid i efectiu vers l'exterior.

La presentació pública d'aquesta iniciativa es va fer el 25 de setembre del 2012, conjuntament amb el M.I. Sr. Jordi Cinca Mateos, ministre de Finances i Funció Pública, i va tenir, segons se'ns ha informat, una acollida molt bona.



Detall de la pàgina principal de la web



Presentació de la pàgina web

c) La incorporació, malgrat que s'hagi fet efectiva el mes de febrer de 2013, de dos noves persones a l'equip de treball de la Unitat, amb el perfil professional adequat i que han estat adscrites a l'Àrea d'Inspecció i Control i a l'Àrea Jurídica.

Aquest fet, que ha comportat un treball de recerca intens i d'anàlisi de candidatures durant el transcurs de l'any amb la publicació dels edictes successius, ha reeixit finalment per una altra via, a través de la contractació directa dels dos professionals esmentats, i resulta providencial i altament significatiu en tot aquest procés de millora tan repetit.

d) Un dels membres de la Unitat, la Sra. Tanjit Sandhu Kaur, en tant que avaluadora financera, participa per primer cop en el procés d'avaluació d'un tercer país, en aquest cas Bulgària. Això significa reconeixement i confiança en la nostra tasca per part del Moneyval, i a més acredita i demostra el seu grau de preparació. A hores d'ara i prèviament a la celebració entre les parts del darrer premeeting, es preveu presentar l'informe conjunt al plenari del mes de setembre 2013.

Aquesta qüestió és tremendament important, atès que des de la perspectiva d'avaluador, s'adquireix una àmplia experiència professional que després necessàriament s'ha de traslladar en el camp intern a l'hora d'efectuar les formacions pertinents als subjectes obligats.

e) S'ha acordat amb els representants dels Petits Estats, d'establir reunions periòdiques en les trobades internacionals en què coincidim, per avaluar problemes comuns que ens afecten i donar-hi resposta.

En aquest sentit i fixat de manera prèvia l'ordre del dia, ens hem reunit en dos ocasions durant l'any 2012. La primera, amb assistència de Liechtenstein, Mònaco, San Marino i Andorra, es va celebrar el dia 4 de juliol, i la segona el 4 de desembre. En aquesta darrera s'hi van afegir els responsables de la Santa Seu, Jersey, Guernsey i l'illa de Man.

f) Continuem aprofundint en l'estudi i anàlisi de modificacions legislatives en matèria de blanqueig de capitals, en especial en relació amb les noves Recomanacions del GAFI del mes de febrer del 2012, en espera de la metodologia que hi serà aplicable.

Val a dir, que en el moment d'escriure aquestes ratlles, aquest organisme ja ha publicat -febrer de 2013-, d'una banda la guia com a suggeriment i proposta d'idees per procedir a l'estudi de risc país com a pas previ a qualsevol propera avaluació "FAFT GUIDANCE National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment", i d'altra banda la metodologia i els criteris que conté, que complementen les noves 40 Recomanacions aplicables en futurs processos de controls, informes de progrés i d'avaluació, i que inclou l'anàlisi tant del compliment com de l'efectivitat de la normativa "METHODOLOGY for Assessing Compliance with the FAFT Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems".

g) En matèria d'inspecció i control, s'han dut a terme diverses inspeccions in situ, entre el 14 de novembre i el 27 de desembre, a entitats del sistema financer en relació amb expedients en curs o investigacions iniciades.

També estem redactant i preparant una bateria de qüestionaris previs amb destinació futura principalment a les empreses i professions no financeres designades (EPNFD), que contenen preguntes de caràcter general i al mateix temps altres qüestions específiques i més pròpies de cada sector o en funció del destinatari.

Aquesta novetat pretén un doble objectiu: d'una banda i de manera prèvia, conèixer encara més la realitat del sector en general (col·legis professionals i associacions) i dels subjectes obligats en particular, tot en relació amb el coneixement i l'aplicació de la normativa en matèria de blanqueig de capital, i d'altra banda i un cop obtinguda i analitzada la informació sol·licitada, poder procedir amb més cura i objectivitat a les inspeccions in situ i els controls necessaris.

Està prevista la posada en marxa d'aquesta pràctica a partir del segon terç de l'any 2013.

Si bé fins ara hem exposat les novetats més rellevants, ara cal informar de l'activitat duta a terme en aquest període en els distints àmbits d'actuació.

Pel que fa a la **formació**, hem participat activament en diversos esdeveniments, i hem pronunciat conferències:

- Universitat d'Andorra el dia 26 d'abril de 2012 sota el títol "La intel·ligència financera: U.I.F., GAFI, Moneyval i Egmont", que s'inscriu en el programa de postgrau de dret andorrà.
- Universitat catalana d'estiu a Prada de Conflent (França) el dia 18 d'agost de 2012 en l'edició de la 25a Diada andorrana que tractava d'Andorra i l'obertura econòmica, amb la ponència " L'obertura econòmica i el blanqueig de capitals: un lligam indissoluble".
- Seminari de prevenció del blanqueig de capital i finançament del terrorisme del 18 de desembre del 2012, organitzat pel Col·legi d'Advocats d'Andorra, amb la ponència "Rol de la UIF i inspeccions: el just equilibri enfront el secret professional".

Igualment, dos membres de la Unitat Srs. Carles Tomas Aché i Tanjit Sandhu Kaur, han estat inscrits i presents al seminari celebrat a Estrasburg entre els dies 19 i 21 de setembre de 2012, impartit per experts del Moneyval i de l'Euroasian Group (EAG), respecte dels estàndards FATF i la revisió de les 40 Recomanacions GAFI en relació amb els canvis més rellevants i les futures implicacions.

Pel que fa a **inspecció i control**, ens adrecem al que ja ha estat explicat respecte de les accions endegades, que han de permetre el coneixement necessari del sector i les mesures correctives per prendre, si escau.

Pel que fa a **cooperació, i des del punt de vista nacional**, d'una banda s'han incrementat notablement el nombre de reunions amb els cooperadors i els organismes oficials a la recerca de la millora del sistema, i d'altra banda s'han establert acords de col·laboració: per exemple l'INAF, que han de permetre un grau d'eficàcia remarcable en la prevenció i la lluita contra el blanqueig de capital i el finançament del terrorisme.

A tall d'exemple, s'han mantingut reunions amb representants:

- dels estaments judicials el 27 d'abril, el 29 de maig i el 8 de setembre.
- del Col·legi d'Advocats i de manera fluida el 19 d'abril, el 6 de juny, el 17 i el 24 de setembre i el 2 d'octubre.
- de la direcció general de l'INAF el 10 de febrer, el 30 de març, el 21 de maig, el 4 de setembre, el 15 d'octubre i el 15 de novembre.
- de tots els subjectes obligats d'empreses i professions no financeres les setmanes del 4 i de l'11 de juny.
- del sector financer que conformen l'ABA el 8 de febrer.
- i quant a la Comissió Permanent de Prevenció del Blanqueig i Finançament del Terrorisme, s'ha reunit regularment, i en concret els dies 3 i 11 de gener, 29 de febrer, 15 i 29 de març, 23 d'abril, 12 de juny, 12 i 26 de setembre i 9 d'octubre.

Seguint amb la **cooperació, però des del punt de vista internacional**, hem estat presents com de costum a tots els plenaris del Moneyval celebrats a Estrasburg, i en concret al 38è plenari desenvolupat entre els dies 5 i 9 de març; el 39è plenari esdevingut entre els dies 2 i 6 de juliol; i el 40è plenari, corresponent als dies 3 a 7 de desembre.

En algun d'aquests plenaris hem facilitat la participació de terceres persones vinculades a la matèria, com per exemple la presència del fiscal general que ens va acompanyar en el darrer dels esmentats.

En aquest sentit, és la nostra intenció que de manera alterna, puguin ser presents en aquests plenaris, i que participin dels coneixements que s'imparteixen a través dels grups de treball, altres representants dels distints organismes, sigui de la judicatura andorrana amb batlles i magistrats, sigui del Servei de Policia amb responsables del grup de delinqüència organitzada i de blanqueig, sigui de l'INAF o d'altres circumstancialment. Entenem que no hi ha millor manera en pro de l'eficàcia en el treball, que compartir coneixements amb tots ells.



40è plenari del Moneyval, amb assistència del fiscal general





Detall sobre la celebració del 15è aniversari de la creació del Moneyval, amb la participació, entre d'altres, dels Srs. Thorbjorn Jagland, secretari general del Consell d'Europa, Jean-Claude Mignon, president de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, i Bjorn S. Aamo, president del GAFI.

També i de la mateixa manera, per primera vegada vàrem ser presents al plenari del GAFI celebrat a Roma entre els dies 20 i 22 de juny, com a oients i formant part del grup desplaçat per compte del Moneyval, perquè no pertanyem a aquest organisme, el qual entre d'altres, va exposar i d'aquí ve el nostre interès, els principis bàsics a l'entorn dels quals giren les noves 40 Recomanacions publicades, com hem dit, el 16 de febrer, que seran aplicables pròximament.

A banda dels Follow-up to Mutual Evaluations que van passar diversos països, a l'estil dels informes de progrés o d'avaluació mútua que fem al Moneyval, els temes tractats en el plenari que em semblen destacables, són els següents:

- Pel que fa al Monitoring the Implementation of AML/ CFT Measures, és a dir, la implementació de les noves 40 Recomanacions les conclusions de les quals es van presentar el mes d'octubre del 2011, s'insisteix en dos aspectes principals: el primer, que s'ha fet un treball de síntesi i de conformitat tècnica de la norma sota el criteri d'eficàcia, i en segon lloc, que pel que fa al criteri del risc, s'ha d'analitzar a bastament i insistir sobre els llocs on és real i perjudicial per posar-hi l'accent pertinent.
- Pel que fa a les Typologies, i les 4 grans àrees de treball dels grups, que són: la corrupció, els rols de les unitats d'intel·ligència, el comerç il·lícit del tabac i el blanqueig, cadascun dels responsables de grup presenta els treballs realitzats i les conclusions pertinents en forma de documents ja distribuïts; hi intervé al seu torn el plenari, que aprova el primer i el tercer (corrupció i comerç il·lícit del tabac) i demana la millora de la resta.
- Pel que fa al Fighting Terrorist Financing and Money La dring, alguns directors d'UIF exposen la necessitat de ser prudents i estar atents a certs moviments polítics que es produeixen en països àrabs, perquè poden representar un substrat de terrorisme.



- Pel que fa a la International Co-operation against Money Laundering and Terrorist Financing, sobre la base del document preparat, s'evidencien certs problemes amb països que no fan progressos suficients, en especial del continent africà.



Detalls del plenari del GAFI

Altrament, hem participat en el plenari de l'Egmont que es va celebrar a San Petersburg (Rússia) entre els dies 9 i 13 de juliol. Vam ser presents a les plenàries i també als grups de treball.

1.- Pel que fa al plenari amb assistència exclusiva dels directors de les unitats d'intel·ligència (UIF) del món i, doncs, en sessió tancada, els assumptes públics i de més rellevància tractats foren:

- Després de la presentació de l'Informe, s'accepta per unanimitat l'entrada al grup Egmont de l'OSCE en tant que observador, havent-se aprovat el seu estatut.
- Amb la presentació de noves candidatures d'unitats d'intel·ligència que sol·liciten el seu ingrés al grup, havent assolit totes les diferents etapes del procediment, és a dir, quant al grup de treball amb l'anàlisi de la funcionalitat i operativitat de la unitat, quant als espònsors que ajuden en el pla jurídic i financer, i quant al grup legal que en fa la verificació final, s'accepten com a nous membres els països següents: Gabon, Jordània, Tadjikistan i Tunísia, que completen un nombre ja significatiu de 131 països membres de l'Egmont.
- Respecte dels aspectes jurídics, s'acorda fer una revisió dels Estatuts de l'Egmont, tenint en compte els canvis apareguts amb el GAFI en forma de les noves 40 Recomanacions, i del nou quadre internacional i bones pràctiques de les unitats d'intel·ligència.

Ja s'ha constituït el grup de treball que presenta el Sr. Paolo Constanzo, en què han participat experts de 10 països, els quals, després de l'anàlisi acurada de la normativa actual i revocant algunes disposicions desfasades, proposen noves normes sobre la base de:

- La millora de les pràctiques des d'un punt de vista econòmic.
 - Una nova definició de les unitats d'intel·ligència, amb més independència operacional.
 - Millorar les funcions centrals de les unitats d'intel·ligència, i també preveure la cooperació internacional en diagonal.
 - La possibilitat d'accedir directament a les informacions, la disseminació de les quals ha de ser espontània o a requeriment.
 - Precisar i preveure els objectius orientatius, i per tant no obligatoris, en virtut del dret nacional.
 - Fer atenció permanent al context internacional i la seva contínua evolució.
 - Reforçar el criteri d'independència operacional de les unitats d'intel·ligència quant a les seves funcions i per a l'organització interna, d'acord amb la nova Recomanació 29 del GAFI.
- Quant als aspectes corporatius, s'ha de millorar respecte de:
 - La recerca i comprensió del contingut dels documents tramesos.
 - D'acord amb els documents revisats, s'han creat 4 subgrups de treball que tractaran: l'estructura de les relacions internes, la conformitat, les relacions exteriors i la revisió de la Carta fundacional.
 - Quant a l'estructura i les relacions entre els grups regionals, es revela la necessitat d'una coordinació més gran a la recerca de l'efectivitat volguda.

Per això, correspon als caps de les unitats d'intel·ligència de fer una gestió millor dels recursos propis i de treballar de conformitat amb les noves disposicions del GAFI.



20è Egmont. Detall de la presidència



20è Egmont. Detall del plenari

2.- Pel que fa al plenari celebrat amb assistència dels directors de les unitats d'intel·ligència i acompanyants, (en sessió oberta), es va tractar entre d'altres, de:

- La presentació dels nous estàndards GAFI, que han representat el treball de represen tants dels 34 països membres, 2 entitats regionals, 22 països o organismes observadors i 8 òrgans regionals, que conformen un total de 180 experts de diverses jurisdiccions.

Les característiques principals del nou text són:

- Les Recomanacions clau i les Recomanacions principals (Key & Core) no han variat; són sempre motiu d'anàlisi en tota avaluació o informe de progrés.
- El nou text i la seva metodologia, que es preveu per a febrer del 2013, pretenen ser més entenedores per evitar duplicitats.
- Les normes han de ser flexibles i coherents, amb una nova estructura consolidada de 40 Recomanacions, repartida en 7 seccions.

- La Recomanació núm. 1 i l'aproximació a l'estudi de risc; s'anuncia la responsabilitat que suposarà la seva posada en marxa, que inclou no solament les entitats supervisoras sinó també els subjectes obligats.

Aquesta aproximació i avaluació del risc, s'ha de fer d'acord amb les regles establertes i sota principis bàsics:

- D'acord amb l'avaluació del risc, s'adoptaran les mesures de diligència simplificada o reforçada necessàries.
- Sota el principi d'una bona avaluació, que parteix de dos principis bàsics: en primer lloc, la responsabilitat de cada país, que ha de conèixer els seus problemes; i en segon lloc, les institucions financeres i la resta de subjectes obligats (EPNFD) han d'entendre i conèixer el seu risc propi.

Finalment, per dur a terme aquest estudi, s'hi han d'implicar tots els que conformen el sistema de prevenció i repressió, és a dir, els ministeris, òrgans concrets, i els mateixos subjectes obligats.

- La Recomanació núm. 2 referida a la cooperació i coordinació nacional, és particularment important, perquè és la base per reeixir en la lluita contra el blanqueig.

- La Recomanació núm. 29 referida a les unitats d'intel·ligència, precisa els tipus d'anàlisi estratègica de la informació:

- Anàlisi: sigui operacional o estratègica.
- Disseminació: que pot ser espontània o sota requeriment.
- Accés de les unitats a dos tipus d'informació: el mateix informe de les entitats o a través d'altres fonts.

En tot cas, són necessàries la seguretat i la confidencialitat en el tractament de la informació, i sobretot la independència operacional sense cap ingerència externa.

- Les Recomanacions núm. 30 i 31, relatives, respectivament, a la responsabilitat de les autoritats repressores i de les autoritats encarregades de les enquestes, i respecte dels poders d'aquestes autoritats; és necessari que es comuniquin les informacions a les forces de l'ordre, que es tinguin en compte les enquestes per a les investigacions financeres que s'hagin de dur a terme, i que es disposi del poder necessari per identificar i decidir sobre el bloqueig o embargament dels béns, amb ajut dels mecanismes necessaris.

- La Recomanació núm. 40, que correspon a la cooperació internacional, s'ha d'observar des d'una doble perspectiva: de manera general a través de les disposicions que s'apliquen a totes les autoritats competents, o de manera específica respecte de les disposicions que s'apliquen autoritat per autoritat.

S'ha de promoure l'intercanvi d'informació entre les unitats d'intel·ligència, sigui del tipus que sigui la unitat de referència.

Es preveu per a un futur pròxim l'intercanvi d'informació indirecte o intercanvi en diagonal, és a dir, amb altres autoritats competents estrangeres.

3.- Pel que fa a la reunió de directors d'unitat pel Grup Regional Europa, després d'escollir els representants per las propers dos anys, bàsicament es van tractar els punts següents:

- Referir els problemes sorgits arran de la 4a avaluació que diversos països ja han passat, i discutir respecte de les notes aplicades.
- Entreveure l'estudi de riscos que s'haurà de preparar per a futures avaluacions i l'estat de la situació per a algun dels països que ja han avançat propostes inicials.
- Continuar fent formació en relació amb les tipologies.



Reunió de directors d'unitat pel Grup Regional Europa

4.- Finalment, i pel que fa a la nostra participació en els grups de treball, la Sra. Tanjit Sandhu va assistir a la primera jornada del Training Working Group, on es van discutir:

- Els programes de formació i cursos en projecte en relació amb entitats legals, productes financers i anàlisi estratègica.
- Es van exposar igualment, els tres casos presentats i finalistes del "Cas de l'any".

La segona jornada va participar en els Working Groups sobre:

- Regulació del sistema immobiliari i els riscos en matèria de B/C i F/T.
- Tipologies i riscos per als nous productes financers i nous mètodes de pagament.
- Feedback i formes de comunicació amb els subjectes obligats.
- Finalment, mètodes operacionals i analítics de les UIF.

En aquesta ocasió, signarem igualment un acord de col·laboració (MOU) amb el director de la Unitat d'intel·ligència de Macedònia.

Un protocol d'aquestes característiques pretén, amb caràcter general, establir els mecanismes de col·laboració entre les unitats signants als efectes de compromís per a l'accés, l'anàlisi i la disseminació de les informacions, i amb caràcter particular, per enfortir encara més la col·laboració interna sota els paràmetres internacionals.



Detalls de la signatura

Una altra de les novetats en aquestes participacions ha estat la nostra presència a la 6a Conferència de les parts de les Nacions Unides, amb seu a Viena, entre els dies 15 i 19 d'octubre, per la Convenció de les Nacions Unides contra la criminalitat transnacional organitzada.

Va ser una sessió significativa perquè després de la signatura del Conveni per part del Principat d'Andorra (conegut com Conveni de Palerm), ja som considerats a tots els efectes estat part en la dita Conferència. Es va aprofitar l'ocasió per fer una declaració d'intencions en aquest sentit.

1.- Pel que fa als cinc dies que van durar les celebracions del plenari, els temes principals tractats van ser els següents:

- En relació amb l'examen de l'aplicació de la Convenció contra la criminalitat transnacional organitzada i els tres protocols (tràfic de persones, tràfic d'immigrants i tràfic d'armes de foc), intervenen diversos països, com França, la Xina, les Filipines, Finlàndia, Qatar, Turquia, Egipte, Colòmbia, Bielorrússia, el Marroc, i el Vietnam, que exposen bàsicament la necessitat de lluitar contra els grups de delinqüència organitzada internacional que posen en seriós perill la seva seguretat i la seguretat internacional, i més ara en període de crisi.

És voluntat comuna d'insistir en els programes de lluita endegats de manera individual, alhora que s'ha de reforçar l'assistència tècnica, i la cooperació policial i judicial.

Després de 10 anys de l'aparició i la signatura del Conveni es fa necessària una revisió. En aquest sentit, Mèxic proposa un text que suposa una base de treball.



Seu de les Nacions Unides a Viena

De manera particular, les Filipines exposen els greus problemes que tenen amb la pirateria, que amenaça el 80 % del negoci per mar, així com el tràfic de persones.

Turquia ha modificat substancialment i ha ampliat la seva legislació, que inclou normativa respecte del saqueig i el tràfic de béns culturals.

Per a Colòmbia, la seguretat és un aspecte de primer ordre, i respon de manera eficaç als problemes de narcotràfic i terrorisme, perquè en cas contrari els impactes són massa importants per poder governar amb estabilitat.

En el mateix sentit intervé el Marroc, que d'ençà de l'any 2002 ha aprovat moltes reformes legislatives.

- Quant al Protocol contra el tràfic il·lícit d'emigrants per mar, terra i aire, es presenten nous projectes de resolució copatrocinats per diversos països. Molts d'aquests països exposen la intenció de ratificar-lo, perquè ja han modificat i adequat la seva legislació interna en aquest sentit.

A tall d'exemple, Algèria propugna la tolerància zero i disposa d'una legislació severa que preveu entre d'altres, penes de fins a 20 anys de reclusió; i l'Equador té un problema amb l'explotació sexual i laboral de menors (d'entre 15 i 17 anys).

- Quant a les noves formes de delinqüència, com la pirateria, el medi ambient, la ciberdelinqüència, intervé Itàlia considerant que la Convenció dóna una resposta correcta a nivell internacional per lluitar contra aquests fenòmens, amb un marc jurídic correcte i una cooperació judicial i policial adequada.

La Federació de Rússia, en aquest sentit, refereix el problema particular que representa la pirateria a Somàlia contra el lliure transport de mercaderies.

Al seu torn el representant dels Estats Units d'Amèrica fa esment de l'augment significatiu de la ciberdelinqüència, que pot portar en un futur pròxim a preveure una nova Convenció.

Altrament, Sud-àfrica manifesta els seus problemes amb el robatori d'identitat i frau, amb el tràfic d'espècies i d'animals, i amb el tràfic de pedres precioses, que suposa un negoci molt lucratiu. Ha signat 19 acords de col·laboració amb països per lluitar contra aquesta xacra.

- Quant a l'assistència judicial, cooperació internacional i extradició, els països han adequat la seva legislació interna als paràmetres que marca la Convenció, i així ho exposen, com per exemple Egipte.

En aquest sentit, el Japó i els Estats Units d'Amèrica manifesten que presten ajut tècnic, (formacions i seminaris).





Detalls diversos del Plenari de la 6a Conferència de les parts

2.- Pel que fa a la participació de dos dies als grups de treball en què va intervenir la Sra. Marta Salvat, havent de significar els següents temes tractats, els resultats s'han presentat al punt 4 de l'agenda de la reunió plenària de la Untoc.

També cal dir que la informació relativa al grup de treball es troba en l'enllaç següent:

<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/working-group-international-cooperation-2012.html>

Els principals temes tractats han estat els següents:

- L'examen de possibles sinergies entre el grup d'experts en cooperació internacional establert per UNOTC i el grup d'experts en cooperació internacional establert per la Conferència dels estats part en el Conveni per combatre la corrupció (Uncac).
- La disposició, ús i la repatriació dels béns confiscats provinents del delictes.
- El paper de les xarxes regionals i les iniciatives per combatre la delinqüència organitzada transnacional.
- Compartir bones pràctiques i experiències en cooperació internacional per a l'aplicació del Conveni per combatre la delinqüència organitzada transnacional, en particular els articles 16, 18 i 21.

De manera general, tots els participants subratllen que la investigació, la inculpció i la sanció de la delinqüència passa per més d'un país. En aquest marc, la plena aplicació per part dels estats part de la Untoc és important, perquè així s'agilitzen les sol·licituds d'extradició, l'assistència judicial recíproca i la cooperació amb finalitats de decomís entre 168 estats part del Conveni sense necessitat de disposar d'acords bilaterals entre ells.

En aquest marc, la secretaria de la Untoc informa que es a la seva pàgina web es troben els manuals d'interès següents per als experts en aquesta matèria:

- El directori d'autoritats nacionals competents, amb 478 autoritats competents dels 168 estats part. Es tracta dels òrgans competents de cada país i de les persones encarregades de rebre, atendre i tramitar sol·licituds d'extradició, trasllat d'inculpats i promoure assistència judicial recíproca en assumptes delictius.
- El programa d'assistència judicial recíproca per redactar sol·licituds en aquesta matèria. Es tracta d'un formulari estàndard per facilitar la cooperació internacional i evitar així sol·licituds d'assistència incompletes, reduint retards i denegacions.
- La biblioteca jurídica, que ofereix informació sobre la legislació dels estats a l'hora d'aplicar el tractat de fiscalització internacional de les drogues i la Untoc.
- Manuals diversos, entre els quals hi ha, el Manual relatiu a l'assistència judicial recíproca i extradició, el Manual sobre cooperació internacional amb finalitats de decomís, el Manual sobre trasllat de persones condemnades, i el Compendi de casos de delinqüència organitzada.

Quant a l'examen de possibles sinergies entre el grup d'experts en cooperació internacional (Untoc) i el grup d'experts en cooperació internacional establert per la Conferència dels estats part en el Conveni per combatre la corrupció (Uncac), la cooperació i la coordinació d'ambdós grups és fonamental, perquè la cooperació internacional és la base dels dos convenis en temes relatius a extradició, assistència judicial recíproca i cooperació internacional amb finalitats de decomís (de fet, els articles dels dos convenis pel que fa a la cooperació internacional són idèntics).

Altrament, la Uncac, a diferència de la Untoc té un mecanisme de revisió que garanteix l'aplicació adequada del Conveni per part dels estats en matèria de cooperació internacional (article IV de la Uncac). Per tant, la Untoc podria emprar aquesta informació per aplicar les disposicions del Conveni per combatre la delinqüència organitzada.

En relació amb la disposició, l'ús i la repatriació dels béns confiscats provinents del delicte, els intervinents consideren que els béns confiscats s'haurien de retornar al país d'origen en la seva totalitat.

En aquest sentit s'expressa el representant de l'Equador, que diu que la fiscalia del seu país és qui vetlla i guarda els béns confiscats i els entrega en la seva totalitat a les autoritats estrangeres si els sol·liciten. Per la seva part, Panamà informa que ha retornat al Perú el 100% dels béns confiscats en un cas de corrupció.

Respecte del paper de les xarxes regionals i les iniciatives per combatre la delinqüència organitzada transnacional, es considera que les xarxes en línia ofereixen informalitat, però avancen, agilitzen i amplien informació fora de la mateixa via formal d'execució.

Aquestes xarxes són complementàries, ja que no substitueixen les autoritats competents, funcionen sense jerarquies i els professionals que hi tenen accés coneixen perfectament les regles en cooperació internacional i estan preparats per donar respostes correctes.

Tanmateix, se subratlla la necessitat de reforçar i intensificar les estructures i institucions internacionals, per tal de crear una genuïna capacitat a escala nacional i regional. D'altra banda, es presenten les xarxes regionals següents:

- Xarxa judicial europea: www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn. Els punts de contacte dels estats són jutges, fiscals i personal del Ministeri de l'Interior. Hi ha contacte directe entre ells, ja que organitzen reunions regulars. La xarxa té com a objectiu establir una coordinació millor amb Eurojust.
- Xarxa d'Iberoamèrica que inclou també Espanya i Portugal: www.iberred.org. Els punts de contacte són les autoritats competents i serveix per intercanviar informació i avançar en les demandes rogatòries. S'ha signat un protocol d'entesa (MOU) amb la Interpol, per tal de promoure l'intercanvi d'informació.

- Xarxa iberoamericana de Ministeris Públics que inclou també Espanya i Portugal: www.aiamp.net, Promou el contacte directe entre els fiscals generals de tots els països per agilitzar la cooperació internacional. La xarxa pretén complementar els agents de lligam ja establerts.
- Xarxa de Fiscals per a l'Amèrica Central i el Carib: www.refco.org.pa. Promou l'intercanvi relatiu a legislació nacional i n'examina l'aplicació, l'estudi de casos i les penes establertes. També ofereix cursos de formació.

En aquest sentit, intervenen diversos representants dels estats següents:

- França. Si bé està a favor de promoure les diverses xarxes regionals, recorda que la transmissió directa d'informació entre fiscals i jutges d'instrucció és bona, així com entre les autoritats nacionals que executen la comissió rogatòria. És important la coordinació entre les autoritats nacionals.
- Eslovàquia. Menciona que el comitè d'experts del Consell d'Europa en temes penals elabora informes i instruments interessants per promoure la cooperació internacional.
- Turquia. Recorda la importància de la cooperació entre duaners, policies i fiscals. En aquest sentit, l'article 27 del Conveni encoratja els estats part a intensificar la cooperació i l'intercanvi d'informació.
- La Federació de Rússia. Exposa que si bé les xarxes internacionals són importants per promoure la confiança entre els diversos actors, són complementàries perquè és la Fiscalia General l'òrgan competent per llançar iniciatives internacionals. Per altra banda, posa en dubte la fiabilitat i la seguretat a l'hora de trametre informació via Internet.

Es destaca la necessitat de seguir compartint bones pràctiques i experiències en cooperació internacional en fer ús del Conveni per combatre la delinqüència organitzada transnacional, en particular els articles 16 i 18.

- En relació amb l'article 16 (extradició), els oradors constaten el repte de la no extradició de nacionals davant de les demandes dels estats. En aquest marc, s'hauria de continuar examinant entre els estats part com es poden millorar les diferències existents entre els diversos sistemes penals i trobar solucions per mitigar les dificultats.

Per altra banda, els procediments d'extradició són llargs i costosos. En aquest marc, es presentarà durant la Untoc el Manual per a assistència recíproca legal i extradició, com a instrument que ofereix assistència tècnica mitjançant un manual de formació i guia de referència per als experts (es troba a la pàgina web de la UNODC).

- En relació amb l'article 18 (assistència judicial recíproca), es considera que les videoconferències poden facilitar aquesta assistència. S'informa que la UNODC ha elaborat també un manual sobre aquest tema per assistir jutges, fiscals i magistrats en el que sigui necessari.

Finalment, es tracta el problema del secret bancari, que ha estat un motiu perquè alguns estats rebutgesin l'assistència judicial recíproca. Avui en dia, el problema és menor pel fet que molts estats ja disposen de marcs legislatius i reguladors necessaris que obliguen els subjectes obligats financers a informar sobre transaccions sospitoses.

També les unitats d'intel·ligència disposen de la capacitat per analitzar i investigar activitats financeres sospitoses, funcions clau en la lluita contra el blanqueig. De fet, l'article 18, paràgraf 8, del Conveni prohibeix que els estats no facilitin la informació requerida justificant el secret bancari.

Per acabar i pel que fa a l'apartat d'[estadístiques](#), com és habitual facilitem les corrents de l'exercici en curs dels diferents apartats i àrees de treball, i se'n fa igualment la comparació amb l'any anterior, a fi d'apreciar amb més claredat l'evolució duta a terme.

En aquest sentit insisteixo de nou, tenint en compte que les xifres i les gràfiques que les acompanyen solen ser "molt cridaneres", que s'han d'interpretar (en deia "llegir" a la introducció) pel que simplement són i representen, i en tot cas s'han de veure com el resultat d'un procés de treball que dona uns fruits, els quals no necessàriament han de ser millors any rere any.

3. ESTADÍSTIQUES DE L'ANY 2012 I COMPARACIÓ AMB EL 2011

L'apartat estadístiques és, sens dubte, aquell en què fixem amb més intensitat l'interès i la vista, perquè no deixa de ser on, amb la seva presentació gràfica, hom s'adona immediatament i de manera més àgil del volum de treball desenvolupat en el transcurs de l'any examinat.

Per això, podríem emprar l'expressió que, "amb un cop d'ull", el lector pot apreciar i fer-se una idea, absolutament certa, de la feina feta en tots els departaments o àrees en què treballa la Unitat d'intel·ligència Financera.

A la Recomanació número 33 del GAFI de les 40 aparegudes el mes de febrer de 2012, que substitueix l'antiga Recomanació 32, es defineix a l'apartat F "pouvoirs et responsabilités des autorités compétentes et autres mesures institutionnelles" de la normativa internacional, com, i cito: "Les pays devraient tenir des statistiques complètes sur les questions relatives à l'effectivité et à l'efficacité de leur système de LBC/FT. Elles devraient comprendre des statistiques sur les DOS reçues et disséminées, les enquêtes sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, les poursuites et condamnations liées au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, les biens gelés, saisis ou confisqués et l'entraide judiciaire ou autres demandes internationales de coopération".

Aquesta Recomanació 32 no està considerada una recomanació clau o principal (key o core), però es una recomanació molt important, atès que no es pot dissociar de bona part de les altres recomanacions.

Per exemple, se la vincula amb:

- la Recomanació 1, referida a la incriminació del B/C juntament amb la Recomanació especial II per a l'F/T.
- la Recomanació 3, relativa a les confiscacions.
- la Recomanació 13, per a les DOS en relació amb la Recomanació especial IV per a l'F/T.
- la Recomanació 19, per a la duana.
- la Recomanació 23, quant a la supervisió.
- la Recomanació 36, en relació amb l'assistència mútua.
- la Recomanació 40, que tracta de la cooperació internacional.

En aquest sentit, quan s'està en procés d'avaluació o d'informe de progrés, un cop analitzada punt per punt la recomanació que correspongui, apareix immediatament l'estudi de les estadístiques en relació amb el grau de compliment, que esdevé un punt essencial per aconseguir una bona anotació.

Feta aquesta puntualització, es pot apreciar igualment, com en la definició esmentada anteriorment, apareixen els dos mots clau que donen sentit a la Recomanació 32, que són: l'efectivitat respecte a la conformitat tècnica de la normativa, i l'eficàcia de la resposta que dona el sistema als problemes que es plantegen.

Sens dubte, el sistema de prevenció i repressió del blanqueig de capital i del finançament del terrorisme de cada país, s'enfronta a amenaces i és l'objecte de transgressió per part dels delinqüents, per la qual cosa no es pot mostrar com un sistema amb fissures o fràgil. Aquest fet comporta la necessitat de fer un estudi de riscos de país, per identificar les possibles falles existents en el conjunt del context, i posar-hi solució.

L'efectivitat, més enllà d'un criteri de resultat, parteix d'uns objectius clau que es concentren en l'anàlisi de la globalitat del sistema, és a dir, d'examinar el conjunt d'entitats, organismes oficials o col·laboradors que apareixen i intervenen en un moment o altre d'un cas, i la resposta que s'hi dona.

Em refereixo al grau de cooperació nacional entre autoritats o internacional entre homòlegs, al tractament i l'ús adequats de la informació de què es disposa, al treball de recerca i investigació que fa la Unitat d'intel·ligència Financera, a la instrucció que correspon a les autoritats judicials; en definitiva, com, amb tots els mitjans disponibles, contesta el sistema de B/C i F/T de cada país al cas plantejat, malgrat que no s'hagi d'arribar necessàriament a una condemna.

Al final, l'adjectiu eficaç, tal com el defineix el diccionari de la llengua catalana: "que té la virtut de produir l'efecte volgut" representa per als que treballem aquesta matèria, en cas de resposta positiva, la satisfacció del deure complert.

És procedent ara la inclusió dels gràfics anuals i la comparació amb l'any anterior, donar fe del treball efectuat a la Unitat i del grau d'eficàcia del sistema de prevenció i repressió del blanqueig de capital i el finançament del terrorisme del Principat.

Les primeres dades aportades corresponen al gràfic del balanç anual, a través del qual i amb la comparació de l'any anterior, s'il·lustra de manera clara i diàfana, tot el treball generat, i doncs, bàsicament, el nombre d'expedients iniciats a través dels diversos conceptes, els expedients tramesos a la Fiscalia General i els que es troben en curs d'investigació, i el nombre de persones físiques o jurídiques investigades.

La valoració inicial en percentatge, ens porta a afirmar que ha augmentat el volum de treball generat respecte de l'any 2011, de manera significativa en alguns casos, però alhora baixen els percentatges quant a la cooperació internacional i el nombre d'expedients tramesos a la fiscalia.

Aquestes disminucions no tenen una connotació especial. Simplement, com hem comentat en altres ocasions, són producte de les circumstàncies, com també ho és en el mateix sentit la resta de dades.

BALANÇ DEL TREBALL GENERAT I EFECTUAT A LA UIF - ANY 2011 -			TREBALL GENERAT I EFECTUAT A LA UIF - ANY 2012 -		Evolució %
Concepte	Nombre	Observacions	Nombre	Observacions	
DOS rebudes	21	-	25	-	19,05%
Expedients a iniciativa UIF	16	-	24	-	50%
Registre de Societats	181	11 desfavorables	305	9 desfavorables	68,51%
Cooperació Nacional	2	Cooperació Justícia Cooperació Govern	2	Cooperació Govern Cooperació Policia	0%
Cooperació Internacional (FIU's)	43	Rebudes i contestades	20	Rebudes i contestades	-53,49%
Volum de feina generada:	263	-	376	-	42,97%
Expedients tramesos a Fiscalia	21	1 del 2009 2 del 2010 15 del 2011	14	3 del 2010 2 del 2011 9 del 2012	-33,33%
Expedients Arxivats	244		352	-	44,26%
Volum de feina efectuada	265		366	-	38,11%
Expedients en curs d'investigació	9	1 del 2007 2 del 2008 2 del 2009 4 del 2011	28	1 del 2007 2 del 2008 2 del 2009 5 del 2011 18 del 2012	211,11%
Persones investigades (físiques i jurídiques)	2121		2342		10,42%
Bloqueig d'operatives des de la UIF	1		0	-	-

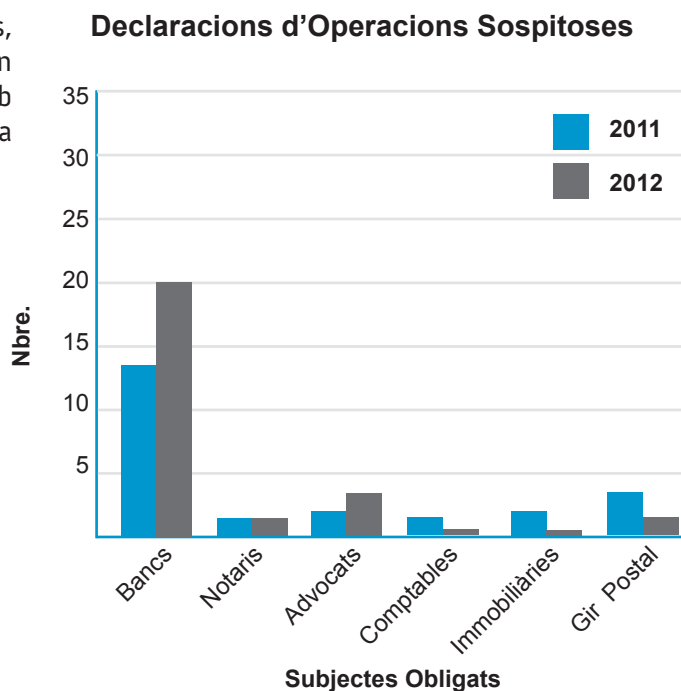
Amb més detall, aportem les dades següents:

- Les declaracions de sospita (DOS) augmenten un 19,05 %. El subjecte obligat amb el nombre més elevat de declaracions és el sector bancari amb 20. Particularment, aquest sector s'incrementa respecte de l'any anterior un 54%.
- Augmenten un 50% els expedients a iniciativa pròpia de la Unitat.
- La col·laboració nacional no té variacions.
- La col·laboració internacional que ha estat sol·licitada pels nostres homòlegs, ha passat de 43 a 20 peticions; això representa una disminució del 53,49%.
- Les enquestes per sol·licituds d'inversió estrangera, provinents del Registre de Societats creixen un 68,51%.
- Les persones investigades (físiques o jurídiques) augmenten un 10,42%.
- El volum d'expedients generats, s'incrementa un 42,97%.
- El volum d'expedients realitzats, augmenta un 38,11%.
- El nombre d'expedients en curs d'investigació, creix un 211,11%, que es deu bàsicament al fet que el nombre d'expedients entrats és més gran, i que la complexitat de la investigació d'algun dels expedients és especialment important.

a. Declaracions d'operacions sospitoses

Les declaracions d'operacions sospitoses es mantenen dintre dels registres habituals dels darrers anys, tant pel que fa al nombre de DOS presentades, (en aquest cas 25 en total), com pel que fa als subjectes obligats que les presenten. El sector financer (bancs) n'és el capdavanter, amb un nombre de 20, cosa que representa el 80 % del total.

Per a la resta de sectors o de subjectes obligats, les xifres, com dèiem l'any anterior, continuen sent modestes. Estem convençuts, però, que amb les accions endegades, de cara al futur pròxim la tendència millorarà sensiblement.



b. Iniciativa de la Unitat d'intel·ligència

S'ha incrementat un 50% el nombre d'expedients investigats d'ofici per part de la UIF, passant de 16 a 24

Es considera una evolució lògica vist com ha incrementat, en països del nostre entorn geogràfic, el nombre de processos judicials vinculats a la corrupció i a les xarxes internacionals de delinqüència organitzada dedicades al narcotràfic i al blanqueig de capitals.

En alguns d'aquests casos s'han trobant vincles amb el Principat.

La UIF valora com a un element essencial de la seva feina aquestes actuacions d'ofici. Són una mostra inequívoca del compromís d'Andorra en la lluita contra el crim organitzat, i la millor manera de preservar la bona imatge del Principat com a plaça econòmica i financera. Aquesta tasca acaba generant un missatge contundent adreçat a aquestes organitzacions criminals conforme Andorra no és un bon lloc per fer transitar els diners generats amb aquestes activitats delictives.

c. Cooperació nacional

Si bé les pràctiques de col·laboració amb els altres organismes públics del Principat vinculats a la matèria han progressat i millorat, a hores d'ara aquest fet no s'ha traduït en un major nombre de DOS presentades.

Les xifres continuen sent similars, i doncs sense variació respecte d'exercicis precedents.

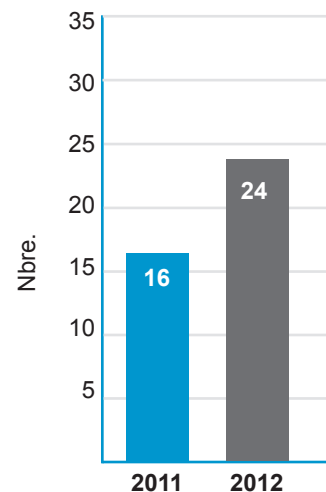
d. Registre de Societats

En aquest cas sí que el volum de peticions generat pel Departament del Registre de Societats pel que fa a sol·licituds d'inversió estrangera, augmenta de manera important.

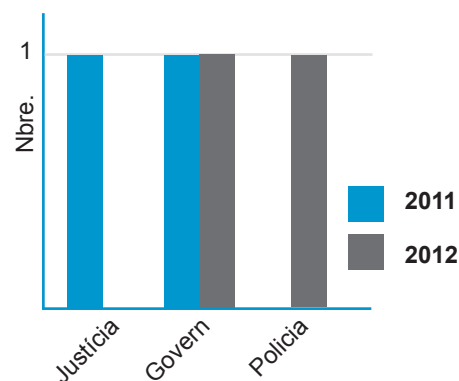
Sens dubte aquest fet és degut a la nova política d'obertura econòmica propulsada pel Govern del Principat cap a l'exterior, a la recerca de potencials inversors que inverteixin i incrementin l'activitat econòmica i la seva competitivitat.

Per als propers exercicis i en virtut de la nova Llei 10/2012 del 21 de juny, d'inversió estrangera, aprovada pel Consell General, s'incrementarà significativament el nombre de sol·licituds.

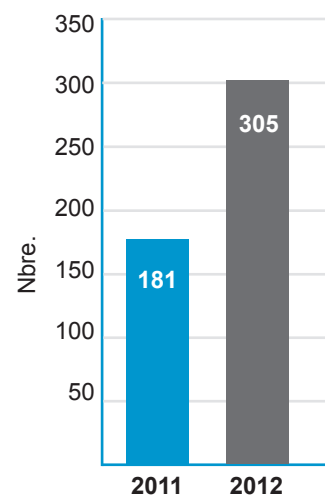
Iniciativa UIF



Cooperació Nacional



Registre de Societats



e. Cooperació internacional

Apareixen ara dos gràfics en relació amb la cooperació internacional. El primer, ja habitual, referit al nombre de peticions de sol·licituds d'informació que altres homòlegs (UIF) del món ens han dirigit, i que com es pot apreciar han disminuït l'any 2012.

Cal precisar que, solament comptabilitzem la primera de les peticions, i no les que puguin ser necessàries a posteriori en funció del cas investigat.

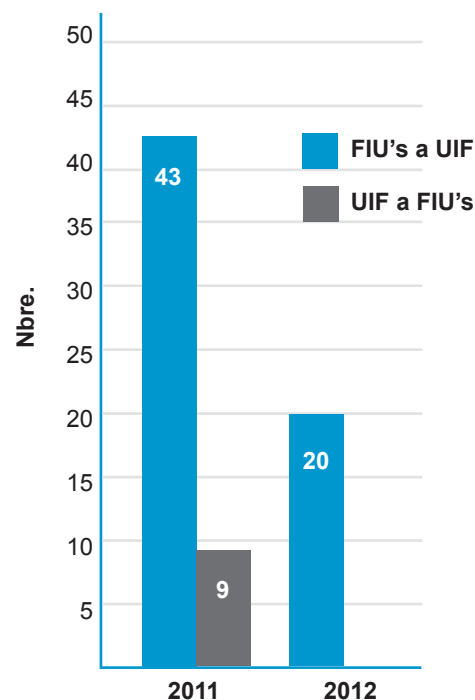
Segurament, no hi ha una causa específica que respongui a aquest fet, i hem de creure que la necessitat externa de comunicar amb nosaltres sembla que no ha estat la mateixa que l'any anterior.

Els processos de cooperació emprats i la voluntat de rebre, analitzar i disseminar la informació de part de la nostra Unitat, continuen intactes.

El segon gràfic que s'inclou com a novetat, representa el recull de la informació sobre el temps de resposta per part de la nostra Unitat al requeriment rebut, que representa una mitjana de 42,40 dies.

Aquesta dada per nosaltres és molt important, perquè la considerem molt baixa i, per tant, positiva. S'ha de tenir en compte el contingut de la demanda quant al volum o la complexitat de l'afer, cosa que requereix més o menys temps de recerca de la informació. En qualsevol cas, repeteixo que aquesta dada és essencial i motiu de satisfacció.

Cooperació Internacional



Cooperació internacional per països - Any 2012

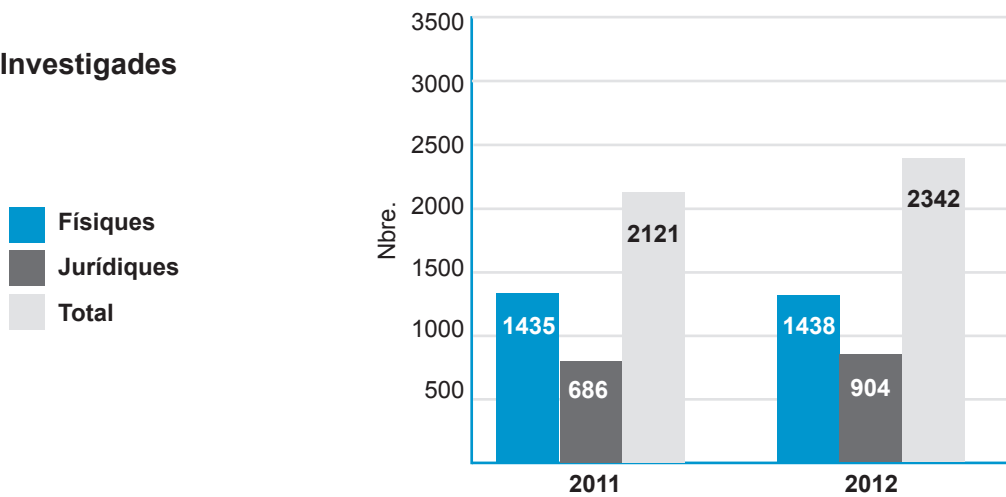
Països sol·licitants (FIU's a UIF)	Nombre de Peticions	Temps de Resposta (dies)				
		37	53	41	22	7
Espanya	5	37	53	41	22	7
França	3	15	21	78		
Kazakhstan	2	30	93			
Argentina	1	19				
Bèlgica	1	88				
Filipines	1	40				
Luxemburg	1	11				
Malàisia	1	45				
Malta	1	45				
Països Baixos	1	54				
Senegal	1	18				
Sri Lanka	1	97				
Ucraïna	1	34				
Total	20	Mitjana: 42,40 dies				

f. Persones investigades

Pel que fa a les persones investigades, la dada resultant del nombre d'expedients tractats, augmenta un 10,42 % respecte de l'exercici anterior.

No és estrany que sigui així, tenint en compte que més volum de feina es genera, més gran és el nombre de persones físiques o jurídiques que s'examinen.

Persones Investigades



4. DADES JUDICIALS

Les dades que es transcriuen a continuació són les que ens remeten anualment els òrgans jurisdiccionals. S'observa ja d'entrada que es manté estable el nombre de resolucions judicials dictades pels diversos òrgans jurisdiccionals en relació amb els dos exercicis anteriors. Com ja s'ha posat en relleu en altres ocasions, aquesta tendència a l'alça difereix dels números habituals abans del 2009.

Pel que fa a la Batllia, en el decurs de l'any 2012 els jutges d'instrucció han iniciat 9 casos nous, l'origen dels quals és divers. En aquest sentit, cal referir que d'aquests 9 casos, 3 són resultants dels 14 expedients que la Unitat d'Intel·ligència Financera ha tramès a la Fiscalia General, 1 prové d'una comissió rogatòria internacional, i els 5 restants són afers investigats des de la Policia.

Igualment, els batlles han dictat 12 autes –que s'enumeren a continuació–, dels quals 2 resolen l'arxiu definitiu de les diligències prèvies, i la resta, 10, acorden el sobreseïment provisional.

Pel que fa al Tribunal de Corts, s'han dictat 11 resolucions judicials, que es distribueixen –tal com també enumerem més endavant– en 8 autes i 3 sentències.

D'aquests 8 autes, 3 acorden el sobreseïment provisional de l'afer i el comís provisional dels béns; 2 autes més resolen de manera favorable en relació amb recursos d'apel·lació presentats per les parts; 1 aute rectifica un error material en relació amb una sentència anterior; 1 aute ordena una entitat bancària a transferir els diners al compte de l'INAF; i el darrer aute ordena el comís dels diners intervinguts.

Pel que fa a les 3 sentències, 1 resol la condemna respecte d'una persona a diverses penes i el comís dels diners intervinguts, mentre que les 2 restants resolen l'absolució dels interessats i la restitució dels béns i drets embargats.

Pel que fa al Tribunal Superior de Justícia –sala penal–, han dictat dues resolucions: 1 sentència que desestima el recurs d'apel·lació interposat, i 1 aute que estima el recurs interposat i en declara la nul·litat d'actuacions.

Finalment, i pel que fa a la Fiscalia General, aquesta Institució ha resolt respecte de 4 casos. N'ha acordat l'arxiu provisional de 3 i l'arxiu definitiu del quart

Anys	BATLLIA			TRIBUNAL DE CORTS				TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	
	AUTES			Autes i sentències (1a Instància)				Autes i sentències	
				Fermes		En apel·lació		Fermes	
	Casos	Autes d'arxiu o sobreseïment	Persones procesades	Casos	Persones	Casos	Persones	Casos	Persones
2011	17	8	7	5 ⁵	9	-			
2012	9	12 ¹	9	11 ²	16	2	8	2 ³	2

2012

Autes de la Batllia¹

1. DP-2215-1/06. Aute del 29 de febrer del 2012. Arxiu de les DP.
2. DP-846-1/07. Aute del 29 de febrer del 2012. Sobreseïment provisional, Deixa sense efecte les mesures decretades respecte dels béns i drets dels interessats.
3. DP-3133-2/11. Aute del 20 de març del 2012. Arxiu de les DP.
4. DP-1419-3/11. Aute del 30 de març del 2012. Sobreseïment provisional de les DP. Resta vigent, però, l'ordre de detenció contra els imputats.
5. DP-3932-3/12. Aute del 7 de maig del 2012. Sobreseïment provisional de les DP.
6. DP-3941-2/07. Aute del 13 de juny del 2012. Sobreseïment provisional de les DP.
7. DP-1999-04/09. Aute del 26 de juny del 2012. Sobreseïment definitiu parcial respecte dels inicialment implicats. S'aixeca la mesura de bloqueig bancari.
8. DP-1500-1/09. Aute del 4 de juliol del 2012. Sobreseïment provisional parcial dels interessats.
9. DP-3565-4/09. Aute del 8 d'agost del 2012. Sobreseïment provisional parcial de les actuacions. Deixa nul i sense efecte l'embargament preventiu travat sobre els béns i drets de 5 persones. Es manté, però, el mateix pel que fa a 2 persones físiques més i 1 de jurídica.
10. DP-824-2/03. Aute del 21 de setembre del 2012. Sobreseïment provisional de les DP.
11. DP-3308-3/09. Aute del 24 de setembre del 2012. Sobreseïment provisional de les DP. Es mantenen les mesures cautelars adoptades.
12. DP-1850-3/10. Aute del 17 d'octubre del 2012. Sobreseïment provisional de les DP.

Autes del Tribunal de Corts²

1. TC 014-3/10. Sentència del 25 de gener del 2012 que acorda per a 1 persona, com a responsable en concepte d'autora del delicte major de blanqueig de diners o valors procedents del tràfic il·legal de productes estupefaents, la pena de 2 anys i 6 mesos de presó, multa de 90.000 euros i l'expulsió del Principat per 20 anys. Igualment acorda el comís dels diners intervinguts en la quantitat de 60.560 euros.
2. TC 108-2/11. Aute del 15 de febrer del 2012 que acorda el sobreseïment provisional de la causa seguida contra 1 persona i el comís provisional dels diners per un import de 3.197.000 euros.
3. TC 101-3/11. Aute del 15 de febrer del 2012 que acorda el sobreseïment provisional del cas respecte de 2 persones, així com el comís provisional dels diners dipositats per un import de 10.191,44 euros.
4. TC-095-3/10. Sentència del 23 de febrer del 2012 que acorda l'absolució de 2 persones del delicte major de blanqueig del qual eren acusades, així com la restitució dels béns i drets embargats. El Ministeri Fiscal interposa recurs d'apel·lació davant la sala penal del Tribunal Superior de Justícia.
5. DP-1398-2/07. Aute del 5 de març del 2012 que decideix estimar el recurs d'apel·lació i aixecar l'embargament i el control dels comptes de les 2 persones.
6. TC-051-4/02. Aute del 9 de març del 2012 que rectifica el dotzè Considerant de la sentència emesa el 20 de novembre del 2009, en el sentit que respecte dels béns intervinguts afegeix a la resolució el comís d'una plaça d'aparcament i una unitat immobiliària.
7. DP-292-5/99. Aute del 23 de març del 2012 que acorda el comís en favor de l'Estat andorrà dels diners o valors dipositats en els comptes bancaris respecte de 6 persones, i que s'eleva a 53.406,99 euros. 1 dels interessats interposa recurs d'apel·lació.
8. TC 078-1/11. Aute del 23 d'abril del 2012 pel qual s'acorda el sobreseïment provisional del cas respecte a 1 persona i el comís dels diners dipositats, així com el contingut de la caixa de seguretat.
9. DP 846-4/10. Aute del 30 d'abril del 2012 que estima el recurs d'apel·lació interposat pel Ministeri Fiscal.
10. TC 108-2/11. Aute del 24 de maig del 2012 pel qual s'ordena a una entitat bancària la transferència dels diners al compte de l'INAF.
11. TC 101-4/10. Sentència del 17 de juliol del 2012 que decideix l'absolució de 9 persones dels delictes majors que se'ls imputaven, i deixa sense efecte l'aute de processament i les mesures cautelars que s'havien pres.

Autes i sentències del Tribunal Superior de justícia - Sala penal³

1. TC-095-3-10. Sentència del 13 de setembre del 2012 que desestima el recurs d'apel·lació interposat pel Ministeri Fiscal el 15 de març del 2012, i que confirma íntegrament la sentència de primera instància.
2. DP-292-5/99. Aute del 15 de novembre del 2012 que estima el recurs d'apel·lació interposat i declara la nul·litat d'actuacions a partir del moment d'incoació del procediment d'execució.

Resolucions de la Fiscalia General

1. DIMF núm. 34/11, del 21 de maig del 2012, que acorda l'arxiu provisional de les diligències d'investigació.
2. DIMF núm. 44/11, del 21 de maig del 2012, que acorda l'arxiu provisional de les diligències d'investigació.
3. DIMF núm. 1/12, del 22 de maig del 2012, que acorda l'arxiu de les diligències d'investigació.
4. DIMF núm. 5/12, del 26 de setembre del 2012, que acorda l'arxiu provisional de les diligències d'investigació.

5. TIPOLOGIES

Cas núm. 1: Un subjecte obligat bancari efectua una declaració de sospita davant de la Unitat, atès que un dels seus clients (A) ingressa i reintegra diners en efectiu de forma reiterada. El tipus d'operacions realitzades no s'avenen amb les pretensions manifestades pel client al moment de l'obertura del compte bancari (l'estalvi).

Després d'analitzar els moviments d'efectiu, com també de dur a terme la investigació escaient, la UIF conclou que els diners manipulats pel client no es correspondrien amb l'activitat professional que avalava inicialment la seva font d'ingressos.

D'una banda, perquè la documentació presentada a l'entitat bancària respecte de la societat que deia que posseïa no li atribuïa cap tipus de vincle oficial, i d'altra banda, perquè el seu passat recent al Principat el remetia a desenvolupar una activitat laboral com a empleat amb escassos rendiments econòmics.

La totalitat dels valors dipositats al banc sumen 49.700 euros, a més de ser llogater d'una caixa de seguretat.

L'expedient es trasllada a la Fiscalia General d'Andorra.

Indicis de risc :

- Manipulació d'importos considerables en efectiu.
- Operacions que disten del motiu al·legat al moment de l'obertura del compte.
- Manca de suport documental oficial societari.
- Manca de verificació de l'existència de la societat.
- Activitat laboral recent de (A) que dista de la declarada.
- Manca de suport documental.

Cas núm. 2: Una entitat bancària del país es fa ressò mediàtic mitjançant la premsa escrita estrangera que s'ha detingut dos persones (A i B) en ser considerades els caps d'una xarxa criminal internacional dedicada a cometre estafes al seu país d'origen (X).

Efectuades les verificacions internes, el banc comprova com als interessats se'ls va refusar en el passat l'obertura de sengles comptes a títol individual.

Consegüentment, l'entitat presenta una declaració de sospita davant aquesta Unitat.

Aquesta declaració serveix per sol·licitar des de la UIF la resta del sistema bancari i notarial del Principat. S'obté un resultat positiu. Concretament, es comptabilitzen cinc comptes bancaris.

(A) és titular individual d'un compte i és també representant d'un compte la titularitat del qual és d'una societat creada en un país (Z). De la mateixa manera pel que fa a (B). El darrer compte és titularitat d'una societat limitada nacional, en què els representants bancaris són (A i B).

Val a dir, que la societat andorrana està composta al 100% per una persona nacional (C), la qual atorga amplis poders notariais a (A i B) perquè puguin, entre d'altres, obrir comptes bancaris i operar financerament des dels mateixos comptes en nom de la mercantil. A la pràctica això els permet actuar en nom de la societat, sense que hi consti oficialment la seva participació.

L'anàlisi de moviments bancaris realitzada permet a la UIF detectar que els comptes individuals es nodreixen de diversos ingressos en efectiu i que són traspassats amb posterioritat als comptes de les societats estrangeres (de naturalesa instrumental), els quals només s'utilitzen per rebre els valors descrits, així com per ingressar i retirar diners en efectiu.

Des d'aquests comptes (A i B) disposen d'un important volum de diners en forma d'efectiu. A més (A) adquireix un habitatge al Principat mitjançant xec bancari.

Pel que fa al compte a nom de la mercantil del Principat, sense activitat comercial declarada oficialment, aquest compte es nodreix amb dos transferències internacionals emeses per part d'un tercer (D) per valor d'uns 27.000 euros, que són disposats en efectiu al cap de pocs dies.

Presumptament, aquest tercer (D) hauria estat víctima d'una estafa comesa per (A i B).

La totalitat dels valors dipositats als bancs suma uns 65.800 euros. També s'hi ha de sumar el valor d'un apartament.

L'expedient es trasllada a la Fiscalia General d'Andorra.

Indicis de risc :

- Manipulació d'imports considerables en efectiu.
- Utilització de societats instrumentals.
- Ocultació de participació oficial en mercantil nacional.
- Operativa que dista de l'al·legada al moment de l'obertura del compte.
- Paral·lelisme entre les operacions de (A i B).
- Manca de suport documental.

Cas núm. 3: A través de la cooperació internacional, es rep una sol·licitud d'informació d'un país (X), respecte d'una transferència per valor d'uns 220.000 euros efectuada per un client (A) des d'una entitat bancària del país.

Segons el nostre homòleg, la transferència mancava de suport documental que avalés l'operació en el banc receptor, i el destinatari (B) havia estat públicament vinculat a una xarxa de tràfic d'estupefaents transnacional a gran escala.

Un cop efectuada la investigació pertinent, aquesta Unitat conclou que la quantitat transferida havia estat prèviament ingressada en forma d'efectiu en diverses ocasions pel client (A), sense anotacions policials negatives. Per tal de justificar els ingressos, el client va argumentar que provenien de la venda de vehicles d'una societat de la seva titularitat en el país (X). No aporta cap comprovant de les seves manifestacions.

Per justificar l'enviament de diners, el mateix client (A) va argumentar que eren destinats a la compra d'un habitatge propietat de (B) que posseïa en el país (X). No aporta cap comprovant de les seves manifestacions.

L'expedient es trasllada a la Fiscalia General d'Andorra.

Indicis de risc :

- Manipulació d'imports considerables en efectiu.
- Manca de suport documental.
- Utilització d'un compte "pont".
- Anotacions públiques negatives sobre (B).

Cas núm. 4: La UIF es fa ressò a través de mitjans digitals d'informació del país (X), que les seves autoritats judicials estan investigant una sèrie de persones físiques i jurídiques acusades de malversació de fons públics, prevaricació, falsedat documental i frau.

D'ofici se sol·licita el sistema bancari nacional, i s'obté informació respecte de diversos comptes bancaris, l'anàlisi dels quals, malgrat trobar-se cancel·lats, determina una sèrie d'operacions compatibles amb els fets descrits.

Concretament, un dels màxims implicats (A) ha dipositat diners en efectiu al Principat en diverses ocasions per valor d'uns 330.000 euros. Aquests diners són transferits posteriorment a una societat estrangera vinculada a (A) amb compte en una entitat bancària del país (Y).

L'expedient es trasllada a la Fiscalia General d'Andorra.

Indicis de risc :

- Manipulació d'imports considerables en efectiu.
- Manca de suport documental.
- Transferència de la totalitat d'actius a l'estranger.
- Assessoria vinculada a Institucions públiques.

Cas núm. 5: A través de cooperació internacional, es rep una sol·licitud d'informació d'un país (X), respecte d'una transferència per valor de 100.000 USD enviada pel client (A) des d'una entitat bancària del Principat. Aquesta transferència queda justificada com una "propina" destinada al seu beneficiari.

Després d'efectuar les anàlisis dels nombrosos comptes bancaris detectats en una sola entitat del país i de rebre paral·lelament demandes d'informació de dos homòlegs més dels països (Z i Y) per operacions de persones (B i C), es conclou que els tres expedients tenen relació entre si.

En total s'identifiquen 29 comptes bancaris, la titularitat o la representació dels quals recau en 41 persones (físiques i jurídiques).

És important ressaltar per al cas, que totes les persones físiques són originàries del país (W), que un dels implicats és cosí germà d'una autoritat política amb poder decisorí dins d'un ministeri concret i que un altre ha estat el màxim representant d'una societat estatal.

Majoritàriament les operacions de diners que es destinen al Principat estan justificades amb contractes milionaris d'assessorament financer entre societats foranes de països (V, V' i V'') i societats estatals del país esmentat (W).

També es justifiquen amb contractes d'assegurances hipotèticament sobrevalorats; les prenedores són les mateixes societats estatals.

El patró en aquest tipus d'operacions consisteix a introduir els valors mitjançant transferències internacionals, fer circular aquests valors entre els comptes de l'entitat nacional -amb la suposada finalitat de disseminar-ne l'origen- per posteriorment transferir-los internacionalment a països tercers.

La UIF conclou que la hipòtesi més plausible és que l'origen dels diners tinguin naturalesa il·lícita, fruit de corrupció política i/o de funcionaris estatals del país (W).

Els expedients relacionats es traslladen a la Fiscalia General d'Andorra.

Indicis de risc :

- Clients vinculats a alts càrrecs estatals.
- Contractes vinculats a societats estatals.
- Dispersió dels actius entrants de l'estranger entre comptes nacionals.

6. PONÈNCIES

Una prevenció eficient

Amb aquesta aportació s'intenta posar en relleu algunes reflexions, que es creu que són d'interès per enfortir la conscienciació, respecte de la prevenció del delictes de blanqueig de diners i finançament del terrorisme, en què són presents una sèrie de factors multidisciplinaris, sense la consideració dels quals no es pot assolir índexs d'eficiència desitjables.

Igualment, influeix negativament en els susdits índexs, si els agents implicats (públics i privats) no participen de forma pro activa.

Dit això, i lluny de ser una crítica (o inclús una autocrítica), aquest escrit pretén generar en els lectors aportacions que permetin perfeccionar el sistema preventiu actual, d'acord amb l'assoliment d'un objectiu comú : dotar-lo de més eficiència.

Es pot pressuposar que el perfeccionament necessita multitud de canvis supeditats a grans inversions, però distant d'això, i com s'esmenta a continuació, són majoritàriament actes de prova de voluntat per part de les parts implicades.

Un dels primers considerants, és que la prevenció del blanqueig de diners i del finançament del terrorisme no ha de tenir com a pilar principal les conseqüències negatives que deriven de l'aplicació de la justícia penal. Si bé és indispensable disposar de penes, s'apliquen post facto, és a dir, s'actua una vegada el fet delictiu ha tingut lloc.

D'altra banda, actualment no es pot considerar, tal com preconitzava la concepció clàssica, que la pena és el sol mitjà efectiu per prevenir la delinqüència. Si més no, es pot incidir des d'una perspectiva neoclàssica a millorar el propi sistema policial i penal dotant-lo de més efectius i facilitant-los l'aplicació de noves tecnologies, però aquest concepte tampoc s'adequa plenament a les teories actuals sobre prevenció, en què hi ha nombroses variables que cal considerar i multiplicat d'actors involucrats. Així, l'interès de la criminologia envers la prevenció, és l'oportunitat d'actuació fora del sistema penal.

Es defineix la prevenció com el conjunt d'intervencions adreçades a reduir el risc de la comissió de delictes i les seves conseqüències respecte a la societat.

De forma general, aquest conjunt d'intervencions no recau exclusivament, com hom podria pensar erròniament, en el sector públic. No es pot obviar, que el sector privat té un pes transcendental en aquesta tasca, i específicament té un rol primordial pel que refereix fa a la prevenció del blanqueig de diners i el finançament del terrorisme.

Tot això respon a tres qüestions evidents. La primera, perquè són els subjectes obligats que tenen la connexió directa amb el delinqüent potencial i, en conseqüència, estan situats més a prop de la realitat dels fets. La segona, perquè tenen l'obligació de presentar una declaració d'operació sospitosa (DOS) davant de la Unitat d'intel·ligència Financera (UIF) quan hi hagi sospites d'un acte de blanqueig o finançament del terrorisme en relació amb els seus clients (o clients potencials). La tercera, perquè la normativa vigent a hores d'ara no permet a la UIF disposar de forma generalitzada d'algunes dades dels subjectes obligats per analitzar-les i detectar possibles operacions sospitoses. Per exemple, l'informe sistemàtic de les operacions financeres a partir d'un llistat determinat.

La recopilació de dades estadístiques durant el període 2001-2012, permet calcular la mitjana de DOS presentades pels subjectes obligats, i més concretament pel que fa a les entitats bancàries s'obté un resultat de 14,92 DOS per any. La resta de subjectes obligats assoleix la xifra de 4,34 DOS per any.

Sense pretendre una anàlisi concreta d'aquestes dades, però sí extrapolar-les a aquest escrit, es pot constatar que les operacions financeres, comercials, notariales o societàries realitzades al país durant 12 anys

han suscitat un índex de sospita relativament baix de cara als subjectes obligats. Les variables influents poden ser de naturalesa ben diferent i no és motiu d'estudi en el present. I per puntualitzar, tampoc ha de repercutir en la detecció d'un problema.

El que s'evidencia, és que l'enfocament actual del sistema preventiu no permet obtenir una visió real de la criminalitat. Les dades oficials en relació amb les DOS (criminalitat registrada) permeten conèixer la part que aflora, però aquestes dades solen distar en més o menys grau de la criminalitat real. És la dada més fiable i propera als fets que es té, però no és l'única de la qual es necessita disposar.

S'ha de tenir present la xifra negra (o fosca), que correspon a les operacions sospitoses que no arriben a ser conegudes oficialment i en conseqüència no queden reflectides en les estadístiques.

No s'ha d'obviar les diferents circumstàncies en què es poden trobar els subjectes obligats i que tenen incidència directa sobre les dades presumptament delictives, com per exemple, no detectar operacions sospitoses (per manca de formació, de coneixements, d'eines d'anàlisi, etc), no atribuir-los la importància que es mereixen (la denegació d'obertura d'un compte bancari, excessiva confiança en les explicacions donades pel client i que no siguin contrastades amb documentació que les avaluï), no acceptar per qüestions de reputació la condició d'haver esdevingut un nexa d'unió entre el delinqüent i el circuit financer lícit, o tenir por de possibles represàlies del delinqüent, entre d'altres.

El fet que les DOS siguin presentades sota criteri estricte dels subjectes obligats, posa èmfasi a intentar trobar solucions per reduir la xifra negra, i això, d'acord amb tres criteris concrets.

1. Conèixer millor la realitat criminal en matèria de blanqueig de diners i finançament del terrorisme per poder planificar institucionalment una prevenció millor.
2. Analitzar les evolucions temporals per incidir sobre les intervencions profitoses o fer un replantejament de les neutres o no efectives.
3. Poder evitar un desplaçament del presumpte delicte* a altres entitats del mateix sector o d'un altre del Principat.

(*) Per plasmar-ho, un parell d'exemples. Si una entitat bancària denega l'obertura d'un compte a un client potencial, i sempre que la decisió hagi estat presa per motius compatibles o encabits en la normativa vigent de prevenció del blanqueig i finançament del terrorisme, els dits fets s'haurien de posar en coneixement de la UIF.

De la mateixa forma, en el cas que un client decideixi cancel·lar el seu compte o traslladar els seus actius a un altra entitat bancària per operar, segons el seu criteri, d'una forma més "distesa" que a l'entitat d'origen perquè aquesta darrera li sol·licita documentació que s'avingui amb les explicacions facilitades, o bé per justificar les operacions financeres que realitza, etc.

Poder conèixer aquests fets, entre d'altres, per part de la UIF, permet evitar un desplaçament a una altra entitat bancària del país, i consegüentment té la finalitat de protegir el mateix sistema i indirectament la resta dels sectors nacionals.

Es recalca que no es cataloguen com a conductes criminals, però sí que és important poder analitzar-les per descartar, precisament, aquesta possibilitat.

D'altra banda, segons la concepció de prevenció situacional, que pot aplicar-se a supòsits en què el subjecte obligat esdevé la primera línia, advoca per la neutralització de situacions que propicien o afavoreixen les decisions criminals de connotació racional.

Una proposta d'acció per neutralitzar-les és assolir la màxima conscienciació i pro activitat per part dels subjectes obligats, sense la participació dels quals és inviable poder ser eficients pels motius detallats anteriorment.

Cal fer èmfasi, que la normativa actual dota el subjecte obligat d'una càrrega important en la prevenció, fet que es qüestiona des d'alguns enfocaments criminològics, atès que l'estat no assumeix més responsabilitat respecte al delicte, i cedeix bona part d'aquesta responsabilitat al sector privat.

En contraposició, també és cert que els subjectes obligats no estan permanentment condicionats a transmetre la informació relativa al seus clients de forma espontània, únicament quan detecten operacions sospitoses.

Les polítiques de prevenció eficients s'han d'encaminar a explorar alternatives de gestió de la criminalitat que evitin excessius costos socials, econòmics i humans, tenint com a objectiu promoure'n el control, la disminució del risc i dels seus efectes.

Pretendre l'eradicació criminal denota intencions ambicioses que ignoren la complexitat del delicte, i per tant la societat ha de ser capaç de gestionar uns nivells raonables de criminalitat.

Per acabar, no es pot pretendre una planificació de política criminal enfocada a un sol model preventiu, ja que per si mateix no ofereix la solució perfecta. És indispensable tenir en compte la pluridimensionalitat continguda en els diversos models, respecte de les accions enfocades de forma indistinta envers l'infractor (o infractor potencial), la víctima (o víctima potencial), l'oportunitat delictiva i el control social.

En conclusió, hom ha de ser coneixedor i conscient que la prevenció eficient no és la que emana exclusivament de les institucions públiques, sinó la que es planifica des dels diferents sectors de la societat (públics i privats). Per tant, el control de la delinqüència està supeditat, en major mesura, a la implicació que resulti dels diversos sectors.

Ferran FERNÀNDEZ VALENCIA

Menbre de la UIF

Àrea Operacional

La tendència dels nous estàndards internacionals

Introducció

L'adopció de les noves Recomanacions del Grup d'Acció Financera (FATF-GAFI) el febrer del 2012 i la voluntat de la Comunitat Europea d'engegar els treballs per a la proposta de la 4a Directiva europea relativa a la prevenció de la utilització del sistema financer per al blanqueig de capitals i per al finançament del terrorisme, avancen una inevitable necessitat de canvi.

La nova normativa internacional comporta una revisió i harmonització de les obligacions ja existents. Aporta modificacions que es podrien qualificar com a millores i correccions tècniques a fi d'aconseguir una comprensió, avaluació i coherència més clares entre els diferents blocs normatius. Nogensmenys, a banda de la revisió de les normes ja existents, també s'introdueixen altres elements innovadors.

Així, per exemple, en el cas de les noves 40 Recomanacions del GAFI, s'incorporen en un sol document les mesures de prevenció contra el blanqueig i les de lluita contra el finançament del terrorisme. Com a novetat, s'hi afegixen les mesures específiques per a la prevenció i la lluita contra el finançament de la proliferació d'armes de destrucció massiva.

En el cas de la proposta de l'anomenada 4a Directiva europea, s'està treballant en diferents línies, com ara les següents: abaixar el llindar de 15.000 euros a 7.500 euros a partir dels quals les operacions en efectiu que fan els comerciants de béns de gran valor hauran d'aplicar les mesures de diligència deguda, alinear la definició del beneficiari efectiu amb la normativa GAFI, i introduir un conjunt de normes mínimes sobre el règim sancionador.

Una altra novetat que cal destacar, tant de la normativa europea com de les Recomanacions del GAFI és la inclusió del delictes fiscal com a delictes subjacent de blanqueig de capital.

Aquestes són algunes de les particularitats dels nous instruments jurídics, el desenvolupament detallat dels quals excedeix l'abast d'aquest escrit, perquè totes aquestes particularitats mereixen un estudi comparatiu de cada precepte. Així, a continuació s'abordan els dos principals trets que defineixen el nou enfocament, en termes generals, del règim de prevenció i lluita contra el blanqueig i el finançament del terrorisme, i que són: l'eficàcia del sistema i el criteri de risc.

L'eficàcia del sistema

Els organismes internacionals han detectat que, un cop implementada la legislació, cal iniciar un estudi on es determini si els components del sistema del règim de prevenció i lluita contra el blanqueig de capital i el finançament del terrorisme interactuen, i si no és el cas, quina és la mancança que fa que el sistema no funcioni, és a dir, que el sistema no sigui eficaç.

Un sistema eficaç es caracteritza per:

- Identificar i mitigar els riscos de blanqueig i finançament del terrorisme.
- La cooperació a escala nacional i internacional de les autoritats competents (unitats d'intel·ligència financera, òrgans supervisors, òrgans judicials i policials, etc.).
- El control per part de les autoritats que tenen encomanada la tasca supervisora, perquè els subjectes obligats apliquin les mesures de prudència i evitar que siguin utilitzats en activitats per canalitzar diners provinents d'activitats criminals.
- L'aplicació de les mesures de deguda diligència que els subjectes obligats, financers i no financers, han de tenir en compte vers els seus clients i les seves relacions de negoci.
- La supervisió estatal perquè les empreses i societats no siguin creades amb opacitat, i que la informació relativa al veritable drethavent estigui a disposició de les autoritats competents sense impediments.

- Posar els mecanismes necessaris perquè la informació de què disposen les autoritats competents sigui suficient per a les anàlisis d'investigació.
- La investigació dels delictes subjacents i l'aplicació de penes proporcionals i dissuasives als delinqüents.
- La confiscació dels diners provinents d'activitats il·lícites o bé els destinats a finançar el terrorisme.

El criteri d'eficàcia serà examinat amb la nova metodologia GAFI, que està composta de dos seccions: la primera avalua els requeriments específics de les Recomanacions del GAFI pel que fa al marc legal i institucional del país, i la segona, fa referència a l'eficàcia del sistema, i per tant, es tracta **d'avaluar fins a quin punt l'aplicació del marc legal i institucional està complint les expectatives**.

El risc de blanqueig i finançament del terrorisme

D'altra banda, es requereix que sobre la base de l'experiència que els països han anat adquirint durant aquests anys en matèria de prevenció i lluita contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme, es determini que les mesures adoptades són les necessàries i suficients per combatre el risc de blanqueig de capitals i finançament del terrorisme que cada país té segons les seves peculiaritats. Determinat aquest risc potencial, s'ha d'estudiar el grau de les mesures que cal aplicar, el conegut risk-based approach. La finalitat no és cap altra que focalitzar els recursos i esforços de prevenció en els sectors i les operacions en què el risc sigui més alt.

Els riscos identificats s'han de visualitzar en un context de **diversos factors**:

- L'amenaça, és a dir, que els grups criminals es vulguin infiltrar dins la nostra economia. La tipificació dels delictes subjacents és essencial per determinar-la.
- La vulnerabilitat, que és tot el que pot ser explotat per l'amenaça, i aquí s'inclouen les particularitats de cada sector, financer o no financer, perquè aquest sector pugui ser útil o atractiu per a propòsits delictius.
- La conseqüència, i per tant, l'impacte o perjudici que se'n pot derivar, ja sigui a escala internacional, perquè estem en un context de delinqüència internacional en què les conseqüències són devastadores per a la societat en general, ja sigui a escala nacional perjudicant l'estabilitat del país, ja sigui en l'àmbit de cada sector en concret, atacant, la integritat i la reputació d'aquest sector.

Quan parlem de risc en matèria de prevenció de blanqueig i de finançament del terrorisme, distingim els **tres nivells següents**:

- El risc de blanqueig i finançament del terrorisme al qual està exposat l'estat en si**, i que varia segons les particularitats de cada país. Per mesurar-lo, és necessari un estudi de risc nacional. La forma, l'abast i la naturalesa de l'estudi de risc han de donar resposta a les necessitats dels seus usuaris, ja siguin els polítics, legisladors, reguladors, agències operatives, subjectes obligats, etc. Correspon, doncs, a les autoritats competents d'identificar, avaluar i mitigar els riscos, per poder posar a l'abast totes les mesures preventives i repressives escaients.
- El criteri de risc que han d'aplicar els òrgans supervisors** a l'hora de reforçar els recursos en sectors on més escaigui, és a dir, on el risc sigui més alt. Igualment, és competència dels òrgans supervisors decidir si el grau de risc que apliquen els subjectes supervisats és l'adequat i entendre les mesures adoptades per aquests subjectes, als quals correspon demostrar l'anàlisi de risc efectuada i són, per tant, els responsables de les decisions preses.
- Les mesures de risc que han d'aplicar els subjectes obligats** en establir relacions de negoci. El risc en sí mateix és variable per la seva naturalesa i pels factors que hi intervenen, ja siguin sols o

combinats, que poden augmentar o reduir el risc plantejat, amb l'aplicació de mesures de diligència deguda reforçades o simplificades, i en conseqüència reforçaria la inclusió financera.

La **inclusió financera** és un concepte que no pot anar deslligat de les mesures de risc que han d'aplicar els subjectes obligats, i en especial, els subjectes obligats financers. Així, s'ha reconegut internacionalment que l'aplicació d'un exercici excessivament prudent en la lluita contra el blanqueig i el finançament del terrorisme pot tenir com a conseqüència no desitjada excloure del sistema financer empreses i consumidors legítims. Els estats han de posar les mesures per afavorir la inclusió financera, sense comprometre les mesures que existeixen per combatre la delinqüència.

El problema de l'exclusió financera és més important en els països menys desenvolupats. Els recents estudis del GAFI i del Banc Mundial indiquen que aproximadament 2,5 bilions d'adults no tenen accés a un compte corrent bancari formal, i això representa, més o menys, el 50% de la població adulta.

Les causes poden ser diverses: falta de documentació, falta de confiança, costos molt alts, etc. Les conseqüències són diverses, perquè per exemple, no tenir ni un compte corrent provoca no tenir accés a una hipoteca, cosa que podria provocar un impediment per al desenvolupament econòmic. D'altra banda, cal destacar que aquest grup de clients potencials tampoc han de ser classificats com a clients de baix risc només sota la base que estan exclosos financerament. L'estudi de risc apropiat és essencial per apropar-nos a aquest sector, que indiscutiblement afavoreix el desenvolupament econòmic.

Conclusió

La normativa referent a la lluita contra la delinqüència organitzada, contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme forma part d'un dels blocs normatius que requereix modificacions constants i reiterades, que no són fruit d'un marc legal insuficient o ineficient, sinó que responen a la naturalesa variable de les amenaces que plantegen aquests delictes, caracteritzada per l'evolució constant de la tecnologia i dels mitjans a disposició dels delinqüents. En aquest sentit, podríem concloure que hi ha un retard de la legislació respecte de les actuacions criminals, atès que les tècniques i les tipologies de blanqueig i finançament del terrorisme cada cop són més sofisticades, i consegüentment, la legislació de prevenció és cada cop més estricta i minuciosa.

És necessari també l'ampli consens internacional existent entre els reguladors de les normatives internacionals, per tractar de buscar la coherència de les diferents normes i evitar la inseguretats jurídica. L'objectiu comú de tots els organismes internacionals és el mateix, buscar les fórmules adequades per aconseguir una lluita efectiva contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme.

Finalment, cal recordar que el Principat d'Andorra ja l'any 1990 va demostrar la seva ferma i clara voluntat de rebutjar el delicte de blanqueig de capitals tipificant-lo a l'article 145 del nostre Codi penal. No obstant això, sembla que les estrictes avaluacions a què s'ha anat sotmetent el país, igual que ha passat en la majoria de les jurisdiccions, ha fet que la finalitat primordial i inevitable sigui la conformitat dels estàndards internacionals i la satisfacció dels requeriments de la comunitat internacional. I potser, aquesta ha estat una de les causes que han motivat la necessitat de canvi a què es feia referència a l'inici d'aquest escrit: implementades les normes de prevenció i lluita contra el blanqueig i el finançament del terrorisme, ara cal concentrar els esforços on més calgui perquè el sistema sigui eficaç i perquè es pugui continuar demostrant que el Principat és un atractiu financer i no una font de blanquejar diners.

Tanjit SANDHU KAUR
Membre de la UIF
Àrea de supervisió i control

La naturalesa jurídica de la unitat d'intel·ligència financera del principat d'andorra i la seva configuració com a autoritat administrativa independent

I. CONSIDERACIONS PRELIMINARS

La Recomanació 26.6 del Grup d'Acció Financera (GAFI) estableix que les unitats d'intel·ligència financera han de disposar "d'una suficient independència operacional i autonomia a fi d'assegurar la seva llibertat respecte d'influències o interferències indegudes".

Així mateix, l'Informe, del 8 de març del 2012, de la 4a avaluació d'Andorra del Moneyval¹, va manifestar la conveniència de que la Unitat d'Intel·ligència Financera (UIF) revisés la seva configuració jurídica per tal de garantir la seva independència i autonomia.

D'aquesta manera, i a fi de complir amb les recomanacions internacionals, entenem que la UIF s'hauria de configurar com a una autoritat administrativa² independent. A aquest efecte, el Consell d'Estat francès³ ja va posar de manifest a l'any 2001 que "la creació d'autoritats administratives independents ha pogut constituir, a ulls del legislador, una resposta eficaç a l'imperatiu de credibilitat internacional que s'imposa en les decisions administratives en matèria econòmica", consideracions pròpies d'una concepció tecnòcrata de l'Administració que, afortunadament o malauradament, s'està imposant en l'àmbit internacional.

En aquest context, s'ha d'analitzar amb profunditat el concepte d'autoritat administrativa independent, la naturalesa jurídica de la UIF i la possibilitat que aquesta Unitat es configuri com una autoritat administrativa independent, tenint en compte el marc constitucional i institucional andorrà.

II. CONCEPTE D'AUTORITAT ADMINISTRATIVA INDEPENDENT

El concepte "d'autoritat administrativa independent" va sorgir originàriament en l'àmbit anglosaxó, amb els "quangos" anglesos i les agències o comissions independents dels Estats Units d'Amèrica ("independent regulatory commissions"), la funció fonamental dels quals era, principalment, regular i supervisar determinats sectors econòmics especialment rellevants. Posteriorment, aquest model es va reproduir amb rapidesa per Europa.

Pel que fa a la conceptualització de les autoritats administratives independents esmentades, hem de destacar dos trets bàsics que les caracteritzen:

- Són una part activa de l'Administració, que reconeix drets i imposa obligacions i, per tant, acostuma a exercir potestats reguladores, supervidores o investigadores i, en determinades ocasions, sancionadores.
- Disposen d'una autonomia extraordinària en l'exercici de les funcions que, com a administració activa, duen a terme.

¹ Comitè d'experts sobre l'avaluació de les mesures de lluita contra el blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme.

² Atès que a Andorra s'ha optat per la creació d'una unitat d'intel·ligència financera de caràcter administratiu.

³ Rapport public 2001", del Consell d'Estat francès.

Així, el grau d'independència d'aquests ens administratius dependrà de la forma com es materialitzin de facto els trets esmentats, els quals s'hauran de configurar, en el cas de les unitats d'intel·ligència financera, a la vista de les recomanacions del GAFI i de la doctrina administrativista existent en aquest sentit, que tendeix a desenvolupar de forma específica, rigorosa i detallada els conceptes "independència" i "autonomia"⁴ que fa servir el GAFI a la seva recomanació 26.

III. LA UIF COM A AUTORITAT ADMINISTRATIVA INDEPENDENT

i. La naturalesa jurídica de la UIF

En primer lloc, a fi d'esbrinar la naturalesa jurídica de la UIF hem de determinar el règim jurídic de l'estructura orgànica de l'Administració general de l'estat, dins de la qual s'insereix:

- De conformitat amb l'article 13.1 del Codi de l'Administració, del 10 d'abril del 1989, "constitueixen l'Administració pública:
 1. El Consell Executiu [Govern] i els òrgans posats sota la seva direcció [Administració general de l'estat].
 2. Els comuns i quarts i els òrgans que en depenen [Administració territorial].
 3. Els organismes autònoms o les entitats parapúbliques [Administració institucional ⁵]
- A aquest efecte, segons l'article 1 de la Llei del Govern, del 15 de desembre del 2000, "el Govern es compon del cap de Govern i dels ministres".

Així mateix, l'article 5.2 de l'esmentat cos normatiu estableix que "els ministeris es poden organitzar en una o diverses secretaries d'Estat que tenen adscrits un o diversos departaments, els quals s'estructuren en les unitats orgàniques inferiors que es fixin per decret del Govern".

- D'altra banda, el Decret, del 18 de maig del 2011, d'estructuració dels ministeris del Govern i delimitació de les seves competències estableix que el Govern d'Andorra queda estructurat en ministeris i, en concret, el Ministeri de Finances i Funció Pública queda estructurat en diferents departaments o unitats, una de les quals és la UIF.
- Finalment, la regulació sectorial aplicable en matèria de prevenció del blanqueig de diners o valors i del finançament del terrorisme i, en concret, l'article 53 de la LCPI ⁶ estableixen que "la UIF és un òrgan independent".

4 És habitual que es diferenciï entre "autonomia" i "independència" en funció del grau de desvinculació respecte del poder executiu. De fet, tal com posa en relleu Magide Herrero, autors com Tomàs Ramón Fernández Rodríguez ("L'autonomia dels Bancs Centrals", Papers d'Economia Espanyola n. 43, 1990, pàg. 5) es mostren favorables a la utilització del terme "autonomia" en substitució del d'"independència" perquè, per exigències de l'estructura institucional constitucionalment establerta, no podria existir una absoluta desvinculació entre les anomenades "autoritats administratives independents" i el poder executiu.

No obstant això, tenint en compte l'existència d'una doctrina administrativa consolidada als països de l'entorn que empen de forma generalitzada el terme "independència" per referir-se a aquest tipus d'ens administratius (a Espanya la doctrina es refereix a "administración independiente", a Itàlia a "amministrazioni indipendenti", als EUA a "independent regulatory commissions" o "independent agencies" i a França a "autorités administratives indépendantes", que és el terme que, amb caràcter general, hem adoptat en aquest article), entenem que el terme "independència" és més clar, perquè no necessàriament s'ha de tractar d'una independència absoluta, i, a més, permet diferenciar entre aquest tipus d'ens i els "organismes autònoms" als quals es refereix l'article 13.3 del Codi de l'Administració.

5 L'Administració institucional està formada per entitats o organismes "dotats de personalitat jurídica pròpia i formalment independents de la seva entitat matriu", tal com posa de manifest Mónica Domínguez Martín (capítol "Gestió directa a través d'organismes públics" del seu manual, d'abast més general, "Formes de gestió directa dels serveis sanitaris", editorial La Ley, Madrid, novembre del 2006).

En aquest sentit, convé destacar que el nostre Tribunal Constitucional, en una sentència del dia 3 d'abril de 1995, ha establert de forma expressa que les institucions andorranes s'insereixen plenament en la tradició institucional jurídica europea i, en conseqüència, reconeix expressament l'existència de la categoria doctrinal anomenada "administració independent" (malgrat que sembla que circumscriu aquest concepte a les entitats parapúbliques).

6 Llei de cooperació penal internacional i de lluita contra el blanqueig de diners o valors producte de la delinqüència internacional i contra el finançament del terrorisme, del 29 de desembre del 2000, modificada per la Llei 28/2008, de l'11 de desembre.

Per tant, podem concloure que la UIF és un òrgan administratiu independent que s'insereix dins de l'estructura de l'Administració general de l'estat, però no pertany, *stricto sensu*, a l'anomenada "administració institucional"⁷ (constituïda per organismes autònoms i entitats parapúbliques, com és el cas de l'Institut Nacional Andorrà de Finances).

No obstant això, l'esmentada independència no és absoluta, sinó que la UIF depèn orgànicament del Ministeri de Finances i Funció Pública -és a dir, de Govern-, sense perjudici de les mesures que, amb el degut respecte al marc constitucional andorrà, es puguin adoptar per tal de preservar cert grau d'autonomia orgànica, funcional organitzativa i financera a la UIF.

En aquest sentit, convé destacar que la qüestió de la personalitat jurídica de les autoritats administratives independents no és una qüestió pacífica:

- Un sector de la doctrina espanyola considera que no es podrien considerar "administracions independents" els simples òrgans administratius⁸, sense personalitat jurídica pròpia i, en general, integrants de l'administració institucional *stricto sensu*.

No obstant això, també hi ha autors, com Magide Herrero⁹, que consideren que els òrgans administratius sense personalitat jurídica poden configurar-se com a autoritats administratives independents.

- Per la seva banda, la doctrina francesa majoritària entén que aquestes autoritats administratives independents, amb caràcter general, no estarien dotades de personalitat jurídica pròpia¹⁰.

En la nostra opinió, tant els ens integrants de l'administració institucional com els simples òrgans administratius poden configurar-se com a autoritats administratives independents, perquè la independència pròpia d'aquestes autoritats s'assoliria a través de la implementació d'una determinada configuració jurídica, sense que l'existència d'una personalitat jurídica independent d'aquest òrgan sigui un element essencial.

ii. La UIF com a autoritat administrativa independent

Tal com ha quedat exposat anteriorment, la UIF es configuraria com a un òrgan administratiu que depèn orgànicament del Ministeri de Finances i Funció Pública, en oposició a altres ens, com l'Institut Nacional Andorrà de Finances -INAF-, que són considerats part integrant de la coneguda com a "Administració institucional", la descentralització funcional dels quals es derivaria de llur pròpia naturalesa jurídica¹¹.

7 Un sector de la doctrina considera que l'administració independent forma part, en un sentit ampli, de l'anomenada "administració institucional" (v.g. Mariano Magide Herrero, "Límits constitucionals de l'administració independent", Institut Nacional d'Administració Pública (Espanya), 2000, pàg. 55).

8 Per exemple, Luis Alberto Pomed Sánchez, "Fonament i naturalesa jurídica de les Administracions independents", RAP núm. 132, 1993, pàg. 142-148 i Elisenda Malaret i Garcia, "La Comissió Nacional del Mercat de Valors (una aproximació a la seva configuració institucional)", REDA núm. 76, 1992, pàg. 567.

9 Mariano Magide Herrero considera que "poden existir simples òrgans administratius que participin de l'essència del fenomen de les administracions independents amb total intensitat" (vid. pàg. 33 del manual esmentat al peu de pàgina 5).

10 Segons el Consell d'Estat francès ("Rapport public 2001", pàg. 293), "en principi, [les autoritats administratives independents] no estan dotades de personalitat jurídica".

11 Tal com hem posat en relleu anteriorment, l'Administració institucional està formada per entitats o organismes "dotats de personalitat jurídica pròpia i formalment independents de la seva entitat matriu". No obstant això, destaca igualment el fet que les entitats esmentades estan fortament vinculades a la seva administració matriu i, per tant, sotmeses en certa mesura a una relació de dependència jeràrquica o control. De fet, l'article 3.2 de la Llei, del 19 de desembre de 1996, general de les finances públiques (d'ara endavant, LGFP), estableix que aquests tipus d'ens "han d'actuar en coordinació amb l'Administració general".

Així, a la vista de l'article 3.1 de la LGFP, que estableix que "les entitats parapúbliques o de dret públic es regeixen per llurs normes particulars", podem concloure que el grau d'independència concret de cada ens integrant de l'Administració institucional dependrà de la norma particular que el reguli.

Conseqüentment, tenint en compte que la UIF no té la naturalesa jurídica pròpia ni la independència formal pròpia de l'administració institucional stricto sensu, s'ha de configurar de manera que es garanteixi la seva independència, que es manifesta, principalment, en tres àmbits: (i) l'orgànic o personal, (ii) el funcional i (iii) l'econòmic i organitzatiu¹².

a) Àmbit orgànic o personal

L'assoliment de cert grau d'independència orgànica, antesala d'una veritable independència funcional o "operacional" -en paraules del GAFI-, passaria per limitar al Govern el poder de nomenament o destitució dels directius de l'ens en qüestió.¹³ Així, des d'un punt de vista pràctic, es tractaria de condicionar, amb diverses tècniques, la potestat del Govern per nomenar i cessar els directius d'òrgans que, com la UIF, haurien de ser tècnics, neutrals i aliens a influències o interferències derivades de la batalla política partidista. En aquest sentit, hem de diferenciar dos tècniques l'aplicació de les quals podria permetre garantir la independència i la imparcialitat del cap de la UIF:

i. **Establiment de limitacions subjectives**, designant el cap de la UIF sobre la base dels criteris de mèrit, capacitat i experiència.

Aquestes limitacions es manifestarien mitjançant la inclusió de clàusules o requisits relatius a la capacitat dels directius que suposin la despolitització, en la mesura que sigui possible, del nomenament corresponent.¹⁴

En aquest sentit, de conformitat amb la doctrina establerta pel Consell d'Estat francès, "els membres de les autoritats administratives independents han de ser escollits sobre la base del seu **perfil professional**".

ii. **Establiment de limitacions formals**, que tenen per objecte l'articulació d'un procediment de designació del cap de la UIF que limiti la discrecionalitat de l'ens encarregat de dur a terme el nomenament esmentat.

Així, aquestes limitacions es manifestarien mitjançant (i) l'exigència de pluralisme i de diverses instàncies de nomenament, (ii) la imposició del principi de col·legialitat en el procés decisor, (iii) l'establiment d'un termini de duració del mandat, i (iv) l'establiment d'unes causes taxades de cessament¹⁵:

- Exigència de **pluralisme i de diverses instàncies de nomenament**: actualment, de conformitat amb l'article 54.1 de la LCPI, "els ministres d'Interior i de Finances designen conjuntament el màxim responsable entre els membres de la UIF nomenats per ells".
- Imposició del **principi de col·legialitat** en el procés decisor: actualment, l'article 54.1 de la LCPI atribueix el nomenament del cap de la UIF a dos ministeris (el d'Interior i el de Finances) de forma conjunta. Conseqüentment, en principi, es respectaria la màxima de col·legialitat, tot i que encara seria susceptible de ser reforçada amb la participació d'una altra instància col·legiada en el procés de designació del cap de la UIF.
- Establiment d'un termini de duració **del mandat** dels directius: actualment, l'LCPI no conté cap previsió en aquest sentit.

De conformitat amb l'informe del Consell d'Estat francès, esmentat anteriorment, la fixació de la duració del mandat del director d'una administració independent és un element fonamental de la seva autonomia. Així, el sistema de designació dels directius de les autoritats administratives independents i, en aquest cas, del cap de la UIF, s'hauria de configurar en atenció als paràmetres següents:

¹² Mariano Magide Herrero, "Límits constitucionals de l'administració independent", Institut Nacional d'Administració Pública (Espanya), 2000, pàg. 82-110.

¹³ Ramón Parada, manual "Dret Administratiu II", vint-i-dosena edició, Editorial Marcial Pons, 2012, pàg. 255.

¹⁴ Esmentat per Ramon Parada al seu manual de "Dret Administratiu II": "Els organismes autònoms en el Dret Públic espanyol: tipologia i règim jurídic", Jiménez Cisneros, Madrid, 1987.

¹⁵ Vid. supra. nota a peu de pàgina 10.

- Duració del mandat: amb caràcter general, la doctrina coincideix en que la fixació d'una durada de mandat determinada afavoreix la independència de l'òrgan administratiu corresponent¹⁶, perquè el manteniment del càrrec directiu no dependria de l'orientació política de les seves decisions (que, en principi, haurien d'estar inspirades en criteris estrictament tècnics).

- Caràcter renovable o no del càrrec: el Consell d'Estat francès considera que la impossibilitat de renovar el càrrec ad eternum és un element garant de la independència d'aquest càrrec, tot i que també entén que càrrec "no és un criteri absolut", sempre que la garantia d'independència es trobi suficientment reforçada per altres vies.

Així, resulta obvi que la independència del cap de la UIF es veuria reforçada en cas que la renovació del càrrec fos limitada, i així s'evitarien eventuais pressions polítiques partidistes amb una possible renovació del càrrec com a hipotètica contraprestació.

Obligació de dedicar-se a ple temps i règim d'incompatibilitats: sobre això, l'LCPI no estableix cap limitació al respecte ni regula un règim d'incompatibilitats específic.

- Establiment d'unes **causes taxades de cessament**: actualment, l'LCPI no conté cap previsió sobre aquest punt.

Aquesta limitació del poder decisor de Govern persegueix, principalment, evitar que els canvis d'orientació política menyscabin la neutralitat de l'actuació de la UIF, a fi de mantenir una línia d'acció estable i de preservar la seva eficàcia i la seva configuració com a qüestió d'estat.

De fet, no podem oblidar que la raó de ser de les anomenades "autoritats administratives independents" és "la conveniència de col·locar fora de la contesa política partidista determinades funcions administratives singulars"¹⁷, com l'impuls i la coordinació de les mesures en matèria de prevenció del blanqueig de diners o valors i de finançament del terrorisme.

b) Àmbit funcional

La independència funcional es tradueix, fonamentalment, en l'exclusió de la possibilitat que aquestes autoritats administratives independents siguin dirigides en funció de l'esdevenir de la batalla partidista del moment.

D'aquesta manera, es tractaria de mantenir una estratègia estable i consensuada en matèria de prevenció del blanqueig de diners o valors i del finançament del terrorisme.

En aquest sentit, hi ha elements que afectarien, pròpiament, l'àmbit funcional d'aquestes administracions independents i que permetrien reforçar la seva autonomia. Així, la independència funcional d'aquests ens passa per garantir la major part possible dels elements següents:

i. Atribució de competències i funcions pròpies: segons l'article 53 de l'LCPI, la UIF "té per missió impulsar i coordinar les mesures de prevenció del blanqueig i de finançament del terrorisme".

En aquest sentit, la UIF es configura com la màxima autoritat administrativa en la matèria esmentada, de tal manera que la llei li atribueix funcions d'instrucció, de decisió i de proposició que li són pròpies.

ii. Relativització de les directrius governatives: de conformitat amb l'article 53 de l'LCPI, la UIF és "un òrgan independent" que està sotmès al control del Govern, ja sigui perquè l'Executiu té competència per resoldre els recursos d'alçada formulats contra les seves decisions, ja sigui perquè, en determinades ocasions, té competència directa per resoldre els expedients instruïts per la UIF.

¹⁶ Gabriel Fernández Rojas, "Les administracions independents de regulació i supervisió en Espanya", Vniverstas (xarxa de revistes científiques de l'Amèrica llatina i el Carib, Espanya i Portugal), 2005.

¹⁷ Juan María Bilbao Ubillos, "Les agències independents: una anàlisi des de la perspectiva jurídica-constitucional", Afduam 3 (1999), pàg. 163-181.

Dit això, hem de destacar que, tradicionalment, l'estructura de l'Administració general de l'estat s'ha fonamentat en els principis de dependència i jerarquia. Aquesta configuració de l'estructura orgànica de l'estat resultava evident en l'antic article 15 del Codi de l'Administració¹⁸, actualment derogat per la Llei del Govern, del 15 de desembre del 2000.

No obstant això, aquests principis de dependència i jerarquia continuen configurant-se com una pedra angular de l'organització administrativa andorrana:

- Prova d'això és que l'article 72.2 de la nostra Carta Magna disposa que, "sota l'autoritat del seu Cap, [el Govern] dirigeix la política nacional i internacional d'Andorra. Dirigeix també l'Administració de l'Estat [...]". D'aquesta manera, es posa en relleu que l'estructura jeràrquica de l'Administració es troba consagrada, fins i tot, constitucionalment.
- Així mateix, l'article 13 del mateix Codi de l'Administració estableix que "constitueixen l'Administració pública: 1. El Consell Executiu i els òrgans posats sota la seva direcció [...]".

En aquest punt, hem de destacar que existeix certa polèmica doctrinal al voltant de la problemàtica constitucional que podria generar la creació d'òrgans administratius "independents" quan, per definició, l'Administració es constitueix sobre la base dels principis de dependència i jerarquia.

És per això que no es pot parlar d'autoritats administratives estrictament i absolutament independents, sinó d'òrgans administratius amb un elevat grau d'autonomia. Així, mitjançant la creació d'aquest tipus d'òrgans administratius es tracten de modular els mencionats principis de dependència i jerarquia de l'organització administrativa, sempre amb plena observança del delicat equilibri entre l'autonomia pròpia dels òrgans administratius esmentats i el poder de direcció que respecte d'aquests exerceix el Govern¹⁹.

Per tant, des del nostre punt de vista no es pot parlar d'una "exclusió de les directrius governatives²⁰" sinó únicament d'una relativització d'aquestes directrius, les quals entenem que serien perfectament legítimes.

iii. Tramitació dels expedients: actualment, l'LCPI atribueix a la UIF la potestat per resoldre els expedients tramitats en l'exercici de les seves funcions i, en cas d'expedients administratius sancionadors, aquesta Unitat disposa de les potestats d'instrucció i de resolució en el supòsit d'infraccions lleus: i, pel que fa a les infraccions greus i molt greus, eleva la seva proposta de resolució a Govern als efectes pertinents.

Així, en opinió de la majoria dels integrants de la Comissió Permanent del Blanqueig i el Finançament del Terrorisme, i a la vista de la realitat i la pràctica habitual andorrana, aquesta configuració de les potestats de la UIF no menyscaba²¹ la seva independència²².

18 L'article esmentat establia que "l'Administració General està ordenada jeràrquicament", i afegia que "els òrgans superiors de l'Administració dirigeixen l'activitat dels òrgans subordinats per mitjà d'instruccions de servei de caràcter general, o d'ordres de servei de caràcter particular".

19 Hem de tenir present que, amb l'actual configuració jurídica de la UIF, aquesta seria l'única interpretació que permetria complir amb la Recomanació 26.6 del GAFI, sense perjudici de la inclusió de la UIF en l'anomenada "administració institucional" stricto sensu, cosa que exigiria un canvi de la seva naturalesa jurídica actual.

20 Mariano Magide Herrero, "Límits constitucionals de l'administració independent", Institut Nacional d'Administració Pública, (Espanya), 2000, pàg. 84-88.

21 En qualsevol cas, no podem obviar que hi ha altres corrents doctrinals pacíficament acceptats: (i) una part de la doctrina considera que, per garantir la independència dels òrgans administratius anomenats "independents", en principi, s'hauria d'atorgar a aquests òrgans la potestat per resoldre els seus expedients; (ii) així mateix, un altre sector de la doctrina ha posat en relleu la conveniència, fins i tot, d'excloure el recurs d'alçada impropri a fi de garantir la independència de les anomenades autoritats administratives independents -en aquest cas, i a la vista de l'article 72.2 de la Constitució, s'hauria de valorar la viabilitat constitucional d'aquesta opció- (vid. sentència 99-17, del 21 d'abril de 1999, de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia).

22 En aquest sentit, recordem que el GAFI es refereix a una "suficient independència operacional i autonomia a fi d'assegurar la seva llibertat respecte d'influències o interferències indègudes".

iv. **Atribució de potestat reglamentària directa:** malgrat que l'article 6.2 del Codi de l'Administració circumscriu la potestat reglamentària de l'Administració general de l'estat als decrets i ordres del Govern, l'LCPI habilita la UIF per emetre comunicats tècnics d'obligatori compliment per als anomenats subjectes obligats.

c) Àmbit organitzatiu i financera

Malgrat que aquests aspectes resultarien complementaris dels exposats anteriorment, resulta convenient destacar que l'atribució de certa independència organitzativa i pressupostària pot coadjuvar a assolir la reiteradament al·ludida independència.

i. Element organitzatiu

Pel que fa a l'organització de la UIF, l'article 54.3 de l'LCPI disposa que "el Govern determina per reglament les modalitats relatives a l'organització i al funcionament de la UIF". Per tant, és el Govern el titular de la potestat organitzativa de la UIF.

No obstant això, el Govern, per la via reglamentària, ha atribuït al cap de la UIF les funcions de "gestionar i coordinar administrativament i tècnicament la Unitat", i allò com a "màxim responsable de la UIF" (antic article 21 del Reglament de l'LCPI). Això posa en relleu que, des d'un punt de vista pràctic, l'encarregat d'organitzar el funcionament de la UIF és el mateix cap de la Unitat.

ii. Element financer

D'acord amb l'article 53.1 de l'LCPI, el pressupost de la UIF "va a càrrec del pressupost de l'Estat".

D'aquesta manera, la UIF no té cap tipus de potestat pressupostària. No obstant això, el Consell d'Estat francès entén que "no sembla que aquesta regla [d'autonomia financera] pugui ser considerada una garantia indispensable de la independència".

Així mateix, hem de destacar que aquesta forma de finançament atorga a la UIF cert grau d'independència, perquè la Llei de pressupostos de l'estat ha de ser aprovada pel Consell General, que actua com a òrgan de control del Govern i, per tant, l'atribució pressupostària a la Unitat esmentada no podrà ser mai fruit d'una decisió unilateral i arbitrària del Govern, sinó que haurà de ser defensada davant el Consell General a fi d'obtenir-ne el vistiplau.

A la vista de les consideracions anteriors, cal destacar les conclusions següents:

IV. CONCLUSIONS

- La UIF és un òrgan administratiu independent que s'insereix dins de l'estructura de l'Administració general de l'estat (en particular, del Ministeri de Finances i Funció Pública), però no pertanyi a l'anomenada "administració institucional" (constituïda, stricto sensu, per organismes autònoms i entitats parapúbliques).
- No obstant això, els requeriments dels organismes internacionals estan orientant la configuració jurídica de la UIF vers un model d'autoritats administratives independents, fonamentalment, en els àmbits orgànic i funcional i, complementàriament, en els àmbits organitzatiu i financer. En aquest sentit, tot i que no es poden ignorar les exigències internacionals en la matèria, aquestes noves tendències s'han d'aplicar respectant l'estructura orgànica de l'estat constitucionalment establerta.
- Conseqüentment, podem concloure que, molt probablement, serà necessària una revisió de la configuració jurídica de la UIF per tal d'adaptar-ne l'estructura i el funcionament als millors estàndards internacionals en la matèria, amb ple respecte del marc constitucional andorrà.



UIF

UNITAT D'INTEL·LIGÈNCIA
FINANCERA

Carrer Dr. Vilanova, 17, Planta -4 - AD500 - Andorra la Vella - Principat d'Andorra
Tel.: (+376) 806 730 - Fax: (+376) 828 848 - upb@govern.ad