



Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Distr. general
14 de septiembre de 2020
Español
Original: francés

Grupo de Examen de la Aplicación
Segunda parte de la continuación
del 11º período de sesiones
Viena, 16 a 18 de noviembre de 2020
Tema 4 del programa
Estado de la aplicación de la Convención
de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Resumen

Nota de la Secretaría

Adición

Índice

	<i>Página</i>
II. Resumen	2
Francia.	2



II. Resumen

Francia

1. Introducción: Sinopsis del marco jurídico e institucional establecido por Francia en el contexto de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Francia firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción el 9 de diciembre de 2003, la ratificó el 4 julio de 2005 y depositó su instrumento de ratificación el 11 de julio de ese año.

Francia fue objeto de examen en el primer año del primer ciclo de examen y el resumen correspondiente se publicó el 9 de enero de 2012 ([CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3](#)).

El marco jurídico nacional en materia de lucha contra la corrupción está integrado por las disposiciones del Código Penal; el Código de Procedimiento Penal; el Código Monetario y Financiero; la Ley Núm. 2016-1691, de 9 de diciembre de 2016, relativa a la Transparencia, la Lucha contra la Corrupción y la Modernización de la Vida Económica (Ley relativa a la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción); la Ley Orgánica Núm. 2013-906 y la Ley Núm. 2013-907, de 11 de octubre de 2013, relativas a la Transparencia de la Vida Pública; el Decreto Núm. 2017-329, de 14 de marzo de 2017, relativo al Organismo para la Lucha contra la Corrupción de Francia; la Ley Orgánica Núm. 2017-1338 y la Ley Núm. 2017-1339, de 15 de septiembre de 2017, para la Confianza en la Vida Política, y la Ley Núm. 83-634, de 13 de julio de 1983, de Derechos y Obligaciones del Funcionariado. Los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico francés y prevalecen sobre toda disposición jurídica de derecho interno contraria (art. 55 de la Constitución).

En el plano internacional, las autoridades francesas cooperan por conducto de diversos mecanismos y redes, como el Grupo de Acción Financiera (GAFI), el Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Red de Autoridades de Prevención de la Corrupción del Consejo de Europa (NCPA) y la Red por la Integridad.

Toda la información que contiene el presente resumen refleja la situación de Francia en el momento en que se visitó el país en mayo de 2018.

2. Capítulo II: Medidas preventivas

2.1. Observaciones sobre la aplicación de los artículos objeto de examen

Políticas y prácticas de prevención de la corrupción; órgano u órganos de prevención de la corrupción (arts. 5 y 6)

Francia cuenta con diversos órganos y organismos encargados de prevenir y combatir la corrupción, como el Organismo para la Lucha contra la Corrupción de Francia (AFA), creado en marzo de 2017; la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública, y el Tribunal de Cuentas.

El AFA es el principal órgano encargado de preparar el plan nacional plurianual de lucha contra la corrupción (art. 1 del Decreto Núm. 2017-329 relativo al Organismo para la Lucha contra la Corrupción de Francia). Está dotado de facultades administrativas de control que le permiten verificar la calidad y la eficacia de los dispositivos de lucha contra la corrupción implantados por los actores públicos y privados comprendidos en los artículos 3 y 17 de la Ley relativa a la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción.

En ejercicio de su función de asesoramiento, el AFA formula recomendaciones, publicadas en el diario oficial de Francia y actualizadas periódicamente, a fin de ayudar a las personas jurídicas de derecho público y de derecho privado a prevenir y detectar todos los actos de corrupción. Publica guías prácticas sobre el conjunto de instrumentos en materia de lucha contra la corrupción, organiza actividades de formación y concienciación sobre la detección y la prevención de la corrupción y centraliza y difunde la información sobre la lucha contra la corrupción.

El AFA es un organismo con competencia nacional bajo la autoridad del Ministro de Justicia y el Ministro de Presupuesto. No dispone de presupuesto autónomo y está dirigido por un juez de categoría superior nombrado para un mandato de seis años no renovable (art. 2 de la Ley relativa a la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción). El juez al frente del AFA no recibe ni solicita instrucciones de ninguna otra autoridad administrativa o gubernamental en el ejercicio de sus funciones de control.

La Comisión de Deontología de la Función Pública, bajo la autoridad del Primer Ministro, también publica dictámenes sobre el respeto de los principios deontológicos pertinentes y puede formular recomendaciones a los ministerios, departamentos y organismos (art. 31 de la Ley relativa a la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción)¹.

La Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (HATVP) es una autoridad administrativa independiente encargada de velar por la integridad de los funcionarios públicos. Controla las declaraciones de patrimonio e intereses de los funcionarios públicos e interviene en la detección y prevención de los conflictos de intereses, especialmente controlando la reconversión profesional de las personas que desempeñan las funciones más vulnerables a la corrupción. También presta asesoramiento deontológico a los funcionarios públicos y lleva un registro público digital de los representantes de los grupos de presión que hayan participado en el proceso normativo. En 2017, creó un premio de investigación bienal que galardona a una publicación científica dedicada a los temas de la transparencia, la ética pública y la corrupción. Pone en conocimiento de la autoridad judicial los delitos de que pueda tener constancia en el ejercicio de sus funciones, ya sean incumplimientos de la obligación de declarar o por la comisión de actos contrarios a la probidad. También es activa en el plano internacional y a tal fin da a conocer sus actuaciones y sus buenas prácticas.

Francia comunicó al Secretario General de las Naciones Unidas que el AFA era la autoridad designada para ayudar a los otros Estados partes a formular y aplicar medidas de prevención de la corrupción.

Sector público; códigos de conducta para funcionarios públicos; medidas relativas al poder judicial y al ministerio público (arts. 7, 8 y 11)

La convocatoria de plazas de funcionariado tiene lugar mediante concurso y los puestos permanentes del aparato del Estado deben ser ocupados por funcionarios, salvo en los casos exceptuados por ley (arts. 3 y 16 de la Ley Núm. 83-634 de Derechos y Obligaciones del Funcionariado (Ley relativa al Funcionariado)). Las condiciones de cada concurso son establecidas en una orden ministerial publicada por la Dirección General de Administración y Función Pública. Por otra parte, se pueden convocar plazas de empleados contratados en virtud de determinadas disposiciones legales en materia de función pública (arts. 4 y 6 de la Ley Núm. 84-16, de 11 de enero de 1984, sobre Disposiciones Estatutarias relativas a la Función Pública del Estado).

El salario depende del grado y escala del funcionario (art. 20 de la Ley relativa al Funcionariado); a ello cabe añadir un elemento variable determinado por su situación familiar y las funciones que ejerce.

La convocatoria de las plazas del funcionariado público debe respetar el principio constitucional de acceso al empleo público en igualdad de condiciones, según los méritos y las aptitudes, enunciado en el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Francia impone a los cargos más vulnerables al riesgo de corrupción la obligación de presentar diversas declaraciones específicas, enumeradas en la Ley relativa al Funcionariado (arts. 25 y ss.), en particular una declaración de intereses y una declaración de patrimonio, así como la obligación de recurrir a un fideicomiso ciego.

¹ La Ley de 6 de agosto de 2019 relativa a la Transformación de la Función Pública transfiere parte de las funciones de la Comisión de Deontología de la Función Pública a la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública.

No todos los funcionarios públicos sujetos a la obligación de presentar una declaración de intereses están comprendidos en la Ley Núm. 2013-907 de 2013 relativa a la Transparencia de la Vida Pública.

Los candidatos a la Presidencia de la República deben presentar ante el Consejo Constitucional una declaración de intereses y actividades, además de su declaración de patrimonio (art. 1 de la Ley Orgánica para la Confianza en la Vida Política). La HATVP publica las declaraciones en su sitio web al menos 15 días antes de la primera vuelta de las elecciones. El Presidente de la República puede solicitar a la HATVP y a las autoridades fiscales que sometan a los ministrables a un control antes de su nombramiento y que certifiquen, a partir de la información que obre en su poder, que no incurrir en ningún posible conflicto de intereses, que han cumplido sus obligaciones fiscales y que han presentado las declaraciones exigidas. Según Francia, en la práctica se acude sistemáticamente a la HATVP.

Por otra parte, el nombramiento de los funcionarios públicos enumerados en el artículo 11, apartado III, de la Ley Núm. 2013-907 relativa a la Transparencia de la Vida Pública se considera nulo si el funcionario no presenta ninguna declaración de intereses en los dos meses siguientes.

En su decisión núm. 2013-675 DC, de 9 de octubre de 2013, el Consejo Constitucional declaró contrarias a la Constitución las disposiciones que preveían la inclusión de las “actividades profesionales” de los hijos, los progenitores y otros familiares en la declaración de intereses de un funcionario público por considerar que dichas disposiciones suponían una invasión desproporcionada en la vida privada del funcionario.

El marco jurídico para reforzar la transparencia en la financiación de las candidaturas a cargos públicos electivos y la financiación de los partidos políticos está conformado por la Ley Núm. 88-227 relativa a la Transparencia Financiera de la Vida Política, la Ley Núm. 90-55 relativa a la Limitación de los Gastos Electorales y la Claridad de la Financiación de las Actividades Políticas y la Ley Núm. 95-65 relativa a la Financiación de la Vida Política. Se impone un límite a los gastos y se exige a los candidatos que lleven la contabilidad de las campañas. La Comisión Nacional de Cuentas de Campaña y Financiación Política controla la contabilidad de las campañas de los candidatos a las elecciones nacionales, locales y europeas, así como la financiación de los partidos políticos. Cuando sospecha que se ha cometido un delito, remite el expediente al ministerio público.

El artículo 2 de la Ley Núm. 2013-907 relativa a la Transparencia de la Vida Pública y el artículo 25 *bis* de la Ley Núm. 83-634 de Derechos y Obligaciones del Funcionariado definen de la misma manera los conflictos de intereses. A fin de evitar las situaciones de conflicto de intereses, los 15.800 funcionarios públicos que presentan una declaración de patrimonio a la HATVP deben presentar asimismo una declaración de intereses. Esta comprende las actividades profesionales y de asesoramiento, así como las funciones decisorias desempeñadas en órganos directivos en los últimos cinco años, las participaciones financieras en el capital de sociedades, las actividades profesionales del cónyuge, los voluntariados que puedan originar un conflicto de intereses y los cargos y puestos electivos. Las declaraciones de intereses de las personas que integran la Asamblea Nacional y el Senado deben consignar asimismo información sobre sus asistentes parlamentarios y sobre las actividades que tienen previsto llevar a cabo durante su mandato. La declaración de intereses es examinada por la administración con anterioridad al nombramiento de cerca de 9.000 funcionarios públicos. Si la administración estima que no está en condiciones de determinar si el funcionario se encuentra en una situación de conflicto de intereses, puede remitir el caso a la HATVP, que examina las declaraciones de intereses y recomienda las medidas que deben adoptarse o dicta una orden si determina que existe un conflicto de intereses. El incumplimiento de la obligación de presentar una declaración de intereses constituye un delito castigado con pena de prisión (tres años) y multa (45.000 euros). La HATVP alerta a la autoridad judicial con competencia territorial cuando constata que se ha cometido tal delito.

Las normas de conducta vienen determinadas por las obligaciones deontológicas de los funcionarios (cap. IV, Ley Núm. 83-634, de 13 de julio de 1983, de Derechos y Obligaciones del Funcionariado) y por los códigos de conducta adoptados por las distintas entidades públicas, de conformidad con las recomendaciones del AFA, que conforman las mejores prácticas internacionales enunciadas en las convenciones de la Unión Europea, el Consejo de Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y las Naciones Unidas.

Existen códigos deontológicos específicos para determinadas profesiones, como la Policía y la Gendarmería (figuran en la parte reglamentaria del Código de Seguridad Interior). El artículo 29 de la Ley relativa al Funcionariado contempla sanciones disciplinarias. Algunos ministerios (Ministerio de Europa y Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Interior y Ministerio de Educación) se han dotado de códigos de deontología, al igual que la Asamblea Nacional, el Tribunal de Cuentas y algunas autoridades descentralizadas.

El procedimiento que ha de seguirse para denunciar la infracción de una norma de conducta en la función pública comienza con la notificación al supervisor o consejero designado por el empleador; posteriormente, si ese funcionario no se pronuncia sobre la admisibilidad de la denuncia en un plazo razonable, se notifica a la autoridad judicial o administrativa, o a la organización profesional de que se trate; por último, si no se ha dado seguimiento a la denuncia en el plazo de tres meses, puede hacerse pública (art. 8, párr. I, de la Ley relativa a la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción).

El artículo 25 de la Ley Núm. 83-634 dispone que toda persona que ocupe la jefatura de un servicio debe velar por que se respeten los principios deontológicos de los funcionarios bajo su autoridad. Debe adoptar todas las medidas necesarias para poner fin al incumplimiento de las obligaciones deontológicas o a los conflictos de intereses. Si bien no existen normas generales en materia de regalos, algunos ministerios, departamentos y organismos han elaborado sus propias reglas al respecto. Las actividades externas al servicio pueden ser autorizadas en determinadas condiciones previstas en el artículo 25 *septies* de la Ley Núm. 83-634.

La independencia del poder judicial está consagrada en el artículo 64 de la Constitución. En el momento en que se visitó el país, todavía no se había promulgado el proyecto de ley constitucional de reforma del Consejo Superior de la Magistratura, aprobado por la Asamblea Nacional en 2016. La reforma fue reintroducida en un nuevo proyecto de ley en mayo de 2018² y prevé que el Gobierno deba atenerse al dictamen del Consejo para nombrar a jueces y fiscales y que imponga igualmente sanciones disciplinarias a estos últimos. Si no se aprueba ese proyecto, el Ministerio de Justicia conservará esa prerrogativa, mientras que el Consejo se limitará a expresar su opinión.

Las garantías relativas a la independencia judicial fueron reforzadas mediante la Ley Orgánica Núm. 2016-1090 relativa a las Garantías Estatutarias, las Obligaciones Deontológicas y el Nombramiento de Jueces, Fiscales y Miembros del Consejo Superior de la Magistratura, que impone a jueces y fiscales la obligación de presentar una declaración de intereses a sus superiores.

Los fiscales forman parte del cuerpo de la magistratura, si bien no gozan del mismo estatuto que los jueces. La Ley Núm. 2013-669, de 25 de julio de 2013, relativa a las Atribuciones del Ministro de Justicia y de la Fiscalía en materia de Política Penal y Ejercicio de la Acción Pública pretende reforzar la independencia de jueces y fiscales. En ella se prevé que, si bien la persona al frente del Ministerio de Justicia puede impartir instrucciones generales a la Fiscalía en materia de política penal (art. 1), ya no puede dar instrucción alguna en casos concretos, como tenía facultad para hacer hasta la fecha.

² Véase la información sobre el proyecto de ley constitucional (http://www.justice.gouv.fr/art_pix/dp_projet_loi_constitutionnelle.pdf).

Contratación pública y gestión de la hacienda pública (art. 9)

La información sobre las ofertas ganadoras de una licitación y los contratos públicos adjudicados es pública. Los datos relativos a los perfiles de los contratantes deben ser publicados siempre que el valor de un contrato público sea superior a 40.000 euros. Cuando el valor estimado de un contrato excede el umbral europeo (5.548.000 euros, IVA excluido, en los contratos de obra pública), debe aplicarse uno de los procedimientos formalizados previstos por las directivas europeas: procedimiento abierto o restringido, procedimiento de licitación con negociación o procedimiento de diálogo competitivo. Los contratos públicos con un valor inferior a 40.000 euros (IVA excluido) no están sujetos ni a publicidad ni a un procedimiento de licitación previos.

Cada año, el Gobierno propone una ley de finanzas en la que se establece la previsión de ingresos y gastos del presupuesto del Estado para el año natural siguiente. La institución superior de fiscalización se encarga del control presupuestario y puede realizar auditorías según su criterio discrecional.

La preservación de la integridad de los archivos públicos está regulada en los artículos L.212-1 a L.212-5 del libro II del Código de Patrimonio.

Información pública; participación de la sociedad (arts. 10 y 13)

La Ley Núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, relativa a Diversas Medidas de Mejora de las Relaciones entre la Administración y el Público y Diversas Disposiciones de Orden Administrativo, Social y Fiscal confiere a todos los ciudadanos libre acceso a los documentos administrativos. La Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos ayuda a los ciudadanos a obtener los documentos cuyo acceso les deniegue una administración. Por otra parte, todas las administraciones tienen la obligación de designar a una persona encargada de garantizar este derecho de acceso.

En los últimos años, fruto de la evolución del mandato de la Comisión y la aprobación de nuevas leyes (como la Ley Núm. 2016-1321, de 7 de octubre de 2016, para una República Digital y la Ley Núm. 2015-1779, de 28 de diciembre de 2015, relativa a la Gratuidad y las Modalidades de Reutilización de la Información del Sector Público), la categoría de documentos puestos a disposición de la ciudadanía ha pasado a incluir los códigos fuente y los algoritmos imprescindibles en la adopción de numerosas decisiones administrativas, así como los documentos relativos a la gestión de los bienes de dominio privado del Estado y las colectividades territoriales. Desde 2016 viene produciéndose un cambio radical: a partir de la introducción del principio de datos abiertos, las administraciones tienen la obligación de publicar ellas mismas los documentos importantes en lugar de limitarse a poner a disposición de las personas interesadas los documentos que se soliciten (art. L.312-1-1 del Código de Relaciones entre el Público y el Gobierno).

La Dirección de Información Legal y Administrativa creó un sitio web que funciona como mostrador virtual, en el cual los usuarios pueden formular preguntas a través de un servicio de mensajería o por teléfono y reciben respuestas simples o se les comunica dónde pueden obtener más información.

El artículo 2 de la Ley Núm. 2000-321, de 12 de abril de 2000, relativa a los Derechos de los Ciudadanos en sus Relaciones con las Administraciones impone asimismo a las autoridades públicas la obligación de publicar las normas administrativas (instrucciones, circulares, notas ministeriales) y la jurisprudencia (art. L.312-2 del Código de Relaciones entre el Público y la Administración) y de organizar un acceso simplificado a dicha información. Cuando se formula una solicitud a una administración que carece de competencia para darle respuesta, la administración debe transmitirla a la administración competente e informar de ello a la persona interesada (art. L.114-8 del Código).

Las medidas de simplificación de los procedimientos administrativos consisten, entre otras cosas, en reducir al mínimo imprescindible los documentos justificativos necesarios para recibir determinados servicios, como el programa de acompañamiento

de las personas jóvenes desempleadas (Garantie jeunes) y la validación de la experiencia adquirida mediante un único tipo de formulario.

La HATVP y el AFA publican informes anuales sobre las actividades realizadas y el Consejo Asesor para la Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo ha elaborado y publicado análisis de riesgos en los que evalúa las amenazas y las vulnerabilidades que estos generan, con un desglose por sector económico y ámbito geográfico. Los artículos 6 a 16 de la Ley relativa a la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción describen un mecanismo jurídico general de protección de los denunciantes de irregularidades que contempla las denuncias anónimas bajo determinadas condiciones, la estricta confidencialidad de la identidad del denunciante y la protección frente a las represalias.

La Ley Núm. 2013-907 relativa a la Transparencia de la Vida Pública prevé que algunas asociaciones que combaten la corrupción puedan poner en conocimiento de la HATVP actos que, a su juicio, puedan incumplir una obligación legal (arts. 41 y 42 del Reglamento Interno de la HATVP). A tal fin las asociaciones deben disponer de habilitación, que otorga la Junta de la HATVP con una validez de tres años (renovable). En el momento en que se visitó el país, tres asociaciones estaban habilitadas. Las audiencias de la Comisión de Sanciones del AFA son públicas (art. 5 del Decreto de 14 de marzo de 2017 relativo al AFA).

Sector privado (art. 12)

La Ley relativa a la Transparencia y la Lucha contra la Corrupción impone a los agentes económicos la obligación de atenerse a las mismas medidas de detección y prevención de la corrupción que aplican las administraciones: elaborar un código de conducta, imponer sanciones disciplinarias en caso de vulneración del código, implantar un dispositivo de alerta interna, cartografiar los riesgos, establecer procedimientos de fiscalización contable y un dispositivo de control y evaluación interna de las medidas aplicadas (art. 17).

El control de la aplicación de este mecanismo obligatorio se atribuye al AFA (art. 3). Las sanciones administrativas previstas contemplan multas que pueden ascender a 200.000 euros para las personas físicas y 1 millón de euros para las personas jurídicas, así como la publicación de la decisión en cuestión (art. 17).

El Decreto Núm. 2016-1635, de 1 de diciembre de 2016, de Refuerzo del Mecanismo Francés de Lucha contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo impone a las sociedades, agrupaciones de interés económico y otras entidades privadas la obligación de inscribir sus beneficiarios finales en el Registro Mercantil y de Sociedades. Esta nueva disposición se aplica a toda sociedad constituida a partir del 1 de agosto de 2017, mientras que las sociedades que ya existían con anterioridad a esa fecha deben cumplir esa obligación antes del 1 de abril de 2018.

Los artículos R.123-172 a R.123-177 del Código de Comercio establecen las obligaciones en materia de libros y documentos contables. Además, los artículos 441-1 a 441-6 del Código Penal tipifican como delito la utilización de documentos falsos. El Código de Comercio prevé penas de prisión de cinco años y multas de 375.000 euros en caso de fraude contable (art. L.241-3 en el caso de las sociedades de responsabilidad limitada y art. L.242-6 en el caso de las sociedades anónimas).

El artículo 39-2 *bis* del Código Tributario dispone que los gastos que constituyan soborno no pueden tener carácter de deducción tributaria.

En el caso de las personas que han formado parte del Gobierno, han presidido ejecutivos locales y han sido miembros de autoridades administrativas independientes, la HATVP se pronuncia sobre la compatibilidad entre las funciones que tienen previsto desempeñar en el sector privado y la función pública ejercida con anterioridad. Durante un período de tres años a contar desde que dejan de prestar sus servicios, las personas que han ejercido un cargo tienen que consultar antes de emprender cualquier actividad nueva en el sector privado (art. 23, párr. I-2, de la Ley Núm. 2013-907 relativa a la Transparencia

de la Vida Pública). La Comisión de Deontología de la Función Pública se encarga de controlar el paso de los funcionarios públicos al sector privado.

Medidas para prevenir el blanqueo de dinero (art. 14)

El régimen jurídico de la lucha contra el blanqueo de dinero está conformado principalmente por el Código Monetario y Financiero y los textos de aplicación correspondientes, la normativa sectorial y los reglamentos y directivas pertinentes de la Unión Europea.

La Autoridad de Supervisión Prudencial y de Resolución (ACPR) se encarga de autorizar y vigilar la actividad del sector de la banca y los seguros, a los efectos, entre otros, de combatir el blanqueo de dinero (art. L.612-1 del Código Monetario y Financiero). Dispone de facultades administrativas, de investigación y de ejecución y puede imponer sanciones disciplinarias en caso de infracción (art. L.561-36-1). La Autoridad de los Mercados Financieros (AMF) tiene el mismo mandato en el sector de los mercados financieros y dispone igualmente de facultades de supervisión, investigación y sanción (arts. L.621-1 y 621-15 del Código Monetario y Financiero). Además, todas las autoridades competentes, en especial la Comisión Nacional de Sanciones, disponen de potestad sancionadora en materia de lucha contra el blanqueo de dinero con respecto a las entidades sujetas a su supervisión.

El Código Monetario y Financiero (arts. L.561-4-1 a L.561-22 y R.561-1 a D.561-32-1) establece las obligaciones de debida diligencia con los clientes que se imponen a los establecimientos financieros y a las actividades y profesiones no financieras designadas que deben cumplir las obligaciones en materia de lucha contra el blanqueo de dinero.

Todas las entidades obligadas a informar tienen que haber implantado sistemas internos de lucha contra el blanqueo de dinero que permitan las siguientes medidas: identificar y comprobar la identidad de los clientes y los beneficiarios finales; hacer un seguimiento permanente de las transacciones; reforzar la debida diligencia con los clientes, las cuentas y las transacciones de alto riesgo; conservar los documentos, y comunicar las transacciones sospechosas (art. 52 de la Convención).

La Unidad de Inteligencia Financiera y Actuación contra las Redes Financieras Clandestinas (TRACFIN) fue creada en 1990 (véase el análisis relativo al art. 58 *infra*).

Las autoridades de supervisión y represión del blanqueo de dinero, como la ACPR y la AMF, colaboran e intercambian información a nivel nacional e internacional. Además, Francia ha constituido un consejo asesor para combatir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo que constituye el órgano nacional de coordinación entre los servicios del Estado y las autoridades de supervisión y favorece la cooperación con las entidades obligadas a informar. Francia llevó a cabo en 2010 su primer análisis nacional de riesgos, que completa los análisis sectoriales más específicos realizados anteriormente por las autoridades competentes nacionales y las entidades obligadas a informar.

El Reglamento 2015/847, de 20 de mayo de 2015, de la Unión Europea lleva a la práctica las obligaciones en materia de transferencia electrónica de fondos que se establecen en la Convención.

Francia dispone de dos registros centrales de beneficiarios finales a los que tienen acceso las entidades obligadas a informar y las autoridades competentes.

Francia también ha implantado un sistema de declaración de los movimientos físicos internacionales (entrantes y salientes) de dinero o títulos negociables al portador por valor superior a 10.000 euros. Este sistema, que prevé sanciones en caso de no presentar la correspondiente declaración o de presentar una declaración falsa, se basa en dos fuentes: un texto de derecho interno aplicable a las corrientes de dinero en efectivo entre Francia y los Estados miembros de la Unión Europea (art. L.152-1 del Código Monetario y Financiero por remisión del art. 464 del Código Aduanero) y un reglamento de la Comunidad Europea aplicable a las corrientes de dinero en efectivo entre Francia y

Estados no miembros de la Unión Europea (Reglamento 1889/2005 de la Comunidad Europea).

Francia contribuye activamente al establecimiento y refuerzo de la cooperación regional e internacional en materia de lucha contra el blanqueo de dinero, especialmente participando activamente en el Grupo de Acción Financiera, en el Comité de Expertos sobre Evaluación de las Medidas contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo (Moneyval) y en el Grupo Egmont.

2.2. Logros y buenas prácticas

- Existe un registro digital público de los representantes de grupos de presión (art. 7).
- La Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública ha creado un premio de investigación abierto a los contribuyentes francófonos (art. 8, párr. 1).
- El país ha adoptado numerosas medidas para dar acceso a los documentos administrativos, en particular en materia de datos abiertos (art. 13).

2.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda a Francia que:

- elabore y ponga en práctica una estrategia nacional de lucha contra la corrupción e institucionalice los mecanismos de cooperación entre administraciones competentes a fin de garantizar la coherencia y la coordinación de la estrategia (art. 5, párr. 1, y art. 6, párr. 1 a));
- continúe vigilando la aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos pertinentes y se asegure de que sigan siendo conformes a la Convención (art. 5, párr. 3);
- vele por que el AFA y la HATVP dispongan de los recursos necesarios para cumplir los amplios mandatos que les han atribuido las nuevas leyes y se proponga dotar al AFA de la misma independencia institucional que la HATVP (art. 6, párr. 2);
- procure que la homologación de la reglamentación en vigor en materia de transparencia de la financiación de las candidaturas y los partidos políticos garantice la aplicación adecuada de la ley (art. 7, párr. 3);
- estudie formas para que también se puedan detectar los posibles conflictos de intereses, por ejemplo, suprimiendo la doble exigencia en cuanto a los criterios que justifican una declaración de conflicto de intereses (art. 7, párr. 4);
- garantice la coherencia y la calidad de los códigos de conducta a través de los actores implicados en la deontología (referentes deontológicos, Ministerio de la Función Pública, HATVP y AFA), por ejemplo, en relación con el tratamiento que se hace de los regalos (art. 8, párr. 2);
- se plantee hacer extensible la obligación de declarar el patrimonio a los cónyuges e hijos de los funcionarios públicos (art. 8, párr. 5, y art. 52, párr. 5);
- se asegure de que los contratos públicos por valor inferior a 25.000 euros estén sujetos a un régimen de publicidad y a un procedimiento de licitación conforme al artículo 9, párrafo 1, de la Convención;
- lleve a cabo análisis de riesgos suplementarios a fin de determinar los ámbitos en que deben adoptarse medidas frente a los riesgos de corrupción en su administración pública (art. 10 c));
- procure, como está previsto, que el nombramiento de fiscales y la imposición a estos de sanciones disciplinarias pasen a ser competencia del Consejo Superior de la Magistratura (art. 11);

- siga prestando apoyo a las pequeñas y medianas empresas en sus esfuerzos para integrar el conjunto de mecanismos de lucha contra la corrupción establecidos a partir de la Ley Núm. 2016-1691 de 2016 (art. 12, párr. 1);
- contemple la posibilidad de adoptar procedimientos centralizados de denuncia, incluida la denuncia anónima, ante los órganos de prevención de la corrupción de conformidad con el artículo 13, párrafo 2.

3. Capítulo V: Recuperación de activos

3.1. Observaciones sobre la aplicación de los artículos objeto de examen

Disposición general; cooperación especial; acuerdos y arreglos bilaterales y multilaterales (arts. 51, 56 y 59)

La asistencia judicial recíproca, también con fines de recuperación de activos, se rige por el Código de Procedimiento Penal a falta de convención internacional.

Francia puede cooperar en materia de recuperación de activos, exista o no un tratado.

Francia ha creado el Organismo de Gestión y Recuperación de Activos Incautados y Decomisados (AGRASC), organismo público bajo la supervisión conjunta del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Presupuesto. Se han conferido diversos mandatos al AGRASC con los que se pretende mejorar la incautación, gestión, decomiso y venta de los activos relacionados con la delincuencia, también cuando se ejecutan solicitudes de asistencia judicial recíproca. Con tal fin, ha sido designado organismo de recuperación de activos en aplicación de la Decisión 2007/845/JAI del Consejo de la Unión Europea.

Francia también ha elaborado y publicado una guía sobre la recuperación de activos, en fase de actualización en estos momentos, y el AGRASC tiene el mandato legal de prestar asistencia e impartir formación a jueces, fiscales e investigadores.

A juicio del país, si bien ha respondido de manera positiva a numerosas solicitudes de asistencia judicial recíproca para localizar, incautar y decomisar activos vinculados con la corrupción, todavía no ha recibido ninguna solicitud de restitución de activos de esta índole y sigue habiendo casos pendientes de resolución.

Las autoridades francesas, como los cuerpos policiales, la Fiscalía, los jueces de instrucción y la TRACFIN intercambian información de manera espontánea por diferentes canales seguros, como los sistemas Red Segura del Grupo Egmont e I-24/7 de INTERPOL.

Francia ha concertado numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional en materia de lucha contra el delito y localización de delincuentes y del producto del delito.

Prevención y detección de transferencias del producto del delito; dependencia de inteligencia financiera (arts. 52 y 58)

Las entidades obligadas a informar deben cumplir determinadas obligaciones en materia de lucha contra el blanqueo de dinero de conformidad con las disposiciones del Código Monetario y Financiero (libro V, título VI) y sus correspondientes textos de aplicación. Entre estas obligaciones figuran la implantación de un sistema de identificación y evaluación de riesgos; la debida diligencia con los clientes, en particular la política de “conozca a su cliente”; la identificación de los beneficiarios finales; el seguimiento permanente de las transacciones; la actualización periódica y continua de los datos; la conservación de los documentos, y la denuncia de las transacciones sospechosas a la TRACFIN.

El Código establece unos requisitos muy estrictos que deben satisfacer los mecanismos de gestión del riesgo de blanqueo de dinero, en particular en cuanto a las personas, las cuentas y las transacciones a las que debe prestarse particular atención (art. L.561-10). También enumera las personas expuestas políticamente que deben estar sujetas a medidas de vigilancia complementarias (art. R.561-18).

Los procedimientos de concesión de licencias a los bancos que prevé el Código impiden el establecimiento de bancos pantalla (arts. L-511-9 a L.511-20). El Código prohíbe igualmente a los bancos entablar relaciones de corresponsalía bancaria con bancos pantalla o con bancos que presten servicios de corresponsalía a bancos pantalla o continuar las relaciones existentes (art. L.561-10-3).

La TRACFIN fue creada en aplicación de la Ley Núm. 90-614, de 12 de julio de 1990, relativa a la Participación de las Entidades Financieras en la Lucha contra el Blanqueo de Dinero Procedente del Tráfico de Estupefacientes. En virtud del Decreto Núm. 2006-1541, de 12 de diciembre de 2006, fue designada “unidad con competencia nacional” sujeta a la doble supervisión administrativa del Ministerio de Economía y el Ministerio de Presupuesto. En un principio se encargaba de combatir el blanqueo de dinero, si bien con el tiempo vio su mandato ampliado de forma que lucha igualmente contra la financiación del terrorismo, el fraude fiscal y el fraude social. La TRACFIN es asimismo desde 2008 una unidad especializada de inteligencia, cuyas funciones están enumeradas en los artículos L.811-2 y siguientes del Código de Seguridad Interior.

La TRACFIN recibe y examina las denuncias de transacciones sospechosas y transmite sus análisis a las autoridades judiciales y de cumplimiento de la ley, así como a las demás administraciones pertinentes, como los servicios de inteligencia (arts. L.561-30-1 a L.561-31 del Código Monetario y Financiero).

La TRACFIN puede intercambiar información con sus homólogos extranjeros, de manera espontánea y a petición de estos, sin que sea necesaria la existencia de un memorando de entendimiento (arts. L.561-29 a L.561-29-2 del Código Monetario y Financiero). A partir de la información facilitada por un homólogo extranjero, la TRACFIN puede ejercer las mismas facultades que cuando investiga las denuncias de transacciones sospechosas transmitidas por una entidad obligada a informar.

Según la Ley Orgánica Núm. 2013-906 relativa a la Transparencia de la Vida Pública, determinados funcionarios públicos nombrados y electivos deben presentar dos tipos de declaraciones a la HATVP: una declaración de patrimonio y una declaración de intereses (art. 16). Cerca de 15.800 funcionarios públicos tienen la obligación de presentar esas declaraciones, incluidos aquellos “cuya categoría jerárquica o cuyas funciones lo justifiquen”, categoría desglosada en el Decreto Núm. 2016-1968, de 28 de diciembre de 2016, y precisada, cuando corresponde, mediante orden ministerial. Algunos funcionarios, como los fiscales, tan solo deben presentar una declaración de intereses.

Las declaraciones se presentan en línea, al inicio y al fin del contrato o del mandato de la persona. Deben presentarse declaraciones nuevas cuando se produzca una “modificación sustancial” de la situación patrimonial o de los intereses (art. 4 de la ley), si bien la expresión “modificación sustancial” no está definida en la ley.

La declaración de patrimonio abarca distintos elementos, como los bienes muebles, los bienes inmuebles y las cuentas situadas en el extranjero (art. 4 de la ley). No hay obligación de declarar los bienes de los hijos, incluidos los menores de edad, y los que pertenezcan exclusivamente a los cónyuges.

La HATVP comprueba que las declaraciones sean completas y exactas en estrecha colaboración con las autoridades fiscales y a tal fin utiliza múltiples bases de datos y un programa informático especializado (Artemis). Este programa fue concebido principalmente como sistema de alerta que revisa diariamente la lista de declarantes y recopila toda nueva información pública que sea pertinente.

Se llevan a cabo controles exhaustivos en función de los riesgos y otros factores. Además, la HATVP calcula la diferencia en el patrimonio de una persona entre el inicio y el fin de su contrato a fin de detectar toda variación de bienes sin explicación.

El artículo 26 de la Ley relativa a la Transparencia de la Vida Pública prevé sanciones penales (penas de prisión de tres años y multas de 45.000 euros, además de penas de inhabilitación para el ejercicio de derechos civiles y de la función pública y una pena obligatoria de inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo, salvo que se dicte una

resolución especialmente motivada) en el caso de que la declaración contenga falsedades o no se presente la declaración.

Las declaraciones de intereses se pueden consultar en línea en el sitio web de la HATVP, mientras que las declaraciones de patrimonio pueden ser consultadas en las distintas prefecturas. De esta forma se pone la información pertinente a disposición de las autoridades competentes, incluidas las extranjeras.

Francia no exige a los funcionarios públicos que tengan algún poder de firma o de otra índole sobre alguna cuenta financiera en algún país extranjero que declaren su relación con esa cuenta a las autoridades competentes o que lleven el debido registro de dicha cuenta.

Medidas para la recuperación directa de bienes; mecanismos de recuperación de bienes mediante la cooperación internacional para fines de decomiso; cooperación internacional para fines de decomiso (arts. 53, 54 y 55)

La legislación francesa permite a las personas físicas y jurídicas, incluidos los Estados, entablar ante los tribunales franceses una acción civil para determinar la propiedad o solicitar una indemnización, ya sea constituyéndose en parte civil en un procedimiento penal (arts. 85 y ss. del Código de Procedimiento Penal en fase de instrucción; art. 536 del Código de Procedimiento Penal ante el tribunal de faltas (*tribunal de police*); arts. 388, 418 y ss. del Código de Procedimiento Penal ante el tribunal penal ordinario (*tribunal correctionnel*)) o incoando un procedimiento civil por separado (art. 2 del Código de Procedimiento Penal; art. 1240 del Código Civil; arts. 30 y 31 del Código de Procedimiento Civil). La persona que se constituya en parte civil en nombre de un Estado debe demostrar, de conformidad con los principios del derecho internacional que rigen las relaciones entre Estados, que ostenta la condición de representante de dicho Estado ante los tribunales franceses (Sala Penal del Tribunal de Casación, sentencia del 30 de noviembre de 1999).

El decomiso abarca todos los activos que sean objeto o producto directo o indirecto de un delito, a excepción de los activos que puedan ser restituidos a la víctima (art. 131-21 del Código Penal). Además, toda persona física o jurídica constituida en parte civil, incluidos los Estados extranjeros, a favor de la cual se reconozca en una sentencia firme un resarcimiento por daños y perjuicios puede solicitar al AGRASC que le abone esas cuantías con carácter prioritario con cargo a los activos decomisados (art. 706-164 del Código de Procedimiento Penal). Por otra parte, el artículo 40-2 del Código de Procedimiento Penal impone a la Fiscalía el deber de velar por que se mantenga informadas a las víctimas del procedimiento penal o de toda decisión o medida alternativa adoptada una vez que hayan presentado la denuncia, lo cual también es aplicable a los Estados.

Varios Estados extranjeros habían entablado ante los tribunales franceses acciones civiles que aún estaban en curso, de las cuales varias se acogieron favorablemente. Esas acciones se referían especialmente a la adquisición de bienes mediante el blanqueo de fondos públicos malversados u objeto de peculado, el abuso de confianza agravado y el encubrimiento.

En relación con los procedimientos penales abiertos en el extranjero que dan origen a las solicitudes de asistencia judicial recíproca en asuntos penales en Francia, el Código de Procedimiento Penal dedica una sección completa a la ejecución de las órdenes de decomiso dictadas por autoridades judiciales extranjeras que no sean de la Unión Europea (arts. 713-36 a 713-41); estas disposiciones resultan de aplicación a falta de convención internacional que disponga otra cosa.

La ejecución de una orden de decomiso dictada por una autoridad judicial extranjera debe ser ratificada por un tribunal penal francés, a petición de la Fiscalía. Para ello es necesario que la orden extranjera sea firme y susceptible de ejecución según la ley del Estado requirente. Si se estima conveniente, el tribunal penal (*tribunal correctionnel*) debe dar audiencia, mediante comisión rogatoria cuando proceda, al propietario de los bienes incautados, a la persona condenada y a toda persona que tenga derechos sobre

los bienes en cuestión. Los antecedentes de hecho declarados probados en la orden extranjera son vinculantes para el tribunal. Si estos antecedentes son insuficientes, el tribunal puede solicitar mediante comisión rogatoria a la autoridad extranjera que dictó la orden que le facilite, en el plazo que fije, la información complementaria que resulte necesaria.

Debe denegarse el decomiso cuando no exista doble incriminación.

El tipo penal de blanqueo de dinero no exige que se haya cometido en Francia el delito determinante. Si son competentes, los tribunales franceses pueden ordenar el decomiso de bienes de origen extranjero cuando juzgan un delito de blanqueo (art. 324-1 del Código Penal, relativo al blanqueo, leído junto con el art. 131-21 del mismo texto, relativo al decomiso).

La Ley Núm. 2016-731, de 3 de junio de 2016, introdujo en el derecho francés un mecanismo de no restitución sin que medie condena previa, mecanismo que tiene los mismos efectos materiales y jurídicos que el decomiso. Con independencia del mecanismo interno, desde la sentencia de 13 de noviembre 2003 del Tribunal de Casación que sentó jurisprudencia (sentencia del caso “Crisafulli”) Francia ejecuta las solicitudes de decomiso sin condena previa formuladas por las autoridades extranjeras, siempre que tengan por objeto bienes susceptibles de decomiso en aplicación del Código Penal francés.

Las autoridades competentes francesas pueden ordenar y han ordenado incautaciones a partir de una orden de incautación extranjera o una solicitud extranjera (art. 694-12 del Código de Procedimiento Penal). En determinados supuestos, Francia puede abrir una investigación paralela con el objetivo de que se dicte una orden francesa de decomiso en respuesta a una solicitud formulada en el extranjero.

Si bien las autoridades francesas pueden incoar procedimientos internos a partir de la información pertinente, la legislación no permite que se ordenen medidas cautelares a falta de solicitud de asistencia judicial recíproca, únicamente sobre la base de una orden extranjera de detención o inculpación penal.

Francia ha implantado una plataforma de identificación de activos de origen delictivo (PIAC), designada enlace para las diferentes redes de cooperación internacional. Dispone asimismo de un registro bancario centralizado (FICOBA), que facilita el rastreo de las cuentas bancarias y cajas fuertes, así como del archivo FICOVIE para los contratos de seguros de vida.

Restitución y disposición de activos (art. 57)

Las solicitudes de asistencia judicial recíproca, incluidas las que persiguen la recuperación de activos, formuladas al amparo de convenciones internacionales se ejecutan de conformidad con lo dispuesto en las respectivas convenciones, que prevalecen sobre el derecho interno francés.

A falta de convención internacional que disponga otra cosa, la restitución de activos decomisados se rige por el Código de Procedimiento Penal (art. 713-36). En esos casos, la ejecución de una orden de decomiso dictada por un tribunal de un país extranjero no perteneciente a la Unión Europea conlleva la transmisión al Estado francés de la propiedad de los bienes decomisados, salvo si se ha convenido otra cosa con el Estado requirente. Posteriormente, estos bienes decomisados pueden ser vendidos. Una vez deducidos los gastos de ejecución, el dinero recuperado y el producto de la venta de los bienes decomisados se devuelven íntegramente al Estado francés en los casos en que la cuantía sea inferior a 10.000 euros y se reparten por mitades con el Estado requirente en los otros casos (art. 713-40).

Hasta la fecha, Francia no ha restituido ningún activo en casos relacionados con la corrupción.

3.2. Logros y buenas prácticas

- Designación de jueces y fiscales de enlace en varios países a fin de facilitar la tramitación de las solicitudes de asistencia judicial recíproca, también con fines de recuperación de activos (art. 51).
- Creación del Organismo de Gestión y Recuperación de Activos Incautados y Decomisados (art. 51).
- Designación de personas de referencia en materia de incautación y decomiso en la Fiscalía, que contribuyen mediante su actuación a hacer más eficaz el sistema de incautación de activos (art. 51).
- Utilización de un programa informático especializado para comprobar las declaraciones (art. 52, párr. 5).
- Implantación de una plataforma especializada para identificar los activos de origen delictivo (art. 55, párr. 2).
- Creación de un registro bancario centralizado (art. 55, párr. 2).

3.3. Problemas en la aplicación

Se recomienda a Francia que:

- refuerce la aplicación del marco de recuperación de activos (arts. 51 y 57);
- persevere en los esfuerzos desplegados para mejorar su sistema de reunión de datos y permitir así que se genere información consolidada más precisa sobre la asistencia judicial recíproca y la recuperación de activos en relación con la corrupción (art. 51);
- contemple la posibilidad de incluir los bienes de los cónyuges y los hijos menores de edad en la categoría de bienes cuya declaración es obligatoria y de definir jurídicamente la expresión “modificación sustancial”, que figura en la Ley Núm. 2013-907 relativa a la Transparencia de la Vida Pública (art. 52, párr. 5);
- estudie la posibilidad de exigir a los funcionarios públicos que tengan algún poder de firma o de otra índole sobre alguna cuenta financiera en algún país extranjero que declaren su relación con esa cuenta a las autoridades competentes y que lleven el debido registro de dicha cuenta (art. 52, párr. 6);
- considere la posibilidad de adoptar medidas para que sus autoridades competentes puedan garantizar la preservación de los bienes a efectos de decomiso, por ejemplo, sobre la base de una orden extranjera de detención o inculpación penal relacionada con la adquisición de esos bienes (art. 54, párr. 2 c));
- adopte las medidas que sean necesarias para que los bienes decomisados sean restituidos de conformidad con el artículo 57 de la Convención, aun cuando no exista ningún acuerdo con el Estado requirente (art. 57, párrs. 2 y 3).