

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo»

(2009/C 100/04)

El 17 de enero de 2008, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

La lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 1 de octubre de 2008 (ponente: Sr. IOZIA).

En su 448^o Pleno de 23 de octubre de 2008, el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo se lamenta de que las iniciativas emprendidas hasta la fecha para prevenir y luchar contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo no hayan resultado suficientes para atajar la difusión de este fenómeno. Como ya subrayó la Comisión en el plan de acción 2004-2007, aunque se ha mejorado y reforzado el marco jurídico comunitario, todavía no se han desarrollado plenamente ni el intercambio de información entre las entidades públicas y privadas, ni la cooperación eficaz entre las autoridades competentes de los Estados miembros.

1.2 La Comisión ha determinado que el principal obstáculo para lograr la aplicación eficaz de un sistema de prevención en la lucha contra el fraude reside en la dificultad de intercambiar datos sobre los ámbitos de actuación fraudulenta o de riesgo dentro de la Unión Europea. Para garantizar una acción preventiva eficaz, parece necesario aumentar las modalidades de intercambio de información sobre los ámbitos de actuación fraudulenta mediante una mejora de los canales de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros.

1.3 Otro aspecto que limita la acción eficaz en la lucha contra el fraude lo constituyen tanto la falta de homogeneidad en la legislación que regula el ejercicio de las atribuciones de instrucción por parte de cada administración nacional, como las diferencias en la intensidad de las medidas represivas. Así pues, la exigencia de llevar a cabo una verdadera aproximación de las legislaciones nacionales parece ser la principal línea de actuación para atajar eficazmente el fraude en este sector, que representa un fenómeno delictivo de carácter típicamente transnacional.

1.4 Por consiguiente, la Unión Europea debe mejorar su estrategia en la lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago mediante la aplicación de una serie de medidas. Con esta finalidad, es preciso:

— impulsar los intercambios de información entre las instancias públicas y privadas,

— reforzar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros,

— armonizar las legislaciones nacionales en términos de prevención — con especial atención a las disposiciones por las que se rige la protección de datos dentro de la UE, al objeto de permitir el intercambio transfronterizo de información— y represión,

— crear en el seno de todos los entes nacionales competentes un archivo informatizado con información sobre elementos susceptibles de fraude,

— asignar a Europol funciones para el seguimiento de la acción de prevención y lucha contra el fraude, así como para la coordinación de las bases de datos disponibles, y

— emprender campañas informativas precisas de gran difusión a través de las asociaciones de consumidores, con vistas a llamar la atención de los usuarios sobre las posibles pautas de riesgo derivadas del uso de instrumentos de pago distintos del efectivo, a fin de lograr una participación consciente que permita luchar de manera eficaz y oportuna contra el fraude.

2. La difusión de los instrumentos de pago distintos del efectivo y del fraude relacionado con ellos

2.1 El actual nivel de desarrollo de la economía mundial se caracteriza por una considerable difusión de los medios de pago distintos del efectivo, esto es, las tarjetas de crédito y débito y los pagos en línea. Tanto por su volumen como por su valor, las operaciones efectuadas mediante instrumentos de pago electrónico representan una proporción cada vez mayor de los pagos nacionales y transfronterizos, y está previsto que aumente aún más habida cuenta de la continua evolución de los mercados y de los avances tecnológicos en los sistemas de pago electrónico.

2.2 La necesidad de garantizar el desarrollo de medios de pago alternativos al efectivo en el ámbito de la Unión Europea está vinculada al proceso de liberalización de los movimientos de capitales y a la realización de la unión económica y monetaria. La economía moderna, basada en la tecnología, no puede prescindir de un sistema de pago eficaz, dado que su impacto positivo directo en la competitividad del sector financiero mejora la eficacia global del sistema económico. En efecto, se ha demostrado que los sistemas de pago electrónico fomentan los gastos de consumo y el crecimiento económico, ya que facilitan la compra de bienes y servicios. Se considera que anualmente se efectúan 231 000 millones de operaciones (en efectivo o no) en la Unión Europea, con un valor global de 52 billones de euros.

2.2.1 Por otra parte, en los últimos años se ha registrado un incremento a nivel mundial en la difusión de los instrumentos de pago distintos del efectivo. Más concretamente, el número de operaciones per cápita en la UE-25 con instrumentos distintos del efectivo se elevó en 2004 a 142 (de los cuales 32,3 se efectuaron con tarjetas de pago), a 150 (28,3 con tarjetas de pago) en los países de la eurozona y a 298 (47,5 con tarjetas de pago) en EE.UU. En 2006, estas cifras fueron de 158 (55,2 con tarjetas de pago) en la UE-25, 166 (50,5 con tarjetas de pago) en la eurozona y 300 (145,1 con tarjetas de pago) en EE.UU. En el ámbito de la Unión Europea, el país que ha registrado un mayor número de operaciones per cápita con instrumentos distintos del efectivo es Finlandia con 294 transacciones, de las cuales 153,9 se efectuaron mediante tarjeta de pago, seguido de los Países Bajos con 257 transacciones, de las cuales 103,2 con tarjeta de pago, y el Reino Unido con 239 transacciones, de las que 111,4 corresponden a tarjetas de pago ⁽¹⁾.

2.2.2 En 2006, España era el país con mayor número de terminales de puntos de venta (POS) con 1 291 000 unidades —1 276 operaciones por terminal y un importe medio de 52 euros—, seguido de Francia, con 1 142 000 terminales, 4 938 operaciones por terminal y un importe medio de 51 euros, e Italia, con 1 117 000 terminales, 690 operaciones por terminal y un importe medio de 93 euros. El país europeo en el que se efectuó el mayor número de operaciones por POS es Finlandia, con 7 799 transacciones, por un valor medio de 35 euros, en sus 105 000 terminales. Por el contrario, Irlanda es con 94 euros el país con el mayor importe medio por transacción con tarjetas de crédito y de débito, aunque el número de terminales instaladas en dicho país apenas se eleva a 53 000 ⁽²⁾.

2.2.3 La existencia de un marco regulador armonizado en el ámbito de la Unión Europea permitirá a los proveedores de los servicios racionalizar las infraestructuras y los servicios de pago, y a los usuarios beneficiarse de una mayor libertad de elección y un nivel elevado de protección.

⁽¹⁾ Fuente: Comisión Europea, COM(2005) 603 final de 1.12.2005, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago en el mercado interior, SEC(2005) 1535.

⁽²⁾ Fuente: Informe anual del Banco de Italia, 2007 — Anexo. La información se basa en datos del BCE, el BPI, Poste Italiane S.p.A y el Banco de Italia.

2.3 La posibilidad de utilizar estos instrumentos en prácticamente todo el mundo exige que estos medios de pagos sean eficaces, fáciles de usar, ampliamente aceptados, fiables y disponibles con un coste relativamente reducido. Dado que el nivel de eficiencia depende de su seguridad, es necesario garantizar el máximo nivel de seguridad técnica viable desde el punto de vista económico. La mejora de los niveles de seguridad ha de medirse en función de las estadísticas del fraude o estableciendo unos parámetros específicos de referencia en materia de seguridad.

2.3.1 La multiplicación de los fraudes puede repercutir negativamente en la confianza que tienen depositada los consumidores en los sistemas de pago y se considera que constituye uno de los principales obstáculos para el crecimiento del comercio electrónico. Otras consecuencias de la propagación del fraude son el perjuicio que éste ocasiona a la reputación de los operadores y la percepción falseada que se crea a los consumidores acerca del nivel de seguridad en el uso de los instrumentos de pago.

2.4 El fraude transnacional es más frecuente que el que se produce dentro de cada país, especialmente en el caso de las operaciones de pago a distancia y, sobre todo, a través de Internet. Según los datos la Comisión ⁽³⁾, el montante del fraude relacionado con las tarjetas de crédito se elevó en 2000 a 600 millones de euros —lo que equivale al 0,07 % de la facturación de este sector en dicho período— con un mayor incremento en los pagos a distancia (por vía telefónica y postal e Internet). Los estudios más recientes han puesto de relieve que en el año 2006, 500 000 comercios de la Unión Europea estuvieron implicados en fraudes con medios de pago distintos del efectivo, con diez millones de transacciones fraudulentas que ocasionaron un perjuicio cercano a los mil millones de euros, prácticamente el doble que la cantidad registrada en 2005. En concreto, los países más afectados por el fraude son el Reino Unido, Francia, Italia, España y Alemania.

2.5 La difusión y el carácter transnacional del fraude hacen necesaria la creación de una estrategia coherente de prevención a nivel europeo, toda vez que, a pesar de su eficacia, las medidas que ya han adoptado los Estados miembros no son suficientes para contrarrestar la amenaza que representa el fraude en los medios de pago

2.6 Para dar respuesta a las exigencias del mercado e infundir confianza en el uso de las nuevas tecnologías es necesario, además, redoblar los esfuerzos para la creación de una firma electrónica segura, en el marco de las iniciativas que ya se han emprendido con la Directiva 99/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 1999. Por otra parte, la firma electrónica también resulta imprescindible para hacer despegar el proyecto de «administración electrónica». El proyecto STORK, que cuenta con el patrocinio de la UE, intenta resolver los problemas relacionados con la interoperabilidad de los sistemas.

⁽³⁾ Fuente: Comisión Europea, COM(2004) 679 final de 20.10.2004, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Banco Central Europeo y a Europol «Nuevo plan de acción de la UE (2004-2007) para la prevención del fraude en los medios de pago distintos del efectivo» SEC(2004) 1264.

2.7 La Comisión ha demostrado que el fraude mediante el robo o la falsificación de instrumentos de pago distintos del efectivo lo cometen principalmente organizaciones delictivas, a menudo con complejas estructuras de personal, medios y apoyo logístico, que operan en distintos países y emplean técnicas sofisticadas para cometer fraudes en los pagos a través de Internet o recurriendo a la falsificación de las tarjetas de pago. Estas organizaciones pueden modificar rápidamente sus métodos de trabajo a fin de evitar las medidas adoptadas contra ellas.

2.7.1 Los resultados de las investigaciones permiten establecer que, en el caso de los fraudes más complejos, las organizaciones acostumbran a actuar según procedimientos normalizados y verificados que responden al siguiente sistema operativo:

- búsqueda de establecimientos comerciales en cuyo interior se esconden o introducen ilegalmente los miembros de las organizaciones por la noche para instalar equipos POS conectados a las cajas durante las horas de cierre del comercio, o aparatos electrónicos capaces de interceptar los códigos de las bandas magnéticas de las tarjetas de pago y sus contraseñas PIN correspondientes;
- obtención posterior de los datos memorizados en dichos aparatos electrónicos mediante su recuperación, o bien por transmisión electrónica utilizando tecnología GSM o Bluetooth, para proceder a la clonación de soportes plásticos con los códigos, y las contraseñas PIN, de las tarjetas de pago;
- utilización de las tarjetas de crédito y de débito ilegalmente reproducidas, también en países distintos a aquel en el que ha tenido lugar la clonación de los códigos, mediante la adquisición de bienes o la retirada de dinero en efectivo en cajeros.

3. El marco jurídico comunitario

3.1 Teniendo en cuenta que uno de los principales objetivos de la Unión Europea estriba en asegurar el pleno funcionamiento de un mercado interior donde los sistemas de pago son un elemento fundamental, ya se vienen adoptando desde hace algún tiempo medidas encaminadas a lograr una estrategia común para luchar contra el fraude relacionado con las tarjetas de pago, según dos directrices principales:

- la armonización de las disposiciones contractuales que regulan la relación entre los emisores y los titulares de las tarjetas y de las que regulan las modalidades para efectuar los pagos, y
- la tipificación penal en los Estados miembros de estos delitos, castigados con sanciones efectivas y disuasorias que permitan penar el fraude cometido con tarjetas de pago.

3.2 Por lo que respecta a la primera directriz, cabe mencionar:

- la Recomendación de la Comisión 87/598/CEE, de 8 de diciembre de 1987 «Relaciones entre organismos financieros, comerciantes-organismos prestadores de servicios y consumidores», que dio pie a la publicación de un Código europeo de buena conducta en materia de pago electrónico, que busca garantizar la adopción de sistemas para la protección de los consumidores;
- la Recomendación de la Comisión 88/590/CEE de 17 de noviembre de 1988 sobre las relaciones entre titulares y emisores de tarjetas, en la que se instaba a los emisores de los instrumentos de pago a adoptar cláusulas contractuales comunes en lo referente a la seguridad del instrumento de pago, los datos correspondientes y las consecuencias para el titular en caso de pérdida, robo o falsificación del instrumento de pago;
- la Recomendación de la Comisión 97/489/CE de 30 de julio de 1997, que tenía por objeto garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores en el ámbito de los instrumentos electrónicos de pago. En particular, la recomendación estipula la información que debe figurar en las condiciones aplicables a la emisión y utilización de un instrumento electrónico de pago;
- la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, que ha permitido regular aún más el sistema de prevención contra el blanqueo con disposiciones encaminadas a limitar el uso del dinero en efectivo, y
- la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, que tiene por objeto garantizar la coordinación de las disposiciones nacionales en materia de requisitos prudenciales, acceso al mercado de los nuevos proveedores de servicios de pago, requisitos de información y derechos y obligaciones respectivos de los usuarios y proveedores de estos servicios.

3.3 En lo referente a la segunda directriz, y teniendo en cuenta el incremento del fraude y el carácter fundamentalmente nacional de las medidas preventivas que se ha adoptado, cabe señalar:

- la Comunicación COM(1998) 395 «Marco de actuación para la lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo», en la que la Comisión propone un conjunto de medidas con la finalidad de lograr un «entorno seguro» apropiado en el ámbito de los medios de pago y los instrumentos de apoyo subyacentes;

- la Decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información, por la que se establecieron unas normas mínimas para la colaboración entre las Unidades de Inteligencia Financiera de los países comunitarios;
- la Comunicación de la Comisión COM(2001) 11 de 9 de febrero de 2001 «Prevención del fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo», en la que la Comisión adoptó el Plan de Acción 2001-2003 de la Unión Europea para la prevención del fraude. Según se afirma en este plan, la prevención se basa en la cooperación entre las autoridades públicas competentes y los operadores de los sistemas de pago. En este contexto, se ha subrayado que las mejoras más relevantes se relacionan con la adopción de dispositivos técnicos que incrementen la seguridad de los pagos, como la introducción de tarjetas con microprocesadores, mecanismos que permitan la rápida notificación de la pérdida o robo de instrumentos de pago o la adopción de dispositivos (como un PIN u otros códigos) que impidan o limiten en la medida de lo posible la comisión de fraudes;
- se considera que el intercambio de información entre los bancos y las autoridades, dentro de cada Estado miembro y entre sí, constituye un elemento esencial para garantizar la eficacia de la estrategia para la prevención del fraude. Con esta finalidad, el plan abogaba por la adopción de un mecanismo que permita entablar un diálogo permanente entre todas las partes interesadas en la lucha contra el fraude (emisores de tarjetas de crédito, asociaciones bancarias, operadores de redes, Europol y cuerpos nacionales de policía); Además, la Comisión se proponía celebrar diversos encuentros internacionales con participación de altos cargos de los estamentos policial y judicial para dar mejor a conocer el problema del fraude en los pagos y sus repercusiones en los sistemas financieros;
- la Decisión marco del Consejo 2001/413/JAI de 28 de mayo de 2005 sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo. En esta Decisión marco se solicitaba a los Estados miembros la aplicación de sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias –incluidas la restricción de la libertad y la posibilidad de extradición– para los fraudes cometidos con tarjetas de pago –o valiéndose también de instrumentos informáticos, electrónicos u otros dispositivos especialmente adaptados– como:
 - el robo o la apropiación indebida de instrumentos de pago;
 - la falsificación o la manipulación de instrumentos de pago, para su utilización fraudulenta;
 - la recepción, la obtención, el transporte, la venta o la transferencia a un tercero o la posesión y el uso fraudulento de instrumentos de pago sustraídos, falsos o alterados;
 - la introducción, modificación y eliminación no autorizadas de datos electrónicos o la interferencia no autorizada en el funcionamiento del programa o del sistema electrónico, y
 - la producción, recepción, venta o creación fraudulenta de instrumentos, programas u otros medios adaptados específicamente para llevar a cabo las acciones anteriormente mencionadas;
- además, la Decisión diseñó un marco específico de cooperación internacional según el cual los Estados miembros deben prestarse asistencia recíproca en las actividades de investigación sobre procedimientos relacionados con los delitos previstos en dicha Decisión. Con esta finalidad, los Estados miembros designarán puntos de contacto operativos o bien podrán utilizar estructuras operativas existentes con vistas al intercambio de información y al establecimiento de otros contactos entre los Estados miembros;
- la Comunicación de la Comisión COM(2004) 679 de 20 de octubre de 2004 «Nuevo plan de acción de la UE (2004-2007) para la prevención del fraude en los medios de pago distintos del efectivo». Con este plan de acción para el período 2004-2007, la Comisión pretendía reforzar las iniciativas emprendidas para prevenir el fraude y contribuir así a mantener y mejorar la confianza en los pagos, ya que se ha registrado un aumento de los abusos en el acceso a los datos contenidos en los sistemas informáticos y la usurpación de identidad. El objetivo prioritario de la Comisión es garantizar la seguridad de los productos y sistemas de pago y la mejora de la cooperación entre los poderes públicos y el sector privado a través de:
 - el reforzamiento y la reorganización del funcionamiento del grupo de expertos de la UE en materia de prevención del fraude;
 - la adopción por parte de los fabricantes los de productos de pago, los prestadores de los servicios de pago y las autoridades de una estrategia coordinada con vistas a garantizar a los usuarios el máximo nivel de seguridad, económicamente viable, en los pagos electrónicos;
 - el intercambio de información entre las partes interesadas para la detección precoz y la notificación de los intentos de fraude;
 - la intensificación de la cooperación entre las autoridades administrativas de la UE en la lucha contra el fraude y la mejora de la capacidad de los servicios policiales nacionales de investigar casos de fraude, y
 - el desarrollo de nuevas modalidades de notificación de pérdidas y robos de tarjetas de pago en la UE.

4. Observaciones y recomendaciones

4.1 Si bien se ha mejorado y reforzado el marco jurídico comunitario, aún queda por desarrollar plenamente el intercambio de información entre los agentes públicos y privados, así como una cooperación eficaz entre las autoridades competentes de los Estados miembros. Con esta finalidad, y teniendo en cuenta la reciente adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión Europea, es necesario que todos los Estados incorporen a sus legislaciones internas las indicaciones recogidas en la Decisión marco y en las recomendaciones.

4.1.1 La Comisión ha constatado que el principal obstáculo para lograr la aplicación eficaz de un sistema de prevención en la lucha contra el fraude reside en la dificultad de intercambiar datos sobre los ámbitos de actuación fraudulenta o de riesgo dentro de la Unión Europea. De este modo, el plan de acción 2004-2007 ya ponía de manifiesto la necesidad de armonizar las disposiciones que regulan la protección de datos dentro de la UE y permitir el intercambio transfronterizo de información pensando en una aproximación de la normativa actualmente en vigor en el seno de la Unión Europea en materia de protección de datos personales.

4.2 Para garantizar una acción preventiva eficaz, cabría valorar la posibilidad de crear en el seno de cada autoridad nacional competente un archivo informatizado, a cargo de las sociedades que gestionan las tarjetas, donde confluirían la información relativa a los puntos de venta y a las transacciones con riesgo de fraude, los datos de identificación de los puntos de venta y de los representantes legales de aquellas actividades comerciales que ya hayan sido objeto de revocación de la convención por la que se rige la negociación de las tarjetas de pago —por motivos de seguridad o conductas fraudulentas denunciadas ante la justicia—, los datos identificadores de las transacciones no reconocidas por los titulares de las tarjetas de pago o denunciadas por ellos ante las autoridades judiciales, así como los datos relativos a los cajeros automáticos manipulados de manera fraudulenta. Respetando las legislaciones nacionales, este archivo podría utilizarse para analizar los fenómenos delictivos y la cooperación policial, también de carácter internacional, con vistas a la prevención y represión de los delitos cometidos con tarjetas de crédito u otros medios de pago.

4.3 Además del intercambio de información sobre los responsables de los fraudes, conviene recurrir a la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros con nuevas iniciativas para una recopilación e intercambio de información a mayor escala entre las partes interesadas en la prevención del fraude, con especial hincapié en la policía y en las empresas emisoras de las tarjetas de pago.

4.3.1 A tal fin, se podrían racionalizar las modalidades de cooperación ya existentes en el ámbito de la lucha contra la falsificación del euro con la participación directa de las administraciones nacionales competentes en la prevención del fraude mediante métodos de pago distintos del efectivo.

4.3.2 Con esta finalidad, se podría valorar la posibilidad de atribuir a Europol —que, a raíz de la Decisión del Consejo de 29 de abril de 1999, ya asume competencias en la lucha contra la falsificación de moneda y otros medios de pago— cometidos específicos para realizar un seguimiento de las acciones de pre-

vención y lucha contra el fraude con medios de pago distintos del efectivo, al objeto de:

- coordinar la gestión de los archivos informatizados de cada Estado miembro con los datos sobre los casos de falsificación de las tarjetas de pago, a fin de permitir también el acceso a las autoridades competentes de otro Estado miembro para que lleven a cabo eficazmente las investigaciones necesarias;
- comunicar en tiempo real al emisor o gestor de las tarjetas los casos de fraude detectados en otros Estados miembros, y
- facilitar el intercambio de información entre los cuerpos policiales y las autoridades judiciales de los distintos Estados miembros, tal como se prevé en la Decisión marco 2001/413/JAI de 28.5.2001.

4.4 En este contexto, se podría valorar también la posibilidad de establecer redes para conectar a los cuerpos policiales y los organismos de investigación responsables en los distintos Estados miembros de la lucha contra el fraude y las falsificaciones de los medios de pago distintos del efectivo, con el fin de lograr un intercambio directo de estas informaciones mediante un sistema de correo electrónico certificado que podría servir igualmente para la puesta en común de bancos de datos específicos.

4.4.1 Esta iniciativa, que no obstante exigiría un acuerdo previo sobre los contenidos de los datos incluidos en dichos archivos y su compatibilidad con las legislaciones nacionales en materia de privacidad, constituiría —de acuerdo con lo establecido en el artículo 79 de la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007— un notable paso adelante para mejorar la acción en la lucha contra el fraude con medios de pago distintos del efectivo, ya que permitiría poner a disposición de los órganos de investigación la información necesaria de manera directa, en tiempo real y sin rémoras burocráticas superfluas. Con este propósito, cabe desear en todo caso el establecimiento de unas normas mínimas a escala europea sobre el tipo de datos que pueden ser objeto de intercambio, para garantizar así una plataforma común de información que pueda utilizarse en la lucha contra el fraude, respetando las disposiciones incluidas en la Directiva 1995/46/CE sobre protección de los datos personales.

4.5 A la hora de atajar los casos fraudulentos que se perpetran en el seno de la UE, la mayor limitación viene dada por la falta de homogeneidad en la legislación que regula el ejercicio de las competencias de instrucción por parte de las distintas administraciones nacionales, así como por la distinta intensidad de las medidas represivas. Así pues, cabe imaginar que los casos de fraude se producen en aquellos países donde las competencias de inspección de los organismos responsables de los controles son más reducidas o donde las sanciones aplicables resultan inadecuadas para desempeñar su función de prevención. La exigencia de una aproximación de las legislaciones nacionales parece ser la única estrategia para atajar eficazmente el fraude en este sector, habida cuenta de que, como ya se destaca en el plan de acción 2004-2007, las iniciativas anteriores no han resultado ser suficientes para hacer frente a la amenaza que representa el fraude relacionado con los medios de pago.

4.5.1 En este sentido⁽¹⁾, se debe verificar que los Estados miembros hayan transpuesto de manera efectiva en su legislación penal las hipótesis delictivas establecidas en los artículos 2, 3 y 4 de la Decisión marco del Consejo 2001/413/JAI de 28 de mayo de 2001, relativa a los delitos cometidos con instrumentos de pago, ordenadores u otros dispositivos especialmente adaptados para ello. Respetando el principio de soberanía de los Estados miembros, parece oportuno comprobar que las sanciones que se aplican a estas hipótesis delictivas son verdaderamente disuasorias —también en relación con la medida penal prevista— y, al mismo tiempo, armonizar a escala de la UE las sanciones para infracciones de gravedad análoga, tal como ya se contempla, por ejemplo, en el ámbito de la normativa contra el blanqueo de capitales.

4.6 La adopción de las iniciativas propuestas permitiría llevar a cabo una acción eficaz de lucha contra el fraude y facilitaría la creación del SEPA (*Single Euro Payment Area* o espacio único de pagos en euros), que, al hacer posible el pago con instrumentos distintos del efectivo en toda la eurozona a partir de una única cuenta, con las mismas cláusulas de base e independientemente del lugar de residencia de los usuarios, eliminaría la actual distinción entre pagos nacionales e internacionales.

4.7 La Unión Europea debe reforzar su estrategia de lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago emprendiendo acciones fundamentales, entre las que destaca el papel de la divulgación informativa entre la opinión pública, encaminada a sensibilizar aún más a los usuarios de las tarjetas de crédito y de débito y concienciar así en mayor medida a los consumidores sobre los riesgos que puede entrañar la utilización de instrumentos de pago distintos del efectivo. Por ejemplo, el fenómeno del *phishing* puede surtir efecto entre los consumido-

res desprevenidos. Las instituciones comunitarias deberán favorecer la difusión de esta información mediante campañas europeas coordinadas por la Comisión.

4.8 A este respecto, las asociaciones de consumidores y comercio desempeñan una labor fundamental: una estrecha cooperación entre estas asociaciones podría impulsar medidas de «alarma preventiva», de sensibilización y de información sobre las prácticas más generalizadas y las más recientes. Con vistas a alcanzar este objetivo, parece necesario promover campañas informativas orientadas hacia el consumidor, también en forma de consejos prácticos y de fácil comprensión, para dar a conocer mejor el funcionamiento de las tarjetas de pago y las precauciones que se deben adoptar cuando el consumidor considere que ha sido víctima de un fraude.

4.9 Los esfuerzos de los Estados miembros habrían de respaldarse con un endurecimiento de las penas relacionadas con los delitos de fraude y con una persecución eficaz. Se debería poder recurrir al Derecho penal, ampliando el espacio jurídico europeo, para los delitos cometidos en otros países de la Unión y, en los casos más relevantes, también en terceros países. Estas prácticas comienzan a generalizarse y cada vez son más las propuestas para que se persigan los delitos y se apliquen sanciones. Si se tiene en cuenta que el fraude relacionado con los medios de pago es, por lo general, obra de grupos organizados y se comete en más de un país, un instrumento eficaz para combatirlo podrían constituirlo la Convención y los Protocolos de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que, aprobados por la Asamblea General los días 15 de noviembre de 2000 y 31 de mayo de 2001 respectivamente, prevén medidas aflictivas para los delitos que puedan calificarse como transnacionales.

Bruselas, 23 de octubre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ A este respecto, en el documento de la Comisión Europea SEC(2008) 511 de 22.4.2008, *Commission staff working document - Report on fraud regarding non cash means of payments in the EU: the implementation of the 2004-2007 - EU action plan*, SEC/2008/0511 final, se subraya la necesidad de aplicar sanciones eficaces, habida cuenta de que, como se recoge en dos informes presentados por la Comisión en abril de 2004 (COM(2004) 356) y febrero de 2006 (COM(2006) 65) sobre las medidas emprendidas por los Estados miembros en aplicación de la Decisión marco del Consejo 2001/413/JAI de 28 de mayo de 2001, las sanciones aplicadas en algunos Estados miembros son demasiado leves para resultar disuasivas.