

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles de la entrada o salida de efectivo de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1889/2005»

[COM(2016) 825 final — 2016/0413 (COD)]

(2017/C 246/04)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Coponente: **Mihai IVAȘCU**

Consulta	Parlamento Europeo, 19.1.2017 Consejo de la Unión Europea, 19.1.2017
Fundamento jurídico	Artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	6.4.2017
Aprobado en el pleno	27.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	154/4/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que la lucha contra el terrorismo y su financiación y contra el blanqueo de capitales y otras formas de delincuencia económica conexas tienen que ser prioridades permanentes de la política de la UE.

1.2. El CESE manifiesta su acuerdo con las medidas incluidas en la propuesta de la Comisión por la que se deroga el anterior Reglamento, de 2005, para adaptar el marco regulador a la actualidad y hacer frente a las carencias detectadas en diferentes estudios sobre su aplicación.

1.3. El CESE considera que la ampliación del ámbito de los controles y de las competencias de las autoridades para realizar controles y embargar, siempre que exista una sospecha razonable de actividades ilícitas, facilitará la detección de más casos de fraude y permitirá recabar más información.

1.4. El CESE opina que es necesario mejorar la cooperación entre las autoridades competentes y entre los Estados miembros, para lograr la máxima eficacia en la aplicación del nuevo Reglamento. El CESE pide a todos los Estados miembros que pongan a disposición de Europol sus bases de datos antiterroristas. La Comisión también debería promover medidas de cooperación para que todos los Estados miembros tuvieran los medios necesarios para un control eficaz de los diferentes tipos de efectivo y sus medios de transporte.

1.5. El CESE propone que, tras realizar amplias consultas y un estudio, la Comisión elabore un Plan para reducir el uso del dinero efectivo en la UE. En ese contexto, se deberá evaluar si el umbral de 10 000 EUR para efectuar la declaración obligatoria es el adecuado.

1.6. El CESE opina que la Comisión debe ir más allá en la definición de las sanciones por incumplimiento de la obligación de declarar. La armonización de las sanciones entre los Estados miembros y la comunicación coherente a la Comisión de las mismas son necesarias para no crear un efecto de oportunidad para los defraudadores.

1.7. El CESE reitera su preocupación, ya expresada en el Dictamen ECO/408 ⁽¹⁾, de que una serie de factores puedan limitar seriamente la eficacia del Reglamento. El principal es que los paraísos fiscales en donde se realizan las operaciones de blanqueo de capitales más importantes —cuyos flujos de efectivo con la UE deberían ser especialmente controlados— no figuran en la lista de países y territorios considerados de alto riesgo por la Comisión en su propuesta de Reglamento de 14 de julio de 2016.

1.8. La investigación de los flujos delictivos de dinero efectivo se relaciona con la de otros delitos, en particular con los delitos fiscales. Por ello, el CESE propone que las autoridades fiscales puedan acceder también a la información recogida en el control de los flujos de efectivo.

1.9. El CESE considera que, además del oro, otras «materias primas preciosas de elevada liquidez» deberían incluirse en la definición del dinero efectivo, desde el mismo momento de la aprobación del nuevo Reglamento.

1.10. Aunque reconoce el valor social de las tarjetas prepagadas en toda la UE, el CESE llama la atención sobre el peligro de que los delincuentes y los terroristas sigan usándolas para financiar de forma encubierta sus actividades.

1.11. Debido al incremento de datos recolectados e intercambiados entre autoridades, se recomienda reforzar la protección de los mismos, y estudiar la aplicación de sanciones administrativas y penales más severas a los funcionarios y particulares que los utilicen de un modo inadecuado o ilícito.

1.12. La dimensión del problema es internacional, por lo que las instituciones de la UE tienen que participar plenamente en las organizaciones internacionales activas en la misma línea.

1.13. El CESE acoge favorablemente la retirada de la circulación de los billetes de 500 EUR, cuya utilización para el pago en efectivo de tráfico ilícito está ampliamente documentada, justamente por la facilidad que ofrecen para transportar y almacenar grandes cantidades de dinero en volúmenes reducidos.

1.14. El CESE recuerda a la Comisión que la protección de los ciudadanos europeos debe seguir siendo una prioridad de máximo nivel, independientemente del coste y de los esfuerzos necesarios.

2. Contexto y propuesta de la Comisión

2.1. De acuerdo con el Plan de acción ⁽²⁾ para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, la Comisión propone un nuevo Reglamento relativo a los controles de entrada o salida de efectivo de la Unión desde o hacia terceros países, por el que se deroga el actual Reglamento de 2005 ⁽³⁾.

2.2. En mayo de 2015 se adoptó el 4.º paquete de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, que comprendía, entre otras iniciativas, la 4.ª Directiva sobre prevención de la utilización del sistema financiero para tales fines ilícitos (4.ª AMLD) y un Reglamento sobre la información que acompaña a las transferencias de fondos ⁽⁴⁾, actualmente en fase de transposición. El CESE emitió su opinión sobre el paquete legislativo en su dictamen sobre el Paquete de lucha contra el blanqueo de capitales ⁽⁵⁾.

2.3. En febrero de 2016, la Comisión publicó su Plan de Acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo ⁽⁶⁾ que, en su aspecto legislativo, se ha desarrollado en dos fases. En la primera (julio de 2016), la Comisión propuso dos Directivas: la 5.ª AMLD, que modifica diversos aspectos de la 4.ª AMLD, la Directiva relativa al acceso a la información por parte de las autoridades tributarias contra el blanqueo de capitales ⁽⁷⁾, y el Reglamento Delegado de la Comisión ⁽⁸⁾ de identificación de los terceros países de alto riesgo (paraísos fiscales), a los efectos de las disposiciones de la 4.ª y 5.ª AMLD ⁽⁹⁾. El CESE aprobó los dictámenes sobre la 5.ª AMLD y el Reglamento y sobre la segunda Directiva ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 121.

⁽²⁾ COM(2016) 50 final.

⁽³⁾ Reglamento (CE) n.º 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 309 de 25.11.2005, p. 9).

⁽⁴⁾ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73) y Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 141 de 5.6.2015, p. 1).

⁽⁵⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 31.

⁽⁶⁾ COM(2016) 50 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 450 final, 2016/0208 (COD) y COM(2016) 452 final, 2016/0209 (CNS).

⁽⁸⁾ Reglamento Delegado (UE) 2016/1675 (DO L 254 de 20.9.2016, p. 1).

⁽⁹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 121.

⁽¹⁰⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 127.

2.4. En la segunda fase (diciembre de 2016), además de la propuesta de Reglamento a que se refiere el presente Dictamen, la Comisión propuso una Directiva sobre la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal ⁽¹¹⁾ y un Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso ⁽¹²⁾.

2.5. El Reglamento de 2005 completa la Directiva contra el blanqueo de capitales, estableciendo controles de efectivo para importes iguales o superiores a 10 000 EUR. La actual propuesta de la Comisión ⁽¹³⁾ pretende superar las carencias de la legislación vigente a la luz de las investigaciones de las autoridades aduaneras, policiales y judiciales, desarrollar y complementar las Directivas 4.ª AMLD ⁽¹⁴⁾ y 5.ª AMLD ⁽¹⁵⁾ contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y adaptar la legislación europea a los estándares y recomendaciones internacionales, en particular a la Recomendación n.º 32 del GAFI.

2.6. La propuesta objeto de examen aborda la cobertura imperfecta de los movimientos de efectivo transfronterizos, las dificultades en el intercambio de información entre autoridades, la imposibilidad de retener los importes que no alcancen el umbral fijado (10 000 EUR), la definición imperfecta de «efectivo», la disparidad de las sanciones aplicadas por los Estados miembros en caso de incumplimiento de la obligación de declarar y los diferentes niveles de ejecución.

2.7. La propuesta de nuevo Reglamento, y de derogación del vigente, amplía y precisa la **definición de efectivo** en cuatro modalidades: dinero en metálico, efectos negociables al portador (cheques, cheques de viaje, pagarés y órdenes de pago), materias primas utilizadas como depósitos de valor de elevada liquidez (monedas de oro y lingotes) y tarjetas de prepago.

2.8. Se introduce la obligación de declarar el efectivo no acompañado, es decir, el enviado por **correo, mensajería o flete**, por importes iguales o superiores a 10 000 EUR. Algunos Estados miembros también llevan a cabo controles de efectivo dentro de la Unión.

2.9. Se autoriza a las autoridades competentes a llevar a cabo controles de los envíos de efectivo por importe inferior a 10 000 EUR, así como a notificar e investigar siempre que existan indicios sólidos de actividad delictiva.

2.10. Se permite la **retención del dinero** en el caso de **declaración omitida** de envíos de efectivo iguales o superiores a 10 000 EUR, o de cualquier importe si hay **indicios de actividad delictiva**.

2.11. Se mejora el **intercambio de información** con una comunicación activa a las UIF, que hasta ahora era una simple puesta a disposición. La información de las operaciones irregulares debe también ponerse a disposición de las autoridades competentes de los demás Estados miembros y de la Comisión en caso de indicios de delito. También se permite comunicar estas informaciones a terceros países, cumpliendo determinados requisitos.

2.12. Se promueve el establecimiento de sanciones en todos los Estados miembros en el caso de incumplimiento de la obligación de declarar, al margen de las sanciones judiciales por las actividades delictivas. Las sanciones en cada Estado miembro deben comunicarse a la Comisión.

3. Observaciones generales

3.1. El CESE celebra los esfuerzos continuos de la Comisión en la lucha mundial contra el blanqueo de capitales y el terrorismo. Asimismo, manifiesta su acuerdo con las modificaciones incluidas en la presente propuesta, encaminadas a mejorar la legislación en vigor.

3.2. La Comisión y las demás instituciones europeas tienen que esforzarse en transmitir adecuadamente a la opinión pública europea su voluntad de luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo con todos los instrumentos legales y todas las acciones policiales, de inteligencia y judiciales necesarios. El conocimiento de que sus actuaciones en este ámbito son de todos los Estados miembros reforzará su credibilidad y legitimidad. Aunque no todos pueden ser publicados, un conjunto de indicadores sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo son ya utilizados.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 826 — 2016/0414 (COD).

⁽¹²⁾ COM(2016) 819 — 2016/0412 (COD).

⁽¹³⁾ COM(2016) 825 final — 2016/0413 (COD).

⁽¹⁴⁾ Directiva (UE) 2015/849 (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

⁽¹⁵⁾ 5.ª propuesta de Directiva AMLD.

3.3. El Comité pide a la Unión y a los Estados miembros que continúen cooperando a escala internacional para luchar contra el terrorismo, el blanqueo de capitales y los graves delitos asociados a estos. Todas las instituciones de la UE deben esforzarse por garantizar que las medidas propuestas por la Comisión se adopten también a nivel internacional. Esta será una forma de aumentar su eficacia.

3.4. La propuesta de nuevo Reglamento pretende combatir los flujos ilícitos de efectivo de la UE con terceros países. Para que tenga éxito, la Comisión Europea debería cooperar con los Estados miembros para que sus autoridades competentes cuenten con los medios técnicos, humanos y de cualquier otro tipo (por ejemplo, con la ayuda de perros entrenados) más eficaces para lograrlo.

3.5. Los sistemas de financiación del terrorismo pueden ser muy diversos, y van desde el abuso de negocios legales u organizaciones legítimas sin ánimo de lucro hasta actividades delictivas o abuso del sistema de comercio internacional. Las organizaciones terroristas actualizan continuamente sus métodos de financiación para evitar las disposiciones legislativas en vigor, por lo que está claro que es necesario actualizar continuamente el marco jurídico. A menudo los delincuentes y terroristas aprovechan las diferencias en la legislación en los distintos Estados miembros, y eligen aquellos países en los que la legislación es más laxa para llevar a cabo sus operaciones financieras.

3.6. El desarrollo de la Agenda Europea de Seguridad⁽¹⁶⁾ y la respuesta a los atentados terroristas en Europa y otras regiones del mundo, así como el conocimiento público de relevantes operaciones de blanqueo de capitales, fraude y elusión fiscal a través de los paraísos fiscales, han llevado a la Comisión Europea a adoptar numerosas iniciativas legislativas en los últimos dos años.

3.7. Según el informe del GAFI⁽¹⁷⁾, el efectivo se utiliza de manera generalizada en la economía delictiva y sigue siendo el recurso más importante para la financiación del terrorismo. Resulta difícil calcular el volumen de dinero «blanqueado» de este modo, pero el informe del GAFI estima que está entre cientos de miles de millones y un billón de dólares estadounidenses al año.

3.8. Un análisis de la eficacia del Reglamento vigente ha mostrado que el nivel de envíos de efectivo que entran y salen de la Unión sigue siendo elevado. Sin embargo, los controles de efectivo son escasos (unos 100 000 anuales en el conjunto de la Unión), varían de un país a otro y el número de casos sospechosos investigados es muy variable. En la última consulta al respecto solo participaron nueve países y los datos transmitidos sobre el número de casos y el análisis de los mismos fueron escasos y dispares.

3.9. Las carencias del actual Reglamento permiten la circulación de efectivo sin suficientes controles específicos a través de vías como los envíos por correo, mensajería o fletes. En varias ocasiones las autoridades competentes carecían de las herramientas necesarias para realizar los controles adecuados.

3.10. La ampliación de las vías a controlar y la posibilidad de que las autoridades competentes puedan establecer controles y embargar en caso de sospecha de actividad delictiva, aun por debajo del umbral de 10 000 EUR, permitirá descubrir más casos fraudulentos y recopilar más información. Actualmente la utilización de la información obtenida no es satisfactoria. Se basa en una puesta a disposición de la información de forma pasiva en ciertos Estados miembros, y no existen medidas para garantizar un correcto tratamiento de la misma. Es necesario agilizar la comunicación entre autoridades competentes: entre las autoridades aduaneras —que son las que por lo general realizan los controles— y las UIF que deben recibir la información y analizarla; entre estas y los fiscales y jueces; y entre las autoridades competentes de los Estados miembros y las de terceros países, especialmente aquellos que son responsables de un mayor flujo de efectivo ilícito desde y hacia la Unión, como es el caso de los paraísos fiscales.

3.11. Las sanciones aplicadas de acuerdo con el Reglamento vigente por no declarar el efectivo no están armonizadas y las evaluaciones realizadas parecen indicar que no tienen el efecto disuasorio buscado. El nuevo Reglamento exige que los Estados miembros sancionen el incumplimiento de la obligación de declarar sin necesidad de que haya indicios de delito, y sin que el efectivo tenga relación con una eventual investigación por otro tipo de infracción o delito, e introduce la obligación de comunicar las sanciones a la Comisión. El CESE sugiere que debería establecerse un procedimiento de comunicación común para todos los Estados miembros. No obstante, deja libertad a cada Estado miembro para definir estas sanciones. Las sanciones a las que hace referencia el artículo 13 deben armonizarse para no crear ventanas de oportunidad a los delincuentes que operan a través de determinados países.

⁽¹⁶⁾ COM(2015) 185 final.

⁽¹⁷⁾ Informe del GAFI «Money Laundering: Through the Physical Transportation of Cash» (Blanqueo de capitales mediante el transporte físico de efectivo) (2015).

3.12. La aplicación del Reglamento y de las demás medidas ya mencionadas contra el blanqueo de capitales aumentará en gran medida los datos personales recopilados, almacenados y puestos a disposición de las autoridades y órganos competentes en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Para respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos, en particular con respecto a la protección de datos personales, es importante evaluar la necesidad de nuevos mecanismos de protección, y en su caso establecerlos, y de promover un endurecimiento de las sanciones penales para los particulares o funcionarios públicos que utilizaran esta información de manera ilícita.

3.13. El tipo de vías y procedimientos utilizados en la persecución del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, incluidos los envíos ilícitos de efectivo, ha llevado a la Comisión, con todo acierto, a adoptar medidas legislativas que se aplican a ambos delitos. En los dos casos estos delitos están relacionados con otros de igual o mayor envergadura. La estrecha coordinación entre todas las autoridades y órganos nacionales implicados y los Estados miembros, a través de unos mecanismos adecuados, es esencial para garantizar una eficaz aplicación del Reglamento y de las demás medidas legislativas pertinentes. Cabe señalar que la colaboración entre las diversas autoridades e instituciones —policiales y de inteligencia, judiciales, aduaneras y fiscales— de los Estados miembros dista mucho de alcanzar unos niveles óptimos. Al CESE le preocupa, en particular, la falta de cooperación entre las policías nacionales y Europol, como demuestra el hecho de que la mayoría de los Estados miembros no hayan puesto a disposición del organismo policial europeo sus bases de datos antiterroristas. El CESE pide, por tanto, a las autoridades de la Unión y a los Estados miembros que pongan fin a esta situación.

3.14. Otro gran obstáculo para la aplicación eficaz del Reglamento y de las demás disposiciones legislativas pertinentes para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es la falta de voluntad política real para erradicar la existencia de los paraísos fiscales. La mayor muestra de esta afirmación es la lista de «terceros países de alto riesgo con deficiencias estratégicas» que aparece en el anexo del Reglamento (UE) 2016/1675, complementario de las 4.^a y 5.^a AMLD. En ella no aparece ni uno solo de los paraísos fiscales que concentran la mayor parte de operaciones ilícitas, en particular los flujos de efectivo sobre los que trata la propuesta de Reglamento. El CESE tiene que reiterar la petición realizada en el Dictamen ECO/408: la Comisión debe proponer una nueva lista de paraísos fiscales e integrarla en una única lista de terceros países y territorios que no colaboran en la persecución de los delitos económicos y la financiación del terrorismo.

4. Observaciones específicas

4.1. La financiación del terrorismo tiene un componente claramente globalizado, lo que significa que las operaciones terroristas en un país a menudo se financian mediante actividades delictivas en otro. Se requieren controles del efectivo y modificaciones legislativas profundas al objeto de bloquear los movimientos de efectivo, realizar un seguimiento de las operaciones financieras y limitarlas, y facilitar información importante sobre los terroristas y sus financiadores. El CESE, plenamente consciente de la dimensión exterior de la financiación del terrorismo, recomienda que todas las instituciones de la Unión participen plenamente en todas las organizaciones internacionales pertinentes en las que tengan representación, con el fin de que se puedan aplicar medidas similares en todo el mundo.

4.2. La utilización de efectivo sigue siendo la principal vía para el blanqueo de capitales y otras actividades financieras delictivas⁽¹⁸⁾. El CESE recomienda que la Comisión, tras llevar a cabo un estudio exhaustivo, haber consultado a todas las partes interesadas y haber establecido una estrecha relación de trabajo con los Estados miembros, el BCE y los bancos centrales de cada país, elabore un plan para reducir el uso de efectivo en la Unión. La eliminación de los billetes de 500 EUR constituye un paso en la buena dirección. En el marco de este estudio, debería evaluarse si el límite de 10 000 EUR para la obligación de declarar es el adecuado.

4.3. El CESE pide a la Comisión Europea que redoble sus esfuerzos para que los resultados del Convenio de Varsovia⁽¹⁹⁾ se ratifiquen en toda la Unión de manera coherente. Hasta la fecha lo han firmado veintiséis Estados miembros, pero solo lo han ratificado diecisiete.

4.4. El CESE reconoce que la propuesta de Reglamento acarrearía importantes mejoras en los instrumentos que se utilizan para combatir la financiación del terrorismo, con efectos mínimos sobre las pymes europeas.

⁽¹⁸⁾ «Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering» (Por qué el efectivo sigue siendo el rey: informe estratégico sobre el uso de efectivo por parte de grupos delictivos como facilitador del blanqueo de capitales), Financial Intelligence Group, Europol, 2015.

⁽¹⁹⁾ Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo, 2005.

4.5. El CESE considera que es esencial desarrollar políticas de cooperación en materia financiera con los países vecinos y con los demás países que presentan importantes flujos migratorios hacia la Unión, con el fin de facilitar y abaratar las transferencias financieras no opacas. Los obstáculos y elevados costes para transferir dinero desde y hacia estos países promueven el uso de envíos de efectivo y transacciones opacas, y con ello se facilita la utilización de estos métodos para fines delictivos.

4.6. Los recientes ataques perpetrados en territorio de la Unión demuestran que los terroristas han utilizado tarjetas de prepago para pagar, por ejemplo, habitaciones de hotel (como en los ataques de París del 13 de noviembre de 2015). Si bien es obvio el valor social de estos instrumentos, ya que permiten a personas vulnerables o excluidas realizar pagos en línea y fuera de línea, el CESE llama la atención sobre la amenaza que supone que los delincuentes o terroristas sigan utilizando estos instrumentos.

4.7. El transporte de efectivo no legal está ligado a la comisión de otro tipo de delitos: fiscales, de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo. La propuesta de Reglamento de la Comisión no permite el intercambio de los datos incluidos en las declaraciones de efectivo a efectos fiscales. El CESE considera que la persecución de estos delitos debe realizarse de un modo integral. En particular, opina que debería permitirse la realización del citado intercambio, habida cuenta de la clara relación existente entre el fraude fiscal y el blanqueo de capitales, en muchos casos mediante el traslado de efectivo.

4.8. Aunque el artículo 2, apartado 2, y el artículo 14 de la propuesta de Reglamento otorgan a la Comisión poderes para adoptar actos delegados que modifiquen el anexo, y en particular el apartado donde se especifican cuáles son las «materias primas utilizadas como depósitos de valor de elevada liquidez» que tienen la consideración de efectivo, el CESE opina que, de entrada, no hay por qué reducir al oro esta categoría de efectivo. En la primera lista que aprueben el Parlamento y el Consejo podrían incluirse otras materias primas especialmente valiosas, como los metales preciosos o las piedras semipreciosas, tanto en bruto como talladas.

4.9. El CESE reitera que una de las principales preocupaciones de la Unión y de los Estados miembros debe seguir siendo garantizar la seguridad de nuestros ciudadanos, sin que importe el esfuerzo que se requiera.

Bruselas, 27 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
