

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica la Directiva 2009/101/CE»**

[COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]

(2017/C 034/19)

Ponente: **Javier DOZ ORRIT**

Consulta	Consejo, 19.8.2016 Parlamento Europeo, 12.9.2016
Fundamento jurídico	Artículos 50 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea  [COM(2016) 450 final — 2016/0208 (COD)]
Sección competente	Unión económica y monetaria y Cohesión Económica y Social
Aprobado en sección	5.10.2016
Aprobado en el pleno	19.10.2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	182/0/1

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (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, en términos generales, con las medidas incluidas en la propuesta de modificación de la Directiva relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo <sup>(1)</sup> y con la urgencia de su transposición.

1.3. Dado el carácter mundial de estos fenómenos, el Comité pide a la UE y a los Estados miembros que, en el futuro, asuman un papel aún más destacado y desempeñen una función de liderazgo en las instancias y foros internacionales que son activos en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la delincuencia grave consustancial a él. Son necesarias actuaciones y medidas coordinadas a nivel internacional y mundial a fin de responder con decisión y obtener más resultados, y Europa puede desempeñar un papel de referencia al respecto.

1.4. El Comité es consciente del esfuerzo que supone para las empresas y entidades obligadas adaptarse a la directiva, así como para las autoridades controladoras. Sin embargo, es un esfuerzo necesario que todos deben hacer para lograr los objetivos plenamente compartidos, entre los que está la defensa del sistema financiero y de otras entidades obligadas frente a su utilización para la comisión de delitos. El Comité propone la realización de una evaluación del impacto de la aplicación de estas medidas.

<sup>(1)</sup> En adelante, 5AMLD, por sus siglas en inglés, COM(2016) 450 final.

1.5. El CESE manifiesta su preocupación por que una serie de factores pueden limitar seriamente la eficacia práctica de las 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> Directivas contra el blanqueo de capitales (AMLD). En primer lugar, la lista de terceros países de alto riesgo, publicada el 14 de julio de 2016, no incluye muchos países o jurisdicciones sobre los cuales hay fundados indicios de que están actuando como paraísos fiscales para el lavado de dinero y no incluye a ninguno de los 21 mencionados en los papeles de Panamá. Dado que las medidas reforzadas de diligencia debida de la 5<sup>a</sup> AMLD solo se aplican a los terceros países declarados de alto riesgo, el CESE propone que: o bien se elabore una nueva lista de terceros países de alto riesgo, o bien se amplíe el ámbito de aplicación de las medidas del artículo 18 bis de la 5<sup>a</sup> AMLD. El CESE considera una prioridad la creación de los registros nacionales públicos de los titulares reales de cuentas bancarias, empresas, fideicomisos y transacciones y el acceso a ellos por parte de las entidades obligadas.

1.6. El CESE insta a las instituciones europeas a reforzar sus políticas tendentes a acabar con los paraísos fiscales. En particular, considera necesario que todas las obligaciones que establece la 5<sup>a</sup> AMLD, y especialmente las de identificación de los titulares reales de cuentas bancarias, empresas, fideicomisos y transacciones, se extiendan a todos los territorios o jurisdicciones cuya soberanía depende de los Estados miembros.

1.7. Es necesario articular más profundamente la lucha contra el blanqueo de capitales con las medidas que hay que desarrollar contra el fraude y la elusión fiscales, la corrupción y otros delitos conexos —tráficos de armas, drogas, personas, etc.— y contra las organizaciones de la economía criminal. Hay que desarrollar nuevas iniciativas contra todos ellos y sus conexiones con el blanqueo. También sería necesario establecer medidas contra la competencia fiscal desleal.

1.8. La lucha contra el terrorismo y el blanqueo de capitales requieren de una más estrecha cooperación entre los distintos servicios de inteligencia y de seguridad de los Estados miembros, y de estos con Europol.

1.9. El CESE considera que los tratados de libre comercio y asociación económica deberían incluir un capítulo sobre medidas contra el fraude y la elusión fiscales, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. El CESE pide a la Comisión que se incluya como propuesta de la UE en las negociaciones en curso, en particular en la de las ATCI, y en los tratados ya en vigor en el momento en que estos sean revisados.

1.10. La labor de las Unidades de Información Financiera (UIF) de los Estados miembros y su coordinación europea permanente es esencial. El CESE opina que sería conveniente crear un instrumento europeo de vigilancia, coordinación y anticipación de los cambios tecnológicos.

1.11. Dada la enorme importancia de la lucha contra el blanqueo de capitales y a fin de lograr una aplicación uniforme y eficaz de las normas en este ámbito en todos los Estados miembros, es fundamental que los textos y conceptos de las medidas propuestas sean lo más claros posibles. Ello va en beneficio de la seguridad jurídica necesaria para todos aquellos que deben aplicar estos textos.

1.12. Sería conveniente la armonización europea del tratamiento jurídico —definiciones y penas— del conjunto de delitos relacionados con el blanqueo de capitales, el fraude fiscal, la corrupción y la financiación del terrorismo y de sus conexiones. También, la armonización de las sanciones derivadas del incumplimiento de los preceptos de las Directivas AML.

1.13. El CESE propone que se establezcan medidas de control de las filiales de las entidades obligadas en terceros países de alto riesgo y que no se vigile solo a los clientes.

1.14. El CESE propone a la Comisión que estudie medidas adicionales de protección de los derechos de los ciudadanos frente a una utilización ilícita o abusiva de la información registrada por parte de las autoridades competentes o de las entidades obligadas.

1.15. El Comité valora positivamente la rapidez con que van a tramitarse estas propuestas y confía en que puedan entrar en vigor rápidamente en un breve plazo de tiempo, sin que ello vaya en detrimento de la calidad de los resultados. Por ello, es conveniente establecer un calendario realista y directrices claras para la transposición de la legislación y su aplicación en los Estados miembros.

## 2. Contexto y propuesta de la Comisión

2.1. Los brutales atentados terroristas en Francia, Bélgica y otros países europeos y las filtraciones sobre lavado de dinero procedente de actividades delictivas en paraísos fiscales, la última de las cuales ha sido la del ICIJ <sup>(2)</sup> sobre los papeles de Panamá, han llevado a la Comisión Europea a proponer nuevas medidas contra la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación de terrorismo. El 5 de julio de 2016, la Comisión aprobó, junto a la propuesta de 5AMLD, otra para facilitar a las autoridades fiscales el acceso a la información sobre el blanqueo de capitales <sup>(3)</sup> y una Comunicación sobre medidas adicionales de transparencia y de lucha contra el fraude y la elusión fiscales <sup>(4)</sup>.

2.2. Un reciente estudio del Parlamento Europeo <sup>(5)</sup> señala: «Los papeles de Panamá han puesto de manifiesto el papel de los paraísos fiscales como facilitadores de la elusión fiscal, y la naturaleza agresiva de algunas prácticas de elusión fiscal donde la distinción entre fraude y evasión se enmascaran. En ese sentido, la opacidad resultante del secretismo, la falta de trazabilidad y la falta de intercambio de información fiscal han jugado un papel importante en los casos de incumplimiento de las sanciones económicas y oscurecido información útil y necesaria en relación con el crimen organizado, incluido el blanqueo de dinero relacionado con la actividad terrorista, la corrupción y el tráfico de drogas».

2.3. El ICIJ publicó los papeles de Panamá. Su base de datos —*Offshore Leaks Database* <sup>(6)</sup>— contiene referencias de 45 131 sociedades de la UE <sup>(7)</sup>. De los 21 territorios que el despacho Mossack Fonseca utilizaba para las operaciones de fraude y elusión fiscales y blanqueo de capitales, tres son Estados de la UE y otros tres son jurisdicciones dependientes de uno de ellos <sup>(8)</sup>.

2.4. La 5AMLD concreta una parte de las propuestas del Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo <sup>(9)</sup>: aquellas que implican una modificación de la 4.<sup>a</sup> Directiva (4AMLD) <sup>(10)</sup> y de la Directiva sobre las garantías exigidas a las sociedades para proteger los intereses de socios y terceros <sup>(11)</sup>. El Plan propone adelantar la fecha de transposición de la 4AMLD del 26 de junio de 2017 al 1 de enero de 2017, que será también fecha límite para la transposición de las dos propuestas de Directiva de 5 de julio de 2016.

2.5. El complejo marco político y legislativo de la 5AMLD incluye, solo en 2015, otras dos iniciativas: la *Agenda Europea de Seguridad* <sup>(12)</sup> y la propuesta de *Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo* <sup>(13)</sup>, que establece una nueva tipificación de los delitos relacionados con la financiación del terrorismo.

2.6. El 14 de julio de 2016, la Comisión aprobó el Reglamento Delegado sobre identificación de terceros países de alto riesgo y una lista anexa <sup>(14)</sup> que recoge la aprobada por el GAFI en su reunión de Busan (Corea) de 24 de junio de 2016.

2.7. La propuesta de 5AMLD impone algunos nuevos compromisos de diligencia debida que deben aplicar las entidades obligadas —entidades financieras, profesionales relacionados, proveedores de servicios a fideicomisos y juegos de azar, agentes inmobiliarios, etc.— a sus clientes, nuevos y existentes. Y sobre todo prevé, en su artículo 18 bis, medidas reforzadas de diligencia debida con respecto a los clientes con actividad en terceros países de alto riesgo. Los Estados miembros podrán aplicar también contramedidas a las jurisdicciones de alto riesgo, incluida la prohibición de establecer en ellos sucursales u oficinas de representación o realizar transacciones financieras.

2.8. Una novedad es que las plataformas de cambio de monedas virtuales y los proveedores de servicios de custodia de monederos electrónicos se incluirán en su ámbito de aplicación y tendrán la consideración de entidades obligadas a los efectos de las medidas de diligencia debida. Se suprime el anonimato para el uso en línea de las tarjetas de prepago y se baja el umbral de obligación de identificación de 250 a 150 EUR en su uso presencial.

<sup>(2)</sup> International Consortium of Investigative Journalist.

<sup>(3)</sup> COM (2016) 452 final.

<sup>(4)</sup> COM (2016) 451 final.

<sup>(5)</sup> EPRS-EP: «The inclusion of financial services in EU free trade and association agreements: Effects on money laundering, tax evasion and avoidance. Ex-Post Impact Assessment» (La inclusión de los servicios financieros en los acuerdos de libre comercio y de asociación europeos: efectos sobre el blanqueo de capitales, la evasión fiscal y la elusión fiscal. Evaluación de impacto retrospectiva), p. 18.

<sup>(6)</sup> Offshore Leaks Database.

<sup>(7)</sup> EPRS, *op.cit.*; p. 19.

<sup>(8)</sup> EPRS, *op.cit.*; p. 21.

<sup>(9)</sup> COM(2016) 50 final.

<sup>(10)</sup> DO L 141 de 5.6.2015, p. 73.

<sup>(11)</sup> DO L 258 de 1.10.2009, p. 11.

<sup>(12)</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>(13)</sup> COM(2015) 625 final, p. 2.

<sup>(14)</sup> C(2016) 4180 final.

2.9. La 5AMLD propone también reforzar las competencias de las UIF y promover la cooperación entre ellas; facilitar la identificación de los titulares de cuentas bancarias y de pago, estableciendo registros centrales automatizados nacionales de las mismas; y obligar a la identificación y registro de los titulares reales de las empresas (rebajando el umbral del 25 % al 10 % de la propiedad), de los fideicomisos y de las fundaciones y entidades similares, así como permitir el acceso público a esta información con determinadas condiciones.

### 3. Observaciones generales

3.1. Las diversas formas de delincuencia que utilizan el lavado de dinero y los paraísos fiscales en contra de los derechos fundamentales de toda la población son muy graves. El blanqueo de capitales no cesa de aumentar a pesar de los esfuerzos promovidos por las autoridades europeas y nacionales.

3.2. La liberalización de los flujos financieros en el mundo y la velocidad de aplicación de nuevas tecnologías digitales a sus transacciones dificultan la lucha contra la utilización del sistema financiero para fines criminales. Las investigaciones sobre los últimos atentados del terrorismo yihadista en Europa han proporcionado información sobre formas de financiación de los mismos no contempladas en la 4AMLD. Esto justifica proponer su modificación cuando todavía no ha entrado en vigor y adelantar la fecha límite para su transposición.

3.3. El CESE manifiesta su acuerdo, en líneas generales, con las medidas propuestas en la 5AMLD y cree que pueden ser útiles para ayudar a acabar con el terrorismo y el blanqueo de capitales.

3.4. Una salvedad podría derivarse de las consecuencias sobre los derechos fundamentales, en particular el de protección de los datos personales, de una inadecuada utilización por las autoridades competentes de un gran volumen de información sensible. La propuesta de 5AMLD establece algunas cautelas al respecto. El conocimiento de determinadas conductas gubernamentales que han puesto de manifiesto las revelaciones de WikiLeaks (2010 y 2012) y los papeles de Snowden (2013) nos llevan a proponer que la Comisión estudie la posibilidad de establecer medidas adicionales de protección de los derechos de los ciudadanos frente al uso abusivo de la información registrada. En particular, que analice la viabilidad de establecer algún tipo de calificación penal común para la utilización ilícita de informaciones y datos personales. El CESE podría colaborar en la realización de este estudio.

3.5. Sin perjuicio de las actuales propuestas y otras iniciativas y acciones a nivel europeo que el Comité propone en el presente Dictamen, es de suma importancia que la UE y los Estados miembros, en el futuro, asuman un papel aún más destacado y desempeñen una función de liderazgo en los organismos y foros internacionales que trabajan en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la delincuencia grave conexa, ya que se trata de fenómenos de alcance mundial que por lo general tienen carácter transfronterizo. Son necesarias actuaciones y medidas coordinadas a nivel internacional y mundial a fin de responder con decisión y obtener más resultados, y Europa puede desempeñar un papel de referencia al respecto.

3.6. Muchos ciudadanos europeos siguen sufriendo las consecuencias de la crisis, las políticas de ajuste y el incremento de la pobreza y la desigualdad, mientras llega a su conocimiento que grandes empresas multinacionales practican la elusión y el fraude fiscales y personalidades relevantes del mundo económico, político, cultural o deportivo evaden impuestos y lavan dinero en paraísos fiscales. Algunos de los procedimientos y jurisdicciones son también utilizados para financiar organizaciones terroristas capaces de cometer los crímenes más atroces en Europa y otras partes del mundo. Esta situación es insostenible. Hay que exigir a las autoridades europeas y nacionales eficacia para acabar con ella.

3.7. No obstante lo expresado en el punto 3.2, la consecución de los objetivos de las Directivas AML podría verse seriamente dificultada por las debilidades de la acción política para acabar con los paraísos fiscales, nodos imprescindibles para el blanqueo de capitales. También por una insuficiente articulación de las iniciativas contra el blanqueo de capitales con las relacionadas con la lucha contra los delitos que lo promueven (fraude fiscal, pertenencia a organizaciones terroristas o criminales, tráfico de armas, drogas y personas, etc.) en un contexto marcado por la pervivencia de prácticas de competencia fiscal desleal en la UE.

3.8. La lista de países de alto riesgo que la Comisión publicó el 14 de julio de 2016<sup>(15)</sup> no incluye a ninguno de la lista de los papeles de Panamá. Este hecho es paradójico ya que uno de los argumentos esgrimidos por la Comisión para proponer la 5AMLD son las revelaciones contenidas en dichos documentos. En la lista solo figura un país de alto riesgo que no colabora: Corea del Norte. En el Grupo II, que incluye a los países que se han comprometido a subsanar las deficiencias y han solicitado asistencia técnica para ejecutar el Plan de Acción del GAFI, está Irán. En el Grupo I de países que ya han elaborado el plan de acción que les permitirá salir de la lista en cuanto cumplan sus prescripciones figuran nueve países (cuatro de ellos en guerra: Afganistán, Irak, Siria y Yemen). Una parte del dinero que financia el terrorismo pasa por estos países. Sin embargo, lo que muestran todos los análisis e investigaciones sobre el tema es que el blanqueo de capitales procedentes de las demás formas de delincuencia no se realiza en ellos.

3.9. Hay que lamentar que un organismo como el GAFI, que realiza una labor tan importante en el análisis de la delincuencia financiera internacional y en la proposición de los medios para combatirla, no haya encontrado el modo adecuado para confeccionar sus listas de países de riesgo. Es lógico que la Comisión se sirva de las Recomendaciones<sup>(16)</sup> y otras propuestas del GAFI para combatir el blanqueo de capitales. Pero en este caso, el plegarse a sus propuestas puede anular parte de la eficacia de la 5AMLD, dado que las medidas reforzadas del artículo 18 bis solo se aplicarán a los terceros países de alto riesgo.

3.10. El CESE considera que la eficacia práctica de la 5AMLD requeriría: o bien revisar la lista de terceros países de alto riesgo para incluir en ella a los países o territorios donde se realizan las principales operaciones de blanqueo de capitales, o ampliar el ámbito de aplicación del artículo 18 bis a todas las entidades obligadas y jurisdicciones que, por las informaciones en poder de las UIF, sean sospechosas de realizar operaciones de blanqueo de capitales. El CESE propone también que se confeccione una lista única de jurisdicciones que no colaboran en la persecución de los delitos económicos.

3.11. El que una parte no desdeñable de las operaciones de blanqueo se realicen en jurisdicciones dependientes de Estados miembros debería llevar a todas las instituciones de la UE a establecer un compromiso político firme para acabar con los paraísos fiscales en su territorio. En concreto, las obligaciones de identificación de los titulares reales de las cuentas bancarias, de la propiedad de las empresas y de todas las partes de los fideicomisos y de las transacciones, que se exigen a las entidades obligadas de la UE en la propuesta de 5AMLD, deberían extenderse a todos los territorios cuya soberanía depende de los Estados miembros, incluyendo a aquellos que gozan de legislaciones fiscales especiales. En este orden de cosas, y a fin de cumplir con sus obligaciones, las entidades obligadas deberían tener la posibilidad de apoyarse también en los datos de los registros nacionales (oficiales). Igualmente, las medidas reforzadas del artículo 18 bis deberían aplicarse a las jurisdicciones dependientes de Estados de la UE que realizan operaciones de lavado de dinero.

3.12. El fraude y la elusión fiscales están muy relacionados con el blanqueo de capitales. Una parte del dinero blanqueado procede del fraude y la elusión fiscales. Es necesario coordinar la prevención y la represión de ambos tipos de delitos, tanto en el plano legislativo como en el de la acción política y en las actuaciones de los servicios de inteligencia, policiales y de los sistemas judiciales. El CESE ha valorado positivamente las últimas iniciativas de la Comisión para combatir el fraude y la elusión fiscales en la UE, pero siguen siendo insuficientes, por lo que serían necesarias otras adicionales que se articularan con las que se adopten contra el blanqueo de capitales.

3.13. La lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo requiere una estrecha cooperación entre los distintos servicios de inteligencia y de seguridad de los Estados miembros, y de estos con Europol. Hay que reconocer que los niveles actuales de cooperación son insuficientes. A pesar de las declaraciones públicas de los responsables nacionales y europeos y del apoyo ciudadano al refuerzo de esta cooperación, tras cada atentado terrorista salen a la luz pública importantes deficiencias de coordinación. En ocasiones los fallos de coordinación se detectan entre los distintos servicios de un mismo Estado. Hay que poner todos los medios para acabar con esta situación.

<sup>(15)</sup> Reglamento Delegado C(2016) 4180 y anexo con la lista de países: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2016/ES/3-2016-4180-ES-F1-1-ANNEX-1.PDF>.

<sup>(16)</sup> Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación.

3.14. En los últimos años la UE ha negociado o firmado importantes tratados de libre comercio y asociación económica. En estos momentos negocia un tratado de la importancia de la ATCI. Estos tratados deberían proporcionar una excelente ocasión para establecer medidas bilaterales o birregionales de lucha contra el fraude y la elusión fiscales, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. El CESE pide a la Comisión que estudie el modo de introducir un capítulo de esta naturaleza en los tratados que se negocian en la actualidad y en la revisión de aquellos que ya están vigentes. El CESE coincide plenamente en este punto con las conclusiones del estudio del PE antes mencionado<sup>(17)</sup>.

#### 4. Observaciones específicas

4.1. Las UIF de los Estados miembros tienen que desarrollar una importante labor de información, vigilancia y prevención, incluida la anticipación de los rápidos cambios que se producen en las tecnologías susceptibles de ser utilizadas en el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La rapidez en las respuestas nacionales y de la puesta en común europea de sus diferentes investigaciones es muy necesaria. La coordinación permanente y ágil de las UIF es fundamental. El CESE opina que sería conveniente crear un instrumento europeo de vigilancia, coordinación y anticipación tecnológica.

4.2. Las entidades obligadas, definidas en las 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup> Directivas AML, tienen que realizar tareas de vigilancia y control de personas y movimientos sospechosos. Sin embargo, no se contemplan en estas Directivas requerimientos u obligaciones sobre las actividades de las entidades obligadas en terceros países de alto riesgo. Debería ponerse fin a esta situación en la que se vigila más a los clientes que a las propias entidades.

4.3. Del Dictamen del CESE CCMI/132 «Combatir la corrupción»<sup>(18)</sup> son especialmente útiles, en relación con el presente Dictamen las siguientes recomendaciones: a) elaborar una estrategia quinquenal de lucha contra la corrupción, coherente y global, con su subsiguiente plan de acción; b) crear una Fiscalía Europea y reforzar las capacidades de Eurojust, y c) obligar a las empresas multinacionales a comunicar los datos financieros claves sobre su actividad en todos los países en los que operan.

4.4. En opinión del CESE, sería necesario establecer una armonización europea del tratamiento penal —definiciones y penas— del conjunto de delitos relacionados con el blanqueo de capitales, el fraude fiscal, la corrupción y la financiación del terrorismo y de sus conexiones. La Comisión y la Autoridad Bancaria Europea deberían promover también la armonización de las sanciones por incumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades obligadas.

4.5. La lucha contra el blanqueo de capitales es de gran importancia y debería llevarse a cabo con determinación, solidez y eficacia. Por lo tanto, es sumamente importante que los textos y los conceptos en las medidas propuestas sean lo más claros posibles. Ello va en beneficio de la seguridad jurídica necesaria para todos aquellos que deben aplicar estos textos y, al mismo tiempo, propicia una aplicación uniforme en toda la Unión.

4.6. El Comité valora positivamente la rapidez con que van a tramitarse estas propuestas y confía en que se adopten y entren en vigor en un breve plazo de tiempo. Sin embargo, ello no puede ir en detrimento de la calidad de los resultados. Por ello, es conveniente establecer un calendario realista y directrices claras para la transposición de la legislación y su aplicación en los Estados miembros.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

<sup>(17)</sup> EPRS, *op. cit.*, pp. 59.

<sup>(18)</sup> DO C 13 de 15.1.2016, p. 63.