

Bruselas, 24.7.2019
COM(2019) 360 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO**

**Hacia una mejor aplicación del marco de la UE para la lucha contra el blanqueo de
capitales y la financiación del terrorismo**

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Hacia una mejor aplicación del marco de la UE para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

I. INTRODUCCIÓN

Los riesgos de blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo siguen siendo motivo de gran preocupación en lo que respecta a la integridad del sistema financiero de la Unión y a la seguridad de sus ciudadanos. Según Europol¹, entre el 0,7 y el 1,28 % del producto interior bruto anual de la Unión Europea (UE) se «detecta como relacionado con actividades financieras sospechosas»². La lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo constituye, por tanto, una prioridad importante para la Unión y es uno de los elementos que conforman la Unión de la Seguridad.

Con el tiempo, la Unión ha ido desarrollando un sólido marco normativo para la prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, en consonancia con las normas internacionales adoptadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional. El marco normativo debe seguir el ritmo de la creciente integración de los flujos financieros en el mercado interior, las tendencias cambiantes, la evolución tecnológica y la habilidad de los delincuentes para aprovechar toda grieta o laguna del sistema.

La presente Comunicación resume un conjunto de informes relativos al marco jurídico de la Unión para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y a su aplicación. Va acompañada del análisis supranacional de riesgos que la Comisión elabora bienalmente³ sobre los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a los que se enfrenta el mercado interior de la Unión, así como de una evaluación de los casos recientes de supuesto blanqueo de capitales que implican a entidades de crédito de la UE, y de informes sobre la cooperación entre las unidades de información financiera⁴ y sobre la interconexión de los mecanismos automatizados centralizados nacionales de los Estados miembros en materia de cuentas bancarias⁵.

Las conclusiones expuestas en la presente Comunicación y en los informes adoptados hoy tienen por objeto informar sobre el modo en que podría mejorarse el marco de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como sentar las bases para ulteriores debates con las partes interesadas pertinentes.

II. CONTEXTO: EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO HASTA LA FECHA

En los últimos años, la Unión ha reforzado considerablemente su marco jurídico en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La cuarta Directiva

¹ Europol es la agencia de la UE en materia policial, <https://www.europol.europa.eu/>

² Europol Financial Intelligence Group, Informe *From suspicion to action*, («De la sospecha a la acción»), 2017:

<https://www.europol.europa.eu/publications-documents/suspicion-to-action-converting-financial-intelligence-greater-operational-impact>

³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionados con actividades transfronterizas, COM(2019) 370.

⁴ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por el que se evalúa el marco de la cooperación entre las unidades de información financiera, COM(2019) 371.

⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la interconexión de los mecanismos automatizados centralizados nacionales (registros centrales o sistemas centrales electrónicos de consulta de datos) de los Estados miembros en materia de cuentas bancarias, COM(2019) 372.

antiblanqueo⁶ se adoptó en mayo de 2015 y debía ser transpuesta por los Estados miembros en junio de 2017 a más tardar⁷.

Como parte del Plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, adoptado en febrero de 2016⁸, y en respuesta a las revelaciones de los papeles de Panamá de abril de 2016, en abril de 2018 se adoptó la quinta Directiva antiblanqueo⁹, que los Estados miembros deben transponer a su ordenamiento interno en enero de 2020 a más tardar. Esta revisión aumenta la transparencia de la información sobre la titularidad real, ofrece a las unidades de información financiera mayor acceso a la información, refuerza la cooperación entre los supervisores y regula las monedas virtuales y las tarjetas de prepago para reforzar la prevención de la financiación del terrorismo.

Por lo que se refiere al sector financiero, las nuevas normas sobre el intercambio y la difusión de información deberían suponer una mejora significativa en la cooperación entre los supervisores prudenciales y los encargados de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo¹⁰, así como un refuerzo del papel de la Autoridad Bancaria Europea a la hora de garantizar el cumplimiento de las normas de la Unión y mejorar la cooperación en cuestiones relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Por otra parte, la Directiva 2018/1673, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal¹¹, complementa este marco preventivo al armonizar la definición del delito de blanqueo de capitales y las sanciones conexas. La Directiva entró en vigor en diciembre de 2018 y los Estados miembros tienen hasta diciembre de 2020 para transponerla.

La Directiva 2019/1153, que facilita el uso de información financiera y de otro tipo¹², refuerza el marco jurídico penal al acelerar el acceso de las autoridades policiales y judiciales a la información financiera y mejorar el intercambio de información financiera entre las autoridades policiales y judiciales y las unidades de información financiera. La Directiva entrará en vigor en agosto de 2019 y los Estados miembros tendrán hasta agosto de 2021 para su transposición.

III. RIESGOS DE BLANQUEO DE CAPITALES Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO Y ÁMBITOS SUSCEPTIBLES DE MEJORA

A pesar de la reciente mejora del marco legislativo, siguen existiendo retos. La Comisión publica hoy una serie de informes que evalúan los riesgos e identifican ámbitos susceptibles de mejora.

⁶ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, 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 el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión, DO L 141 de 5.6.2015, p. 73.

⁷ La Comisión está evaluando la transposición de la cuarta Directiva antiblanqueo, al tiempo que trabaja para verificar que los Estados miembros aplican las normas. La Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra los veintiocho Estados miembros, pues considera que las comunicaciones que le remitieron no garantizaban la transposición plena de la Directiva.

⁸ COM(2016) 050 final.

⁹ Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, 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 modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE, DO L 156 de 19.6.2018, p. 43.

¹⁰ Directiva (UE) 2019/878 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo que respecta a los entes exentos, las sociedades financieras de cartera, las sociedades financieras mixtas de cartera, las remuneraciones, las medidas y las facultades de supervisión y las medidas de conservación del capital, DO L 150 de 7.6.2019.

¹¹ Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal, PE/30/2018/REV/1; DO L 284 de 12.11.2018, p. 22.

¹² Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo, DO L 186 de 11.7.2019.

a) Evaluación de los riesgos que afectan a la Unión

En primer lugar, la Comisión presenta una **evaluación supranacional de riesgos** de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior de la Unión y que están relacionados con actividades transfronterizas, como exige el artículo 6 de la cuarta Directiva antiblanqueo. Con ella se actualiza la primera evaluación supranacional de riesgos adoptada en 2017¹³ y se hace un seguimiento de las recomendaciones formuladas a los agentes implicados en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo¹⁴.

El informe muestra que los distintos agentes han aplicado la mayoría de las recomendaciones de la primera evaluación supranacional de riesgos. Al mismo tiempo, persisten algunas vulnerabilidades horizontales, en particular en relación con los productos anónimos, la identificación de los titulares reales, y los nuevos productos no regulados, como los activos virtuales. Se espera que algunas de ellas se aborden con la próxima transposición de la quinta Directiva antiblanqueo, por ejemplo mediante la inclusión de los proveedores de monedas virtuales en el ámbito de aplicación de la Directiva y la ampliación y mayor accesibilidad de los registros de titularidad real. En el informe de la Comisión sobre las unidades de información financiera y en el informe de la Comisión sobre la evaluación de los casos recientes de supuesto blanqueo de capitales que implican a entidades de crédito de la UE se han identificado otras vulnerabilidades horizontales relativas a las unidades de información financiera y a la supervisión financiera. El informe formula recomendaciones para cada sector, y en la próxima evaluación supranacional de riesgos, que debe llevarse a cabo dentro de dos años, se hará un seguimiento del cumplimiento de estas recomendaciones.

b) Ámbitos susceptibles de mejora del marco de la UE de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

El informe sobre la **evaluación de los casos recientes de supuesto blanqueo de capitales que implican a entidades de crédito de la UE**¹⁵ se basa en hechos extraídos de estudios de casos que abarcan una muestra de diez casos públicos en los que estuvieron implicadas entidades de crédito durante el período 2012-2018. Evalúa el papel de las entidades de crédito y las atribuciones y acciones de los supervisores de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y los supervisores prudenciales. El informe se presenta como respuesta a las conclusiones del Consejo sobre un plan de acción contra el blanqueo de capitales, de 4 de diciembre de 2018¹⁶, en el que se invitaba a la Comisión a llevar a cabo una «revisión *ex post* de los casos recientes de supuesto blanqueo de capitales que implican a entidades de crédito de la UE».

El análisis de los casos seleccionados reveló episodios significativos de entidades de crédito que no cumplían los requisitos básicos de la Directiva antiblanqueo, tales como la evaluación de riesgos, la diligencia debida con respecto al cliente y la notificación de transacciones y actividades sospechosas a las unidades de información financiera. En algunos casos, los supervisores consiguieron detectar de manera preventiva las deficiencias de las entidades de crédito y requerir medidas correctoras, pero en otros casos los supervisores solo intervinieron

¹³ COM (2017) 340 final de 26.6.2017.

¹⁴ La evaluación de los riesgos asociados a terceros países que suponen una amenaza importante para el sistema financiero de la Unión sigue siendo un proceso distinto de esta evaluación supranacional de riesgos y se lleva a cabo mediante actos delegados de la Comisión que identifican a tales terceros países de alto riesgo. La lista actual de terceros países de alto riesgo se fijó en el Reglamento Delegado (UE) 2016/1675 de la Comisión, de 14 de julio de 2016, por el que se completa la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo identificando los terceros países de alto riesgo con deficiencias estratégicas, modificado en último lugar por el Reglamento Delegado (UE) 2018/1467, de 27 de julio de 2018. Tras el rechazo por el Consejo del Reglamento Delegado adoptado por la Comisión el 13 de febrero de 2019, que habría sustituido a la lista actual, la Comisión está manteniendo un diálogo con el Parlamento Europeo y el Consejo sobre un método perfeccionado y ha intensificado su colaboración con los terceros países pertinentes y con el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

¹⁵ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de los casos recientes de supuesto blanqueo de capitales que implican a entidades de crédito de la UE, COM(2019) 373.

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

después de que se materializaran los riesgos significativos o tras incumplimientos reiterados en materia de cumplimiento y gobernanza. La oportunidad y eficacia de las subsiguientes medidas de supervisión impuestas a las entidades de crédito variaron de forma considerable. La supervisión de grupo desde la perspectiva de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo fue en gran medida deficiente. La fragmentación de la regulación y la supervisión menoscabó la eficacia de la cooperación entre los distintos agentes implicados.

El informe sobre las **unidades de información financiera**¹⁷ evalúa el marco de cooperación de dichas unidades con terceros países, así como los obstáculos y las oportunidades para reforzar la cooperación entre las unidades de información financiera de la Unión Europea, incluida la posibilidad de crear un mecanismo de coordinación y apoyo. El informe se ha publicado en respuesta a la obligación jurídica de la Comisión con arreglo al artículo 65, apartado 2, de la Directiva antiblanqueo.

La evaluación puso de manifiesto que algunas unidades de información financiera no logran entablar un diálogo significativo con las entidades obligadas, que se conseguiría mediante información de calidad sobre los informes de operaciones sospechosas. La falta de plantillas para la elaboración de informes también menoscaba la calidad de los informes de las entidades obligadas. Hay varias unidades de información financiera que no cumplen plenamente su obligación de intercambiar información con otras unidades de información financiera. Las dificultades técnicas recurrentes para el funcionamiento de FIU.net parecen haber sido un factor importante que ha complicado el trabajo de las unidades de información financiera a la hora de compartir información. La evaluación también puso de manifiesto que la falta de regulación en relación con el intercambio de información entre las unidades de información financiera de los Estados miembros y las unidades de información financiera de terceros países impidió la existencia de un enfoque armonizado en lo que respecta a dichos intercambios. Asimismo, debe garantizarse la conformidad de tales intercambios con el marco de protección de datos de la Unión.

Por último, se presenta el informe sobre la **interconexión de los mecanismos automatizados centralizados nacionales de los Estados miembros en materia de cuentas bancarias**¹⁸ como respuesta al artículo 32 *bis*, apartado 5, de la Directiva antiblanqueo, que exige que la Comisión evalúe las condiciones y las especificaciones y procedimientos técnicos que garanticen la interconexión segura y eficiente de los mecanismos automatizados centralizados. Por consiguiente, el informe evalúa las distintas soluciones informáticas a nivel de la UE, ya estén operativas o en fase de desarrollo, que pueden servir de modelo para una posible interconexión de los mecanismos centralizados. El informe concluye que la interconexión es técnicamente viable y que, puesto que una futura interconexión a escala de la UE de los mecanismos centralizados aceleraría el acceso a la información financiera y facilitaría la cooperación transfronteriza, la Comisión tiene la intención de seguir consultando a las partes interesadas pertinentes, los gobiernos, las unidades de información financiera, las autoridades policiales y judiciales y los organismos de recuperación de activos en cuanto «usuarios finales» potenciales de un hipotético sistema de interconexión. Para conseguir la interconexión, sería preciso disponer de un instrumento legislativo.

IV. CONCLUSIÓN

La lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es una tarea continua respaldada por un marco normativo que precisa de actualizaciones periódicas para seguir el ritmo de los cambios. Se ha avanzado mucho en la mejora del marco vigente, en particular gracias a los ajustes legislativos realizados en los últimos años. Sin embargo, existen grandes divergencias en la aplicación del marco, lo que plantea un problema estructural en la capacidad de la Unión para evitar que el sistema financiero se utilice con fines ilegítimos.

¹⁷ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo por el que se evalúa el marco de cooperación entre las unidades de información financiera, COM(2019) 371.

¹⁸ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la interconexión de los mecanismos automatizados centralizados nacionales (registros centrales o sistemas centrales electrónicos de consulta de datos) de los Estados miembros en materia de cuentas bancarias, COM(2019) 372.

En un mercado interior integrado, la fragmentación y las deficiencias en la aplicación del marco jurídico suponen una amenaza para la integridad del sistema financiero de la Unión y para la seguridad de la Unión en general. Esta situación necesita de una actuación continuada, firme, rápida y coherente para garantizar que la legislación relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se aplique plenamente de manera coherente y eficaz, en particular por parte de las autoridades competentes clave, como los supervisores y las unidades de información financiera. La Comisión seguirá supervisando la aplicación del marco jurídico actualizado y de las recomendaciones formuladas en su evaluación supranacional de riesgos.

Si bien muchos de los riesgos y deficiencias ya se han abordado o se abordarán en breve gracias a los recientes cambios en el marco normativo, algunas de las deficiencias detectadas son de naturaleza estructural y aún no se han abordado.

Las conclusiones expuestas en los informes hoy adoptados tienen por objeto contribuir al debate sobre el modo en que podría mejorarse el marco de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como sentar las bases para ulteriores debates con las partes interesadas pertinentes.

Podría estudiarse una mayor armonización de las normas relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Una opción sería la transformación de la Directiva antiblanqueo en un Reglamento, con lo que se podría establecer un marco normativo de lucha contra el blanqueo de capitales armonizado y aplicable directamente. También podrían preverse diferentes alternativas para garantizar una supervisión coherente y de alta calidad del sector financiero en lo tocante a la lucha contra el blanqueo de capitales, algo que puede hacer necesario asignar funciones específicas de supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales a un organismo de la Unión. Además, las evaluaciones revelan la necesidad de un mecanismo más sólido para coordinar y apoyar la cooperación transfronteriza y el análisis por parte de las unidades de información financiera.