

Bruselas, 24.7.2019
COM(2019) 373 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre la evaluación de los recientes supuestos casos de blanqueo de capitales con la
implicación de entidades de crédito de la UE

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la evaluación de los recientes supuestos casos de blanqueo de capitales con la implicación de entidades de crédito de la UE

I. INTRODUCCIÓN

Con el tiempo, la Unión ha desarrollado un sólido marco normativo para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, en consonancia con las normas internacionales adoptadas por el Grupo de Acción Financiera Internacional. No obstante, recientemente se han producido una serie de incidentes en los que se han visto implicados bancos europeos que han hecho que la atención se centre en el modo en que se aplican las normas de la Unión.

El 12 de septiembre de 2018, la Comisión publicó una Comunicación¹ que proponía medidas inmediatas destinadas a abordar algunas de las deficiencias institucionales y normativas más fácilmente identificables, tras la cual se publicó otra Comunicación relativa a la Unión Económica y Monetaria² en la que la Comisión reiteró que dichas medidas inmediatas debían ir seguidas de una reflexión más profunda sobre otras medidas que podrían necesitarse para garantizar la eficacia del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a largo plazo.

Los colegisladores de la Unión también coinciden en la necesidad de identificar cualquier deficiencia estructural en el actual marco normativo y de supervisión³. La Comisión Especial sobre Delitos Financieros y Evasión y Elusión Fiscales y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo han exigido repetidamente que se evalúe la idoneidad del marco actual. El 4 de diciembre de 2018, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre un Plan de Acción contra el Blanqueo de Capitales⁴, en el que invitaba a la Comisión a realizar una revisión ex post de los recientes supuestos casos de blanqueo de capitales con la implicación de entidades de crédito de la UE.

El presente informe constituye la respuesta de la Comisión. Su objetivo principal es señalar las deficiencias y las enseñanzas extraídas y aportar datos con vistas a fundamentar cualquier medida política adicional que pueda considerarse necesaria. Los datos se han obtenido de estudios de casos que abarcan una muestra de diez bancos⁵ durante el período 2012-2018, aunque algunos de

¹ Comunicación de la Comisión: «Reforzar los marcos de supervisión prudencial y de supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales de la Unión aplicables a las entidades financieras», COM/2018/645 final, 12.9.2018.

² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Central Europeo: «La profundización de la Unión Económica y Monetaria Europea: balance una vez transcurridos cuatro años desde el Informe de los cinco presidentes», COM(2019) 279 final, 12.6.2019.

³ El marco pertinente se establece principalmente en la 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 deroga la Directiva modificada (la Directiva contra el blanqueo de capitales), y se complementa con las disposiciones de la Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, en su versión modificada (la Directiva sobre requisitos de capital).

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/12/04/money-laundering-council-adopts-conclusions-on-an-action-plan-for-enhanced-monitoring/>

⁵ Los diez bancos incluidos en la muestra no han sido sometidos a un análisis holístico, sino que la revisión se centró en hechos específicos de dominio público relacionados con bancos individuales y las medidas de supervisión relacionadas. Las conclusiones de este informe no son necesariamente características de cada uno de los casos estudiados, ni tienen el mismo peso en todos los casos a los que se aplican. En la muestra de casos se incluía a los siguientes bancos: ABLV Bank en relación con los hechos que provocaron el cierre del banco, Danske Bank en relación con los hechos que provocaron el cierre de su sucursal estonia, Deutsche Bank en relación con el caso de mirror trading (réplica de operaciones), que dio lugar a la

los hechos estudiados son anteriores a dicho período. Los bancos fueron elegidos a raíz de la petición del Consejo y con el fin de garantizar una perspectiva suficientemente exhaustiva de las deficiencias relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales en distintos tipos de entidades de crédito⁶ y englobar una serie de distintas respuestas de supervisión, así como analizar la repercusión de los casos. La selección de los casos no debe considerarse de ningún modo una acusación o una imputación de responsabilidad a los bancos o autoridades públicas individuales, ni un indicio de que no ha habido ningún problema en relación con otros bancos o autoridades públicas. Cabe señalar que el presente informe se entiende sin perjuicio del derecho de la Comisión a iniciar procedimientos de infracción contra los Estados miembros por violar el Derecho de la Unión.

Durante el período de referencia, los marcos normativos e institucionales han evolucionado considerablemente. Los requisitos jurídicos aplicables se recogían en la 3.^a o en la 4.^a Directiva contra el blanqueo de capitales⁷. De la 3.^a y la 4.^a Directiva sobre requisitos de capital⁸ se derivaron otros requisitos relativos a los sistemas de gestión de riesgos y de gobernanza.

La Comisión obtuvo datos a través de una investigación documental y conversaciones con las entidades de crédito y las autoridades públicas de once Estados miembros. El Banco Central Europeo, en su calidad de supervisor, y las tres Autoridades Europeas de Supervisión también estaban estrechamente asociados.

Si bien la finalidad principal del informe consiste en presentar datos comunes a todos o varios de los estudios de casos analizados, es inevitable que, al analizar los casos individuales, también se hayan detectado problemas que pueden ser específicos de un banco o una jurisdicción concretos. En tales casos, los datos obtenidos únicamente se han descrito cuando, debido a su gravedad o naturaleza específica, pueden aportar enseñanzas concretas relativas al marco jurídico o institucional de la Unión.

Los datos se organizan en dos categorías:

- destacar hechos acaecidos en entidades de crédito;
- estudiar cómo han actuado las diversas autoridades públicas en relación con los hechos.

Si bien es importante comprender el contexto del marco jurídico aplicable en el momento en que se produjeron los hechos, también resulta útil analizar los datos obtenidos desde la perspectiva de los recientes cambios normativos e institucionales, en particular la adopción de la 5.^a Directiva contra el blanqueo de capitales, la 5.^a Directiva sobre requisitos de capital⁹ y la evaluación de las

imposición de multas, FBME Bank en relación con los hechos que provocaron su cierre, ING en relación con los hechos que dieron lugar al acuerdo con el Ministerio Fiscal neerlandés, Nordea en relación con los hechos que derivaron en multas por deficiencias en el cumplimiento de las normas contra el blanqueo de capitales, Pilatus Bank en relación con los hechos que provocaron su cierre, Satabank en relación con los hechos que dieron lugar a la restricción de sus operaciones, Société Générale en relación con los hechos que dieron lugar a la imposición de multas por deficiencias en el cumplimiento de las normas contra el blanqueo de capitales y Versobank en relación con los hechos que provocaron el cierre del banco.

⁶ En términos de tamaño, modelo de negocio, presencia transfronteriza, modelos de gobernanza, etc.

⁷ 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 0849 de 9.7.2018, p. 1).

⁸ Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (DO L 177 de 30.6.2006, pp. 1-200) y Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO L 176 de 27.6.2013, pp. 338-436).

⁹ 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).

Autoridades Europeas de Supervisión¹⁰. Asimismo, este informe debería analizarse junto con el Informe de la Comisión sobre la evaluación supranacional de los riesgos¹¹, el Informe de la Comisión sobre las Unidades de Inteligencia Financiera¹² y el Informe de la Comisión sobre la interconexión de los mecanismos centralizados automatizados nacionales de los Estados miembros relacionados con las cuentas bancarias¹³, todos ellos publicados al mismo tiempo que el presente informe.

La lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es una labor continua respaldada por un marco normativo que ha de actualizarse con regularidad para reflejar los cambios que se vayan produciendo. Se ha avanzado mucho en la mejora del marco existente, especialmente gracias a los ajustes legislativos realizados desde 2018. Sin embargo, cada vez resulta más evidente que el marco se aplica de manera muy desigual, lo que revela un problema estructural en la capacidad de la Unión para evitar que el sistema financiero se utilice para fines ilegítimos.

II. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS SISTEMAS DE DEFENSA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITAL Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO DE LAS ENTIDADES DE CRÉDITO

Si bien al revisar los casos se han detectado deficiencias en los sistemas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de todas las entidades de crédito incluidas en nuestra muestra, no todas las deficiencias son idénticas y el análisis conjunto ha derivado en la compilación de una *tipología indicativa* de fallos, que no es necesariamente común a todas las entidades analizadas¹⁴.

Mediante el análisis se han determinado cuatro grandes categorías en las que se pueden clasificar las deficiencias:

- 1) cumplimiento ineficaz o incumplimiento de los requisitos legales aplicables a los sistemas y controles de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;
- 2) carencias en materia de gobernanza en relación con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;
- 3) desajustes entre la propensión al riesgo y la gestión de riesgos;
- 4) negligencia de las políticas de grupo en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

¹⁰ 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, y la 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, pp. 253-295) y la evaluación de las Autoridades Europeas de Supervisión que se adoptará formalmente el XXX.

¹¹ 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].

¹² Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo en el que se evalúa el marco de cooperación entre las Unidades de Inteligencia Financiera [COM(2019) 371].

¹³ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la interconexión de los mecanismos centralizados automatizados nacionales (registros centrales o sistemas centrales electrónicos de consulta de datos) de los Estados miembros relacionados con las cuentas bancarias [COM(2019) 372].

¹⁴ Hay grandes diferencias en lo que respecta a las manifestaciones o las causas detalladas de los flujos relativos a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, ya que también hay diferencias en relación con su intensidad.

1. Incumplimiento de la legislación en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

Con arreglo al marco jurídico para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la Unión, se exige a las entidades de crédito que: i) definan y evalúen los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo e implanten políticas, controles y procedimientos para mitigar y gestionar satisfactoriamente dichos riesgos; ii) ejerzan la diligencia debida correspondiente con respecto al cliente; y iii) informen oportunamente a la Unidad de Inteligencia Financiera en caso de sospechas de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo.

En muchos de los casos evaluados, las entidades de crédito no dieron prioridad en sus políticas al cumplimiento de la legislación en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En algunos casos, aunque se habían implantado formalmente sistemas de control, no se realizó ninguna evaluación global de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a nivel de las entidades individuales o a nivel de grupo. Asimismo, en algunos casos los departamentos de cumplimiento adolecían de falta de personal, o la función de cumplimiento rara vez participaba en la adopción de las decisiones finales.

Al no ejercer la diligencia debida correspondiente con respecto al cliente, algunas entidades de crédito no conocían realmente las operaciones de sus clientes y, básicamente, eran incapaces de concluir si la actividad de un cliente era o no sospechosa. Muchas entidades de crédito tenían dificultades para determinar la identidad de los titulares reales de sus clientes, ya que su identificación resulta onerosa y aún no existían registros de beneficiarios efectivos. En varios casos, aunque las entidades realizaban negocios con numerosas personas del medio político, ni se las identificó como tales ni se las trató como clientes de alto riesgo, vulnerando así las leyes nacionales que transponían la Directiva contra el blanqueo de capitales. En otros casos, las deficiencias relativas a los modelos de imputación remota dificultaron los pasos de la supervisión de transacciones (por ejemplo, conocer el origen de las órdenes y los pagos o identificar operaciones comerciales vinculadas entre distintas jurisdicciones¹⁵).

Por último, pudieron detectarse ciertas deficiencias en lo que respecta a la notificación a las Unidades de Inteligencia Financiera. Por ejemplo, en un caso específico, las alertas generadas por los sistemas de control automatizado se limitaron a un número que se consideró adecuado en relación con el número de personas que gestionaban dichas alertas, mientras que, en otros casos, las entidades de crédito no contaban con herramientas de evaluación de riesgos adecuadas para poder analizar las transacciones. En la mayoría de los casos, el número de informes de transacciones sospechosas presentados fue bajo, y el número de informes de transacciones sospechosas procesables fue incluso inferior.

En un reducido número de casos examinados, los empleados podrían haber participado directamente en un delito blanqueo de capitales o ayudado a los clientes a cometer el delito¹⁶. En otros casos, la negligencia en relación con los controles de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo hizo que el blanqueo de capitales por parte de los clientes fuera posible o altamente probable.

¹⁵ Una entidad de crédito evaluada disponía de estructuras de grupo complejas que ejecutaban transacciones en jurisdicciones extranjeras que, posteriormente, se imputaban a través de una sucursal extranjera en la Unión. Este modelo concreto presenta riesgos relativos a la participación de terceros en los pagos y tiende a asociarse con la delegación total de la diligencia debida con respecto al cliente a la entidad que realiza la imputación de forma remota.

¹⁶ Cabe señalar que estos casos deben ser investigados por las autoridades nacionales. La Comisión Europea no tiene competencia a este respecto.

Estudio de caso: aplicación de políticas y controles contra el blanqueo de capitales

En un caso, las investigaciones penales nacionales sobre varias organizaciones que poseían cuentas en un banco hicieron sospechar que el banco o sus empleados habían contribuido a posibilitar el blanqueo de capitales a través de estas cuentas. La posterior ampliación de las investigaciones a las políticas y procedimientos del banco revelaron deficiencias importantes en la aplicación de los controles de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo por parte del banco en relación con la diligencia debida con respecto al cliente, la supervisión de las transacciones y la notificación de transacciones sospechosas, a pesar de la aparente solidez de las políticas y los controles en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo que mostraba la documentación.

2. Fallos en materia de gobernanza

Con arreglo a la Directiva sobre requisitos de capital¹⁷, las entidades de riesgo deberían contar con disposiciones en materia de gobernanza para garantizar una gestión sólida y eficaz de los riesgos. Esto incluye mecanismos de control internos adecuados que eviten fallos en el marco de cumplimiento. El análisis reveló deficiencias en las disposiciones en materia de gobernanza de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de las entidades de crédito (incluidas las «tres líneas de defensa»)¹⁸, su notificación interna, las políticas del grupo y las responsabilidades y la rendición de cuentas de la alta dirección. Dichas deficiencias pueden haber desempeñado un papel importante a la hora de facilitar el blanqueo de capitales en una serie de entidades de crédito o de exponerlas al blanqueo de capitales debido a una prevención ineficaz del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Las tres líneas de defensa

En la mayoría de los casos analizados, hubo indicios de debilidad con respecto a una o varias líneas de defensa, así como en la forma en que las personas responsables de las distintas líneas de defensa interactuaban entre sí. En los casos más graves, la primera línea de defensa (unidades de negocio) era prácticamente inexistente, ya que los empleados que se encontraban en el origen del negocio no cumplían las obligaciones básicas del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, por ejemplo, la obligación de reconocer o notificar tipos de transacciones y clientes sospechosos. La segunda línea de defensa (gestión de riesgos y cumplimiento) también resultó insuficiente en muchas ocasiones, ya que no evaluaba ni mitigaba correctamente los puntos débiles identificados por los empleados «de primera línea» o no reconocía los fallos en materia de cumplimiento de dichos empleados. En varios casos, la tercera línea (auditoría interna) parecía no haber dado suficiente prioridad a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, no era independiente de «la primera línea» o no recibía suficiente atención de la alta dirección. Además, la asignación de recursos o la capacidad de respuesta de las tres líneas de defensa a menudo no se correspondían con los niveles de riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a los que estaba expuesta la entidad, o permanecían invariables (por lo que cada vez resultaban más inadecuadas) aunque la entidad de crédito se involucrara en actividades de mayor riesgo.

Notificación interna de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo

En la mayoría de los casos, el proceso de notificación interna de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo de las líneas de negocio y las funciones de control a la alta dirección o a la dirección local no se había establecido o seguido adecuadamente. Además, la información que llegaba a la alta dirección con frecuencia no era lo suficientemente exhaustiva para permitir tomar decisiones con conocimiento de causa. En los grandes grupos bancarios transfronterizos, las deficiencias en materia de notificación también parecieron deberse a la ausencia de traducciones de los informes de auditoría y a las dificultades del personal local a la hora de acceder a la alta dirección de la entidad de crédito en otro Estado miembro.

¹⁷ Artículo 74 de la Directiva 2013/36/UE sobre requisitos de capital.

¹⁸ Las tres líneas de defensa incluyen: (1.ª línea) las unidades de negocio, (2.ª línea) la función de gestión de riesgos y cumplimiento y (3.ª línea) la función de auditoría interna.

Estudio de caso: fallos en la notificación interna y las líneas de defensa tradicionales

En un caso, el Consejo de Administración puso en marcha investigaciones internas a raíz del informe de un denunciante sobre negocios arriesgados y flujos monetarios sospechosos en determinadas entidades del grupo. La dirección local no había notificado ningún problema al Consejo de Administración, ni el Consejo había leído los informes locales de auditoría interna (redactados en el idioma local).

Responsabilidades y rendición de cuentas de la alta dirección

En varios casos, la alta dirección de las entidades de crédito no estaba lo suficientemente informada acerca de los fallos relativos al cumplimiento de los requisitos de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y los riesgos de blanqueo de capitales, por lo que era incapaz de reconocer y abordar los fallos de manera adecuada y oportuna. En algunos casos, la cultura de empresa fomentada por la alta dirección daba prioridad a la rentabilidad en perjuicio del cumplimiento. Cuando, a petición de la alta dirección, se llevaron a cabo investigaciones internas, en ocasiones estas tuvieron un alcance muy limitado, aunque el nivel de riesgo debería haber provocado una respuesta mucho más exhaustiva. Los fallos de la alta dirección en las entidades de crédito complejas y de gran tamaño también se debieron a la escasa atención que la alta dirección prestaba a los problemas de las unidades de negocio más pequeñas, a pesar del perjuicio desproporcionado que la entidad de crédito sufriría como consecuencia de los problemas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo de dichas unidades de negocio.

Estudio de caso: función de la alta dirección

En un caso, la composición del Consejo de Administración del banco cambió varias veces, incluso a petición de la autoridad de supervisión. El supervisor no estaba satisfecho con la incapacidad de varios Consejos consecutivos de reorientar el negocio para que dejara de centrarse exclusivamente en clientes o ámbitos de alto riesgo.

3. Modelo de negocio y propensión al riesgo

El análisis de los casos sugiere que determinadas entidades de crédito pueden haber buscado activamente modelos de negocio que son arriesgados desde el punto de vista del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Más concretamente, parece que algunas entidades se involucraron en negocios de alto riesgo llevados a cabo directamente en determinadas jurisdicciones (especialmente en terceros países) o que tenían su origen en dichas jurisdicciones, y basaron su modelo de negocio casi exclusivamente en depósitos de no residentes sin establecer controles y políticas proporcionales para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Además, en varios casos hubo importantes exposiciones a riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en el contexto de servicios bancarios de corresponsalía, sin que las entidades contaran con políticas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo específicas o suficientemente claras para dicho negocio. En un intento por buscar oportunidades de negocio, varias entidades de crédito estaban dispuestas a aceptar a clientes que representaban un riesgo sin gestionarlos adecuadamente, entre ellos, personas del medio político y entidades comerciales cuyo titular real no se podía identificar. En algunos casos, las entidades de crédito se involucraron en transacciones anónimas o en relaciones comerciales a distancia sin emprender la diligencia debida correspondiente. En otros casos, algunas entidades de crédito parecen haber promovido un modelo de negocio agresivo consistente en incorporar a clientes y realizar transacciones sobre la base de una diligencia debida con respecto al cliente deliberadamente limitada.

Estudio de caso: mayor propensión al riesgo

En un caso, una entidad de crédito había atraído a muchos de sus clientes a través de un sistema de referencias que pagaba a «presentadores» por traer a nuevos clientes y que confiaba en estos mismos presentadores para comprobar la probidad del posible cliente. Los clientes también pagaban a los presentadores. No hay datos de clientes rechazados durante este proceso, aunque la entidad de crédito cerró las cuentas de algunos clientes y puso fin a sus relaciones con una serie de presentadores cuando el supervisor le impuso una multa por contar con unos controles insuficientes en materia de blanqueo de capitales.

4. Políticas de grupo en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

Algunos de los casos implicaban actividades bancarias emprendidas en distintas partes de un grupo, a través de sucursales establecidas en distintos Estados miembros o terceros países, o a través de filiales ubicadas en Estados miembros distintos al Estado miembro donde se encontraba la sede. La mayoría de estos grupos organizaban sus procesos de cumplimiento, gobernanza y gestión de riesgos para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo con vistas a garantizar principalmente el cumplimiento de los marcos locales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En muchas ocasiones, esto no se complementaba adecuadamente con una política de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a nivel de grupo, con la que las necesidades normativas locales se habrían integrado en una política y unos procesos de cumplimiento y gestión de riesgos del grupo más amplios. La ausencia de una política en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para todo el grupo sugiere que la responsabilidad de abordar los problemas se ha conferido en gran medida a la dirección local. En algunos casos, la dirección local se encontraba en jurisdicciones de terceros países y estaba sujeta a obligaciones que no eran necesariamente tan estrictas como las aplicables en la Unión.

En algunos casos, la empresa matriz parecía tener dificultades para formarse una idea completa y precisa de los riesgos existentes en el grupo. En varias ocasiones, esto parece haber impedido que los problemas locales relacionados con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se tuvieran en cuenta en el contexto de acciones a mayor escala del grupo. En algunos casos, las políticas y procesos de control de las entidades de crédito adquiridas (con frecuencia de forma transfronteriza) no estaban oportunamente alineados con el marco de gestión de riesgos aplicable a todo el grupo, y los sistemas informáticos y de notificación permanecían separados del sistema del grupo y no estaban integrados o interconectados con él. Asimismo, en determinados casos, los problemas de las sucursales parecen haberse descartado a nivel de grupo partiendo de consideraciones de proporcionalidad relativas al tamaño de entidades periféricas locales del grupo, al parecer, ignorando las repercusiones que incluso las actividades y entidades periféricas pueden acarrear para la reputación del grupo en su conjunto.

III. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS AUTORIDADES COMPETENTES

La revisión se ha centrado en las medidas adoptadas por las autoridades de supervisión. El funcionamiento de las Unidades de Inteligencia Financiera y su cooperación con otras autoridades competentes se examina en el Informe sobre la evaluación del marco de cooperación entre las Unidades de Inteligencia Financiera. Además, este informe no incluye las investigaciones penales emprendidas por las autoridades competentes en los Estados miembros, algunas de las cuales siguen en curso.

Las reacciones de supervisión en relación con las deficiencias de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de las entidades individuales fueron muy distintas en lo que se refiere a intensidad, a las medidas adoptadas y al momento en que se produjeron. Puede que no en todos los casos sea posible llegar a conclusiones generalizadas, pero el análisis permite realizar una serie de observaciones que permiten comprender mejor las medidas y prácticas de

supervisión. Dado que el marco institucional está regido por normas complementarias consagradas en los marcos prudenciales y para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, las conclusiones se presentan por separado dependiendo de si las acciones fueron emprendidas por supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo o por autoridades prudenciales.

1. Supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

La 3.^a Directiva contra el blanqueo de capitales obliga a los Estados miembros a exigir a las autoridades competentes que supervisen eficazmente el cumplimiento de la Directiva por parte de todas las entidades y personas a las que se aplica y adopten las medidas necesarias para garantizar dicho cumplimiento. En el caso de las entidades de crédito y financieras, se exigió que las autoridades competentes poseyeran mayores facultades de supervisión, concretamente, la posibilidad de realizar inspecciones in situ e imponer sanciones administrativas y medidas en caso de vulneración de las obligaciones de la Directiva.

a) Facultades, organización y recursos

En la mayoría de los casos, la labor de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo fue realizada por la misma autoridad que también tenía responsabilidades de supervisión prudencial. En un caso, la supervisión fue realizada por la Unidad de Inteligencia Financiera. Con muy pocas excepciones, los supervisores pertinentes parecían disponer de facultades de supervisión adecuadas y suficientes, aunque había divergencias entre sus facultades para imponer sanciones y medidas de supervisión en caso de vulneración de la Directiva contra el blanqueo de capitales. Parece haber una gran diferencia en el nivel¹⁹ de las sanciones aplicables, principalmente debido a la falta de armonización de las sanciones en la 3.^a Directiva contra el blanqueo de capitales.

Al parecer, en varios casos, los supervisores de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo adolecían de una importante falta de personal y, en otros, el personal parecía no tener suficiente experiencia o conocimientos para llevar a cabo sus tareas de supervisión. Esto parece haber afectado a la capacidad de los supervisores de llevar a cabo sus tareas de supervisión de manera eficaz. En la mayoría de los casos evaluados, la intensidad de las acciones de los supervisores nacionales se ha visto muy afectada por la falta de priorización de las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en general, tanto a nivel gubernamental como a nivel de autoridades. En varios casos se produjeron incidentes en el contexto de la crisis financiera, cuando la atención política y pública se centraba en otras carencias del sistema financiero.

b) Supervisión de las entidades locales

En una serie de casos, el supervisor en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a menudo parece haberse basado únicamente en herramientas de supervisión a distancia y haber realizado tan solo algunas inspecciones in situ limitadas o tardías, incluso cuando el riesgo parecía ser elevado. Incluso en los casos en los que se realizaron inspecciones in situ, parece que, con frecuencia, los supervisores solo se basaron en los documentos presentados por las entidades de crédito, sin llevar a cabo controles por muestreo para comprobar si la información presentada por las entidades de crédito era correcta. Esto solía ocurrir en el contexto de lo que los supervisores han descrito como «un clima de confianza» existente entre el supervisor y la entidad supervisada. En muchos casos, siguieron produciéndose fallos fundamentales en materia de cumplimiento durante años antes de que la autoridad de supervisión los detectara o de que el banco los denunciara. En algunos casos, los supervisores en

¹⁹ Mientras que algunas autoridades únicamente podían imponer una sanción máxima de 46 500 EUR por infracción, otras podían imponer sanciones administrativas de millones de euros.

materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo no parecieron reconocer con suficiente rapidez la gravedad de la situación, lo que les impidió interactuar con las entidades supervisadas. A pesar de detectar infracciones, los supervisores no solían adoptar ninguna sanción o medida de supervisión, y se basaban principalmente en recomendaciones y cartas informales.

Estudio de caso: cultura de ejecución

En un Estado miembro, el supervisor nacional pertinente de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo explicó que la cultura de supervisión era «no intrusiva» y se basaba en la confianza. El supervisor se basaba principalmente, pero no de forma exclusiva, en revisiones externas e intercambios por escrito con las entidades supervisadas, y nunca había impuesto sanciones o adoptado otras medidas de supervisión.

c) Supervisión de las entidades transfronterizas

En la mayoría de los casos, las tareas y responsabilidades de supervisión correspondientes de las autoridades pertinentes no se comprendían bien ni se habían acordado previamente para garantizar una cobertura exhaustiva de las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a nivel del grupo y a nivel de los establecimientos particulares. De hecho, al parecer, ningún supervisor en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo asumió la responsabilidad de la supervisión de un grupo, por lo que se dependía únicamente de la supervisión de la empresa local en cada Estado miembro. Algunos supervisores señalaron que la 3.^a Directiva contra el blanqueo de capitales no contemplaba una obligación específica a este respecto. No obstante, estaba implícito que dicha responsabilidad existía tanto en la Directiva como en las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional. Esto se ha aclarado en la 4.^a Directiva contra el blanqueo de capitales.

El análisis reveló que, en varios casos, el supervisor en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo encargado de supervisar al grupo no pudo comprender la gravedad de los problemas de una sucursal debido a la falta de contacto directo o a un contacto directo limitado con la autoridad encargada de la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la sucursal o viceversa. Además, las Unidades de Inteligencia Financiera en cuestión no facilitaron al supervisor del grupo información pertinente ni un análisis sobre las actividades de las sucursales en el extranjero. Esto puede haber llevado a subestimar las repercusiones que los problemas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo acarreaban para la sucursal o el grupo.

d) Medidas de supervisión y su eficacia

A pesar de que se detectaron divergencias entre las facultades jurídicas de los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para imponer sanciones y medidas de supervisión, en varios de los casos evaluados, independientemente del alcance de sus facultades, parece que, con frecuencia, los supervisores vacilaban a la hora de imponer sanciones o adoptar medidas de supervisión. Si bien en algunos casos el supervisor adoptó medidas eficaces e impuso sanciones considerables para infracciones graves, en la mayoría de los casos la gravedad de las violaciones y las sanciones o medidas impuestas no se correspondían, en ocasiones debido a las limitadas facultades jurídicas de las que se disponía. Los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo vacilaron a la hora de imponer nuevas sanciones o medidas en aquellos casos en los que una nueva inspección in situ reveló que las medidas anteriores no se habían aplicado o se habían aplicado insuficientemente. De hecho, hubo enfoques muy distintos en los casos en lo que respecta al recurso a las sanciones para abordar los problemas identificados y su eficacia. Varias autoridades carecían de facultades sancionadoras eficientes, mientras que otras parecían reacias a aplicar las facultades existentes, apelando con frecuencia a la incertidumbre sobre las pruebas disponibles. En varios casos, las autoridades impusieron numerosas medidas de supervisión que no parecen haber aportado mejoras sustanciales. Al parecer, los marcos aplicables o su aplicación

no garantizaban que los supervisores pudieran aplicar sanciones y medidas eficaces, proporcionadas y disuasorias.

En algunos casos, cuando las entidades de crédito no respondieron a los requisitos de supervisión que exigían mejores controles específicos para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para alinearlos con los niveles de riesgo reales, las autoridades de supervisión exigieron explícitamente la conclusión o la restricción de determinadas relaciones comerciales con determinadas categorías de clientes o en jurisdicciones concretas. Esta medida resultó eficaz. En otro caso, los supervisores introdujeron la restitución controlada de depósitos mediante el nombramiento de una persona competente, lo cual también resultó eficaz. La retirada de la autorización como sanción por infringir las normas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo parece aplicarse únicamente como último recurso [se describe con más detalle en el apartado 2, letra d)].

En algunos casos, los fiscales también adoptaron medidas destinadas a abordar los fallos relativos a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, dado que en algunos Estados miembros tienen competencia en dichos asuntos. Además, los fiscales también investigaron los delitos asociados con el blanqueo de capitales. En dos Estados miembros, los ministerios públicos han imputado y actualmente están procesando a miembros de la plantilla de entidades de crédito supuestamente involucradas en delitos relativos al blanqueo de capitales.

Estudio de caso: ausencia de facultades sancionadoras eficaces, proporcionadas y disuasorias

Aunque los requisitos de la Directiva contra el blanqueo de capitales aplicable en su momento exigían a los Estados miembros garantizar que las autoridades en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo tuvieran la facultad de imponer sanciones «eficaces, proporcionadas y disuasorias» en caso de vulneración de la Directiva, en un Estado miembro la sanción monetaria máxima disponible para la autoridad pertinente en aquel momento estaba limitada a un máximo de 46 500 EUR por infracción.

2. La dimensión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la supervisión prudencial

La supervisión prudencial, junto con la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, desempeña un papel fundamental en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Es una función integrada en el marco de supervisión prudencial, aunque la dimensión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo no siempre se destaca explícitamente. Los supervisores prudenciales se encargan de autorizar y retirar licencias, de evaluar la idoneidad de las partes interesadas y de los miembros del cuerpo directivo y los titulares de funciones clave de las entidades de crédito, así como de poner en marcha el proceso de evaluación y revisión supervisora, en el que se comprueba que las entidades disponen de suficiente capital y liquidez y de sistemas de gobernanza sólidos.

a) Facultades, organización y recursos

Durante el período objeto de revisión, muchos supervisores prudenciales se centraron predominantemente en la gestión de las crisis y en la adopción de medidas correctoras a raíz de la crisis financiera de 2008-2009 y la posterior crisis de la deuda soberana. Dado que se solía dar prioridad a otros aspectos de la supervisión, es posible que las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo no siempre hayan recibido la atención necesaria. Si bien todas las autoridades prudenciales entrevistadas consideran que la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es importante, otras cuestiones prudenciales parecieron considerarse prioritarias y acaparar la mayor parte de los recursos.

Si bien el marco prudencial garantiza que se confiera a las autoridades prudenciales un conjunto de facultades de gran alcance, varios supervisores manifestaron su preocupación acerca del uso de dichas facultades en relación con las deficiencias en la lucha contra el blanqueo de capitales y

la financiación del terrorismo, ya que el marco prudencial solo hace referencia excepcional y explícitamente a dichas cuestiones.

Con el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión²⁰, se transfirieron al Banco Central Europeo responsabilidades prudenciales para las entidades de crédito importantes y, en el caso de ciertas funciones (autorización, retirada y evaluación de adquisiciones de participaciones cualificadas), para todas las entidades de crédito de la Unión Bancaria. El Banco Central Europeo, al igual que todos los supervisores prudenciales, ha de tener en cuenta las inquietudes relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en sus actividades de supervisión prudencial. Cuando actúa en calidad de supervisor, el Banco Central Europeo no se considera la autoridad en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo²¹. La transferencia de las facultades de supervisión prudencial al Banco Central Europeo introdujo una capa institucional más para la cooperación y la coordinación, añadiendo la interacción con el Banco Central Europeo a la interacción entre las autoridades prudenciales y los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo nacionales.

b) Supervisión de las entidades locales

La supervisión prudencial se basa en el principio del control del país de origen, que atribuye la responsabilidad de supervisión a la autoridad competente en el Estado miembro en el que la entidad de crédito tiene su domicilio social (que es el Banco Central Europeo para las entidades crédito importantes establecidas en la Unión Bancaria). Esta responsabilidad se extiende también a las sucursales de la entidad de crédito, ya estén establecidas en los mismos Estados miembros o fuera de ellos. La autoridad prudencial en el Estado miembro de acogida donde están establecidas las sucursales únicamente posee competencias residuales relacionadas con el bien general y a efectos estadísticos²².

Dada la confidencialidad de las decisiones de supervisión, no pudo determinarse si los supervisores prudenciales utilizaron sistemáticamente el análisis del modelo de negocio para evaluar la viabilidad y la vulnerabilidad de diversas entidades de crédito, ni siquiera cuando dichas entidades participaron en actividades con importantes factores de riesgo en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Tampoco se pudo evaluar si las autoridades incluyeron sistemáticamente en la revisión más amplia de las disposiciones en materia de gobernanza de las entidades de crédito las inquietudes relativas a gobernanza de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. De acuerdo con indicios aislados y ante la falta de orientaciones específicas en el código normativo único, parece que las inquietudes relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo no se incluyeron sistemáticamente en el proceso de evaluación y revisión supervisora. Posteriormente, al analizar más detenidamente la actividad, algunas autoridades admitieron que, de hecho, podrían haberse activado algunas alertas. En varios casos, los supervisores prudenciales no parecieron reconocer a tiempo la gravedad de la situación, lo que les impidió intercambiar información relevante e iniciar acciones coordinadas adecuadas con otras autoridades. En una serie de casos, los supervisores han aludido a la falta de información sobre la idoneidad de los sistemas de cumplimiento o gestión de riesgos, según exige el marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Algunos de los casos analizados muestran que determinadas entidades de crédito fueron autorizadas por autoridades nacionales competentes sin que se llevara a cabo un análisis suficiente de los aspectos relativos a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del

²⁰ Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013, que encomienda al Banco Central Europeo tareas específicas respecto de políticas relacionadas con la supervisión prudencial de las entidades de crédito (DO L 287 de 29.10.2013, pp. 63-89) (Reglamento por el que se establece el Mecanismo Único de Supervisión).

²¹ Considerando 28 del Reglamento por el que se establece el Mecanismo Único de Supervisión.

²² Las autoridades del país de acogida están más estrechamente asociadas a la supervisión de las autoridades del país de origen cuando las sucursales presentes en su territorio se consideren importantes.

terrorismo, en lo que respecta tanto a la perspectiva del plan de negocio como a la idoneidad de las partes interesadas y los miembros del Consejo de Administración y los titulares de funciones clave.

c) Supervisión de las entidades transfronterizas

Si bien las sucursales transfronterizas son objeto de supervisión prudencial por parte de la autoridad del Estado miembro de origen, la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de dichas sucursales es competencia de la autoridad del Estado miembro de acogida. Los grupos bancarios (es decir, una empresa matriz y sus filiales) están sujetos a requisitos prudenciales (también en materia de gobernanza) y son objeto de una supervisión prudencial en base consolidada. El supervisor en base consolidada suele ser la autoridad en el Estado miembro de origen que supervisa a la entidad de crédito con la mayor cantidad de activos y en la que normalmente se centralizan las políticas del grupo. La dimensión de grupo en la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es mucho menos prominente, y se asignan tareas muy limitadas a la autoridad del Estado miembro de origen.

El análisis reveló que, en muchas ocasiones, la autoridad prudencial del Estado miembro de origen encargada de supervisar a la sucursal no comprendía la gravedad de los problemas de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en una sucursal. Esto parece deberse a una falta de contacto directo entre la autoridad prudencial del país de origen y la autoridad del país de acogida encargadas de la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la sucursal, o bien a una mala interpretación de dichos problemas incluso por parte de la autoridad encargada de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el país de origen con la que las autoridades prudenciales del país de origen mantenían un contacto regular. En varios casos, esto parece haber llevado a subestimar las repercusiones que los problemas relativos a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de una sucursal pueden acarrear a la empresa matriz y a la reputación del grupo.

Con respecto al supervisor en base consolidada encargado de organizar y dirigir los colegios de supervisores, algunos indicios aislados sugieren que las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en las filiales se debatían con frecuencia en los colegios de supervisores. Sin embargo, no hay pruebas de que las decisiones conjuntas tomadas a nivel de grupo exigieran a los grupos bancarios abordar de manera estructurada y coherente las deficiencias en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el seno del grupo.

En muchos casos, los distintos niveles a los que se asignaron las tareas de supervisión prudencial y en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (autoridades del país de origen/de acogida, autoridades nacionales/de la Unión) parecen haber acentuado las dificultades de cooperación, así como los problemas para identificar a la contraparte institucional pertinente.

Estudio de caso: ineficiencias en la supervisión de grupo

En el caso de un banco con sucursales en el extranjero, el supervisor del Estado miembro de origen y el supervisor del Estado miembro de acogida eran autoridades integradas que no necesariamente delimitaban con precisión sus responsabilidades de supervisión prudencial y de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales. El supervisor del país de origen, a pesar de estar encargado de la supervisión prudencial de las sucursales en el extranjero, no tuvo en cuenta los problemas relativos a la lucha contra el blanqueo de capitales señalados por el supervisor del país de acogida. En última instancia, fue la autoridad del Estado miembro de acogida quien exigió a la sucursal que redujera y posteriormente interrumpiera las actividades que conllevaran riesgos relativos a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

d) Medidas de supervisión y su eficacia

La revisión reveló que, a falta de normas detalladas sobre cómo abordar las inquietudes relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, cuando se identificaban tales inquietudes, los supervisores prudenciales se apoyaban esencialmente en las medidas correctoras de los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En determinadas ocasiones, los supervisores prudenciales se centraron en garantizar una provisión adecuada de fondos para hacer frente a las multas o un nivel de liquidez adecuado, o en aumentar los requisitos de capital para riesgos operativos. Algunas autoridades prudenciales utilizaron otras herramientas de supervisión prudencial, como investigaciones in situ y profundizaciones específicas, cuando surgían preocupaciones en torno a los riesgos relacionados con la lucha contra el blanqueo de capitales. En ocasiones, esto derivó en la adopción de medidas cualitativas para abordar las deficiencias en materia de gobernanza, controles internos y modelos de negocio insostenibles, así como en el marco de gestión de riesgos de las entidades de crédito. Debido a las limitaciones de confidencialidad, no siempre fue posible determinar si los supervisores prudenciales adoptaban sistemáticamente medidas prudenciales adecuadas y oportunas para abordar las deficiencias en materia de gestión de riesgos o gobernanza que daban lugar a los principales fallos en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Algunos supervisores solicitaron a determinadas entidades de crédito que ajustaran su modelo de negocio con vistas a eliminar los riesgos.

La retirada de la autorización por infracciones graves de las normas relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo también se contempla como sanción en el marco prudencial. Únicamente las autoridades prudenciales pueden retirar las licencias. La herramienta ha sido utilizada por las autoridades prudenciales en varios de los casos analizados, principalmente para entidades de menor tamaño. En los casos analizados no ha sido posible determinar cómo se evaluaron dichas infracciones y su intensidad con vistas a aplicar la sanción de retirada de la licencia. Entre los casos analizados, hubo varias situaciones en las que la retirada de la licencia resultó ser una mera formalidad y no una sanción por infracciones de las normas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, puesto que ya se había declarado que las entidades de crédito estaban en quiebra, tenían probabilidades de quebrar o se habían sometido al control de un administrador extraordinario.

No existen normas comunes en relación con el cierre de sucursales, y algunos datos indican que la autoridad prudencial del país de origen no siempre participa de forma sustancial en la decisión relativa al cierre de la sucursal tomada por la autoridad de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo del país de acogida.

Estudio de caso: retirada de licencias

En un caso, a un banco se le prohibió el acceso a los mercados tras una advertencia emitida por las autoridades de un tercer país por sospechas de blanqueo de capitales en conexión con dicho banco. Esto perjudicó en gran medida a la liquidez del banco, lo cual hizo que fuera incapaz de pagar sus deudas u otros compromisos a su vencimiento. Por ello, la autoridad prudencial tomó la decisión de declarar que el banco estaba en quiebra o en situación de quiebra probable. Al banco se le retiró la licencia unos meses después, cuando estaba en liquidación.

3. Cooperación dentro de la UE

Las disposiciones sobre cooperación entre las diversas autoridades están repartidas entre los diversos marcos normativos prudenciales y para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y su precisión y su carácter vinculante varían. El reparto de responsabilidades entre las autoridades de los Estados miembros de origen y de acogida, que se centra en torno a las autoridades del Estado miembro de acogida en la Directiva contra el blanqueo de capitales y en torno a las autoridades del Estado miembro de origen en la Directiva sobre requisitos de capital, afecta considerablemente a la cooperación. El establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión y el ejercicio de las competencias prudenciales por parte del Banco Central Europeo han dado lugar a una dimensión de cooperación adicional.

La mayoría de las autoridades entrevistadas (autoridades prudenciales, supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, Unidades de Inteligencia Financiera) manifestaron estar dispuestas a cooperar y compartir información con otras autoridades pertinentes. En los casos incluidos en el análisis ex post, las autoridades parecen haber interactuado a escala nacional y transfronteriza en varias ocasiones. Por ejemplo, la mayoría de las autoridades integradas señalaron que sus departamentos de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y prudenciales se coordinaban con frecuencia o, en ocasiones, habían trabajado en equipos conjuntos. A nivel transfronterizo, las autoridades parecen haber intercambiado opiniones sobre las inquietudes en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el contexto de los colegios de supervisores o de forma bilateral, especialmente cuando los problemas se han intensificado. No obstante, no todas las autoridades pertinentes interactuaron, y, cuando hubo interacción, la intensidad y la frecuencia de los contactos variaron considerablemente. En varios de los casos analizados, la interacción resultó claramente ineficaz e impidió que se comprendiera realmente la gravedad de la situación o no derivó en una acción de supervisión conjunta.

Con respecto a la cooperación nacional, las autoridades hicieron hincapié en una serie de cuestiones que pueden haber afectado a la intensidad, la calidad y la frecuencia de la cooperación y el intercambio de información, lo que sugiere que la cooperación no siempre posibilitó una supervisión eficaz. Por ejemplo, varias autoridades mencionaron que los requisitos de confidencialidad impidieron una cooperación y un intercambio de información eficaces entre las Unidades de Inteligencia Financiera, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y el supervisor prudencial o en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Otras autoridades señalaron la falta de experiencia a la hora de identificar lo que constituye información importante que se ha de compartir entre una Unidad de Inteligencia Financiera y un supervisor prudencial o en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, o entre los dos supervisores, y observó que, con un mayor nivel de experiencia, recientemente se había intensificado el intercambio de información. Algunos supervisores integrados indicaron que nunca habían solicitado información a una Unidad de Inteligencia Financiera en el contexto de evaluaciones prudenciales, por ejemplo, evaluaciones de idoneidad, sino que se habían basado en la información de los departamentos prudenciales. Además, muchos de los casos analizados mostraron que las Unidades de Inteligencia Financiera no compartieron información con los supervisores prudenciales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de forma estructurada. En ocasiones, es posible que las Unidades de Inteligencia Financiera no hayan podido compartir información con los supervisores debido a las disposiciones de la legislación nacional (por ejemplo, cuando un análisis efectuado por la Unidad de Inteligencia Financiera se consideró inteligencia criminal y solo pudo compartirse con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley). Por otro lado, es muy poco frecuente que los supervisores transmitan a las Unidades de Inteligencia Financiera sus observaciones sobre el uso dado a la información facilitada y el resultado de las inspecciones efectuadas a partir de dicha información. Estas cuestiones se analizan más detenidamente en el Informe sobre la evaluación del marco de cooperación entre las Unidades de Inteligencia Financiera.

Además, otras posibles cuestiones que afectan a la intensidad, la calidad y la frecuencia de la cooperación incluyen varias definiciones y normas en las directivas pertinentes, lo que puede haber dado lugar a un entendimiento distinto de las obligaciones y a diferentes expectativas por parte de las distintas autoridades.

La revisión reveló que se habían adoptado medidas eficaces en aquellos casos en los que las autoridades de supervisión interactuaron intensamente con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en relación con hallazgos relativos a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. No obstante, se hizo patente que hay una gran variedad de factores que dan lugar a la implicación de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, ya que no hay un denominador común en la legislación de la Unión. Esto también puede explicar por qué el contacto de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley con los supervisores en otros Estados miembros sigue siendo limitado. Asimismo, parece haber diferencias en la función y el alcance de las facultades de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, lo cual también puede explicar en parte por qué la cooperación y la coordinación entre las autoridades encargadas

de la aplicación de las leyes en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo siguen siendo escasas.

Con respecto a la cooperación transfronteriza dentro de la Unión, el análisis no permitió identificar la intensidad, la calidad y la frecuencia de la interacción entre las diversas autoridades. Los casos revelaron que los contactos entre las autoridades (supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y autoridades prudenciales) de los distintos Estados miembros fueron irregulares y se solían producir según las necesidades, lo cual puede atribuirse en gran medida a las diferencias existentes entre los marcos jurídicos aplicables en lo que respecta a la distribución de las competencias de supervisión y el enfoque de la supervisión de grupo. Con frecuencia, la cooperación se reducía a un mero intercambio de información y no en todos los casos derivaba en un entendimiento común de las repercusiones transfronterizas ni en la adopción de medidas de supervisión concertadas. Además, parece no haber un objetivo estratégico compartido para prevenir el blanqueo de capitales entre los numerosos agentes institucionales implicados.

4. Cooperación entre las autoridades en la Unión y las autoridades de terceros países

La cooperación y el intercambio de información entre los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de los Estados miembros y sus homólogos en terceros países no se regulan en el marco de la Directiva contra el blanqueo de capitales. En cambio, la cooperación en materia de supervisión se basa en los Estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (en concreto, la Recomendación 40²³ y su Nota Interpretativa) casi exclusivamente de forma bilateral. Las autoridades prudenciales de la Unión pueden recurrir a colegios de supervisión prudencial para debatir las inquietudes sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo con sus homólogos de terceros países, sin embargo, esto no implica la participación de los supervisores en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Se espera que ambas autoridades de supervisión respeten los principios recogidos en las directrices del Comité de Basilea sobre la adecuada gestión de los riesgos relacionados con el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Alrededor de la mitad de los casos incluidos en el ejercicio ex post implicaban una interacción en materia de supervisión con las autoridades de terceros países. Las partes interesadas mencionaron los siguientes problemas, que acentuaban las dificultades de cooperación con las autoridades de determinados terceros países: falta de disposición de ambas partes a la hora de intercambiar información confidencial con determinadas autoridades, falta de confianza mutua y preocupación por que los intercambios de información, en los casos excepcionales en los que incluyeran la transferencia de datos personales, incumplieran lo dispuesto en el Reglamento general de protección de datos²⁴.

En varios de los casos analizados, las autoridades comunicaron que habían cooperado e intercambiado información de manera frecuente y muy satisfactoria con las autoridades prudenciales y en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de terceros países, aunque en algunos casos hubo indicios de que el intercambio de información había sido desigual. En otros casos, las autoridades señalaron deficiencias en la cooperación con las autoridades de terceros países, especialmente en lo que respecta al alcance del intercambio de información y el momento en el que se produjo o a la acción de coordinación. En algunos casos, cuando las autoridades de terceros países anunciaron medidas legítimas contra una entidad de crédito establecida en la Unión, las autoridades prudenciales o los supervisores de

²³[http://www.fatf-](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf)

[gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf)

²⁴ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la Unión no parecieron comprender con claridad la inminencia y el contexto de dichas medidas. Estas medidas tuvieron una gran repercusión en los respectivos bancos, pero se adoptaron sin suficiente preaviso para que las autoridades pertinentes de la Unión pudieran tomar medidas preventivas contra las entidades en cuestión y otras medidas para proteger la estabilidad financiera antes de la publicación de dichas medidas. Dichos casos implicaban situaciones en los que las medidas fueron adoptadas especialmente por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de un tercer país, no por las autoridades de supervisión de dicho país.

Además, en varios casos en los que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley iniciaron investigaciones a raíz de hechos revelados por la supervisión, estas autoridades se enfrentaron a problemas de cooperación con algunos terceros países. Más concretamente, las autoridades de los terceros países no respondieron a las solicitudes de asistencia jurídica mutua de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de los Estados miembros, lo cual impidió que estas obtuvieran pruebas para demostrar el origen delictivo del dinero y, en última instancia, supuso el fracaso de la acción judicial.

Las autoridades de la Unión encargadas de la supervisión de diversas entidades de un grupo tan solo coordinan su interacción con las autoridades de terceros países en pocos casos. No obstante, en la mayoría de los casos analizados no pudieron encontrarse pruebas de ello. El análisis tampoco pudo determinar que las autoridades de la Unión enviaran a sus homólogos europeos toda la información pertinente que habían recibido de las autoridades de los terceros países en todos los casos.

Estudio de caso: interacción con las autoridades de terceros países

En dos casos, las autoridades nacionales no pudieron intervenir o determinar las infracciones que motivaron las acciones de las autoridades de los terceros países, ya que estas notificaron las medidas propuestas a las autoridades de los Estados miembros con muy poca antelación a su publicación. Tras la publicación de las medidas propuestas, dos entidades de crédito europeas tuvieron que poner fin a sus negocios.

IV. ÚLTIMOS PROGRESOS REALIZADOS EN LA UNIÓN

Durante los últimos años, las entidades de crédito y las autoridades públicas responsables de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo han adoptado medidas para mejorar sus defensas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Dichos progresos, junto con los retos que quedan pendientes, se documentan en las recomendaciones específicas por países y en los informes por países que las acompañan²⁵. Además, a escala de la Unión se han producido varios avances.

1. Avances del marco normativo para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

Desde la introducción de la Directiva contra el blanqueo de capitales, el marco jurídico de la Unión ha mejorado considerablemente con la 4.^a Directiva contra el blanqueo de capitales, que tuvo que transponerse en los Estados miembros antes de junio de 2017, y la 5.^a Directiva contra el blanqueo de capitales, que aporta una serie de mejoras adicionales y debe transponerse antes de enero de 2020. Este nuevo marco supone una mejora con respecto a las normas anteriores, en particular debido a que: i) aclara la necesidad de que las entidades de crédito realicen evaluaciones de riesgos y cuenten con políticas y procedimientos adecuados para impedir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; ii) establece registros de beneficiarios efectivos, de cuentas de las entidades de crédito y de listas de personas del medio político, que

²⁵ https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-specific-recommendations-council-recommendations_en

mejorarán enormemente la capacidad de las entidades para ejercer la diligencia debida con respecto al cliente de forma eficaz; iii) aclara la función de la entidad matriz a la hora de implantar políticas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para todo el grupo; iv) aclara la función del supervisor en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la entidad matriz para supervisar el grupo a tal efecto; v) mejora considerablemente las facultades de los supervisores para imponer sanciones y medidas administrativas por infracciones de las obligaciones pertinentes, exigiendo al mismo tiempo que dichas sanciones y medidas administrativas se hagan públicas; vi) mejora considerablemente el intercambio de información entre las autoridades competentes pertinentes, especialmente al eliminar el obstáculo de la confidencialidad para el intercambio de información entre los supervisores y a través de la celebración de un memorando de entendimiento para los intercambios entre los supervisores y el Banco Central Europeo; y vii) permite a las autoridades de supervisión de los Estados miembros celebrar memorandos de entendimiento con sus homólogos en terceros países con el fin de colaborar e intercambiar información confidencial.

La Directiva 2018/1673 relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal complementa este marco preventivo al armonizar la definición del delito de blanqueo de capitales y las sanciones relacionadas. La Directiva entró en vigor en diciembre de 2018 y los Estados miembros tienen dos años para transponerla. Este nuevo marco supone una mejora con respecto a las normas anteriores, especialmente porque i) castiga el blanqueo de capitales con un máximo de cuatro años de prisión; ii) considera que los casos se agravan cuando el infractor es una entidad obligada y ha cometido el delito en el ejercicio de sus actividades profesionales; iii) garantiza que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley puedan utilizar herramientas de investigación eficaces, como las empleadas en la lucha contra la delincuencia organizada u otros delitos graves; iv) permite a los Estados miembros penalizar también los delitos de blanqueo de capitales cometidos por imprudencia o negligencia grave.

2. Avances del marco normativo prudencial

El marco prudencial fue objeto de una actualización importante en 2018, y está previsto que los cambios se apliquen de aquí a finales de 2020²⁶. En relación con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, las modificaciones introdujeron una obligación de cooperación explícita entre las autoridades prudenciales y las autoridades en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y las Unidades de Inteligencia Financiera, y eliminaron los obstáculos de confidencialidad que impedían un intercambio de información eficaz entre dichas autoridades. La Autoridad Bancaria Europea ha recibido el mandato de elaborar directrices que detallen los diversos aspectos de la obligación de cooperación.

Además, la 5.ª Directiva sobre requisitos de capital aclaró la posibilidad de que los supervisores prudenciales utilizaran las herramientas prudenciales disponibles para abordar las inquietudes relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo desde una perspectiva prudencial. La 5.ª Directiva sobre requisitos de capital aporta más detalles sobre la evaluación de los sistemas de gestión de riesgos y controles internos durante el proceso de autorización. Asimismo, introduce la facultad explícita de destituir a miembros del Consejo de Administración en caso de que surjan dudas relacionadas con su idoneidad, por ejemplo, en lo que respecta a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Además, la 5.ª Directiva sobre requisitos de capital menciona explícitamente la dimensión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el contexto del proceso de evaluación y revisión supervisora, exigiendo a las autoridades competentes que tomen las medidas necesarias haciendo uso de las herramientas y las facultades de las que disponen si las preocupaciones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del

²⁶ 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).

terrorismo fueran importantes desde una perspectiva prudencial. Las entidades competentes también tienen la obligación de notificar a la Autoridad Bancaria Europea y a la autoridad responsable de la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales si detectan carencias en el modelo de gobernanza, las actividades empresariales o el modelo de negocio que den motivos razonables para sospechar que se están realizando actividades de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo.

3. Evolución de la función de las autoridades europeas de supervisión con respecto a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo

A escala de la Unión, los mandatos actuales de las tres Autoridades Europeas de Supervisión (la Autoridad Bancaria Europea, la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y la Autoridad Europea de Valores y Mercados) se extienden al ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Están facultadas para desarrollar normas y orientaciones en este ámbito, para promover la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades y la convergencia en materia de supervisión y para garantizar la correcta aplicación de la legislación en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. No obstante, las Autoridades Europeas de Supervisión no son supervisoras en sí, con su propio conjunto de facultades vinculantes y herramientas para garantizar el cumplimiento y la aplicación de las normas y recomendaciones o para cooperar oportunamente con las autoridades de terceros países, sino que tienen que trabajar con las autoridades nacionales pertinentes utilizando las facultades que se les han conferido a través de sus reglamentos de base²⁷.

En los últimos años, en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, las Autoridades Europeas de Supervisión se han centrado en cumplir una serie de mandatos de carácter regulador que se les delegaron en el marco de la 4.^a Directiva contra el blanqueo de capitales. No obstante, recientemente se han centrado más en llevar a cabo labores de convergencia, por ejemplo, centrándose en la correcta aplicación de las normas pertinentes.

Por ejemplo, en julio del año pasado, en el caso de un banco, la Junta de Supervisores de la Autoridad Bancaria Europea adoptó una serie de recomendaciones para la autoridad de supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para tomar medidas que garantizaran el cumplimiento de la Directiva contra el blanqueo de capitales. Seguidamente, la Comisión emitió un Dictamen dirigido a dicha autoridad de supervisión sobre las medidas necesarias para cumplir la legislación de la Unión²⁸.

Este año, tras una solicitud de la Comisión, la Autoridad Bancaria Europea también investigó a las autoridades de supervisión de dos Estados miembros en relación con las circunstancias en las que un banco había manejado una cartera de clientes no residentes de alto riesgo a través de su sucursal en el extranjero. En ese caso, la Autoridad Bancaria Europea inició en febrero de 2019 una investigación formal sobre el incumplimiento del Derecho de la Unión con arreglo al artículo 17 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 (el Reglamento relativo a la Autoridad Bancaria Europea)²⁹. Tras el inicio de la investigación y un extenso análisis por parte del personal de la

²⁷ Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión; Reglamento (UE) n.º 1094/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/79/CE de la Comisión; Reglamento (UE) n.º 1095/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión (DO L 331 de 15.12.2010).

²⁸ C(2018) 7431 final, 8.11.2018.

²⁹ Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), se modifica la

Autoridad Bancaria Europea, el panel independiente de la Autoridad Bancaria Europea para infracciones del Derecho de la Unión propuso un proyecto de recomendación a su Junta de Supervisores en relación con una serie de infracciones del Derecho de la Unión por parte de ambas autoridades de supervisión con respecto a una cooperación y supervisión eficaces. La Junta de Supervisores de la Autoridad Bancaria Europea (formada por los jefes de las autoridades prudenciales de los Estados miembros) rechazó la recomendación el 16 de abril de 2019.

La decisión final de la Junta de Supervisores de la Autoridad Bancaria Europea en el proceso por infracción del Derecho de la Unión relativo al banco correspondiente pudo ser motivada por lo siguiente:

- Si bien reconocen que pudo haber deficiencias en la supervisión, los miembros de la Junta de Supervisores parecen considerar que las obligaciones de los supervisores recogidas en las directivas pertinentes no eran lo suficientemente claras e incondicionales y, por lo tanto, no podían utilizarse para fundamentar una recomendación relativa a la infracción del Derecho de la Unión. Además, los miembros de la Junta de Supervisores tuvieron en cuenta el hecho de que el marco legislativo cambió durante el período objeto de la investigación de la Autoridad.
- Los miembros de la Junta de Supervisores también consideraron que este caso hacía referencia a un período pasado y que el artículo 17 sobre los procedimientos por infracción del Derecho de la Unión del Reglamento relativo a la Autoridad Bancaria Europea no es la herramienta adecuada para solucionar asuntos que pertenecen al pasado³⁰.

Las conclusiones anteriores suscitaron preguntas de cara al futuro, por ejemplo, cómo garantizar que los supervisores se responsabilicen de sus acciones para garantizar que las entidades financieras cumplan el Derecho de la Unión, especialmente cuando se trabaja con directivas de armonización mínima. Al mismo tiempo, también subrayan la necesidad de utilizar todas las herramientas de las Autoridades Europeas de Supervisión, entre ellas, las revisiones de aplicación orientadas al futuro, para reforzar la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la práctica en toda la UE. Cabe señalar que la decisión de la Autoridad Bancaria Europea no afecta al derecho de la Comisión de iniciar procedimientos de infracción basados en los mismos hechos.

La reciente revisión de las Autoridades Europeas de Supervisión ha hecho más hincapié en las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. A partir de enero de 2020, el actual mandato relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo conferido a cada una de las tres Autoridades Europeas de Supervisión se concentrará en la Autoridad Bancaria Europea, que adoptará una función de liderazgo, coordinación y control para fomentar la integridad, la transparencia y la seguridad en el sistema financiero con el fin de prevenir y luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Las nuevas normas sobre el intercambio y la divulgación de información deberían mejorar considerablemente la cooperación entre los supervisores prudenciales y en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como reforzar la función de la Autoridad Bancaria Europea la hora de garantizar que las infracciones de las normas pertinentes se investiguen sistemáticamente y que los supervisores nacionales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo cumplan las normas de la Unión. Asimismo, la Autoridad Bancaria Europea tendrá la función de facilitar la cooperación con las autoridades de terceros países en aquellos casos en los que haya indicios de infracción de la Directiva contra el blanqueo de capitales.

Decisión n.º 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/78/CE de la Comisión (DO L 331 de 15.12.2010, p. 12).

³⁰ Concretamente, los miembros consideraron que, si bien el alcance de las investigaciones en virtud del artículo 17 no se limita a infracciones actuales, la solución de emitir recomendaciones «que establezcan las medidas necesarias para cumplir el Derecho de la Unión» puede no resultar adecuada para casos relativos a actividades de supervisión pertenecientes al pasado.

V. CONCLUSIÓN

La prevención y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo son fundamentales para mantener la integridad del mercado interior y luchar contra la delincuencia. Las distintas entidades tienen distintas funciones en esta labor, desde las entidades de crédito hasta los supervisores prudenciales y en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (entre ellos, el Banco Central Europeo actuando en calidad de supervisor), pasando por las Unidades de Inteligencia Financiera y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (policía, fiscales y tribunales). Es imperativo que estas entidades den suficiente prioridad a sus tareas de prevención y lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Es igualmente fundamental que las entidades de crédito apliquen las leyes plenamente y con eficacia y que las autoridades públicas dotadas de suficientes facultades de investigación y supervisión y que dispongan de sanciones eficaces y disuasorias las apliquen sistemáticamente. La cooperación y el intercambio eficaz de información entre las numerosas autoridades pertinentes son esenciales para abordar las preocupaciones —cada vez mayores— en el ámbito del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo transfronterizos, también fuera de la Unión. El análisis reveló que, en la práctica, en muchas ocasiones estos aspectos esenciales no se habían tenido suficientemente en cuenta.

1. Conclusiones relativas a las defensas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de las entidades de crédito

El análisis de los casos seleccionados reveló que las entidades de crédito habían incumplido considerablemente los requisitos esenciales de la Directiva contra el blanqueo de capitales, por ejemplo, los relativos a la evaluación de riesgos, la diligencia debida con respecto al cliente y la notificación de transacciones y actividades sospechosas a las Unidades de Inteligencia Financiera. Los casos que mostraban deficiencias prolongadas en el cumplimiento de las normas de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo también revelaban fallos más profundos en materia de gobernanza de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, especialmente en la función de control, así como, en algunos casos, en la actitud de la alta dirección.

Muchos de los bancos examinados emprendían negocios arriesgados desde la perspectiva de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, sin establecer una gestión de riesgos y unos controles acordes al riesgo. Con frecuencia, los riesgos se materializaban mucho antes de que las entidades de crédito detectaran las deficiencias. Incluso cuando se detectaron deficiencias, algunos bancos tardaron mucho tiempo en abordarlas.

Muchos de los grupos bancarios transfronterizos analizados organizaron sus funciones de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala local, haciendo hincapié en el cumplimiento de las normas locales, sin complementar dicho enfoque con una aplicación rigurosa y coherente de una política y unos procesos de control a nivel de grupo.

Si bien algunas de las deficiencias identificadas parecen haberse debido principalmente a negligencias, también hubo casos en los que los empleados o la dirección de las entidades de crédito parecieron contribuir al blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo o haber mermado deliberadamente sus defensas para conseguir un negocio rentable pero altamente sospechoso. En algunos casos, las deficiencias fueron tan graves que, a la larga, condujeron a la quiebra o al cierre de la entidad de crédito o el negocio en cuestión.

No obstante, en los últimos años, gracias al desarrollo gradual del marco jurídico para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, muchas de las entidades de crédito examinadas han adoptado medidas sustanciales para mejorar sus sistemas de cumplimiento en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Han ampliado sus equipos de cumplimiento y gestión de riesgos y están trabajando en sus procedimientos y controles internos. Asimismo, se espera que algunas de las obligaciones relacionadas queden más claras una vez que se transpongan la 5.^a Directiva contra el blanqueo de

capitales y la 5.^a Directiva sobre requisitos de capital. Además, de acuerdo con el Plan de acción relativo a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo adoptado por el Consejo en diciembre de 2018, la Autoridad Bancaria Europea está trabajando en la actualidad en la elaboración de unas orientaciones más detalladas para la aplicación de las normas pertinentes. Estas medidas deberán aclarar las expectativas con respecto a las entidades de crédito y ayudarlas a prepararse mejor para desempeñar su función en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Aun así, es posible que sea necesario reforzar varios aspectos del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a través de normas vinculantes que dejen poco margen para interpretaciones divergentes.

2. Conclusiones relativas a las medidas adoptadas por las autoridades públicas

En el análisis se examinaron las medidas y las respuestas de las autoridades de supervisión y otras autoridades públicas en cada uno de los casos. En algunos casos, las autoridades públicas consiguieron identificar preventivamente las deficiencias de las entidades de crédito y exigir medidas correctivas, sin embargo, en otros, las autoridades públicas únicamente intervinieron después de que se hubieran materializado riesgos importantes o para hacer frente a fallos relativos a la gobernanza y el cumplimiento. La oportunidad y la eficacia de las medidas de supervisión que se impusieron posteriormente a las entidades de crédito fueron muy diversas.

Hay una serie de factores que parecen influir en la eficacia de las medidas de supervisión. Las autoridades públicas asignaron distintos grados de prioridad y asignación de recursos a las actividades relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, lo cual puede explicar las divergencias en el nivel de intrusión e intensidad de la supervisión. A menudo, la supervisión no se llevó a cabo con suficiente frecuencia, mientras que en otros casos el personal de las autoridades carecía de experiencia pertinente. A este respecto, será importante prestar más atención a la convergencia y la aplicación en las actividades de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a través de revisiones y actividades formativas realizadas por la Autoridad Bancaria Europea. Varias autoridades prudenciales tampoco estaban seguras acerca del alcance y las modalidades de inclusión de las inquietudes en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en su conjunto de herramientas. Se espera que las directrices en las que la Autoridad Bancaria Europea está trabajando, así como a la integración de dichas inquietudes en la supervisión prudencial, sirvan de base para el trabajo de los supervisores en el futuro.

El marco de supervisión descentralizado para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se basaba predominantemente en un enfoque de país de acogida centrado en supervisar el cumplimiento de los marcos locales por parte de las entidades nacionales, sin prestar atención necesariamente a sus actividades transfronterizas. De hecho, al parecer, ningún supervisor en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo asumió la responsabilidad de la supervisión a nivel de grupo, por lo que se dependía únicamente de la supervisión de la empresa local en cada Estado miembro, con lo cual las políticas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo del grupo quedaban sin supervisión. Aunque la supervisión de grupo de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo se establece más claramente en la 4.^a Directiva contra el blanqueo de capitales, las autoridades todavía no la han aplicado con eficacia en la práctica. El marco sigue careciendo de tareas de supervisión de grupo claras, de un mecanismo de coordinación específico y de un proceso de adopción de decisiones conjunto con todas las autoridades pertinentes en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, lo cual contrasta con los eficaces mecanismos que caracterizan la supervisión prudencial transfronteriza desde la 4.^a Directiva sobre requisitos de capital y el establecimiento del Mecanismo Único de Supervisión. La creación de colegios para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y su supervisión por parte de la Autoridad Bancaria Europea serán importantes a este respecto.

En relación con la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades pertinentes, se cooperó e intercambió información en cierta medida, pero no siempre se hizo de manera oportuna o eficaz. Los factores subyacentes parecen ser la falta de contacto directo entre los supervisores prudenciales y los supervisores pertinentes en materia de lucha contra el blanqueo

de capitales y la financiación del terrorismo y las Unidades de Inteligencia Financiera, la diversidad de configuraciones institucionales a lo largo y ancho de la Unión y la complejidad relacionada de la coordinación, la ausencia de recursos y los impedimentos jurídicos para el intercambio de información.

La cooperación con las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de terceros países ha resultado ser difícil en algunos casos, y las acciones de las autoridades de los terceros países siguen siendo impredecibles en gran medida, a pesar de las importantes repercusiones que pueden tener en las jurisdicciones de la Unión. Aunque a la Autoridad Bancaria Europea se le ha asignado una función más importante en la coordinación con los terceros países, es probable que dicha función siga siendo limitada debido a la naturaleza de sus facultades.

El contexto del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales, que se encuentra en proceso de evolución, las autoridades de supervisión han centrado más su atención en las cuestiones relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, especialmente en los dos últimos años. La reciente oleada de incidentes también ha derivado en una serie de enmiendas específicas del marco jurídico pertinente, especialmente en lo que respecta al marco prudencial y a la aplicación a través de la Autoridad Bancaria Europea. Muchas autoridades han sido o están siendo reorganizadas y están adquiriendo recursos adicionales y nuevos conocimientos técnicos. Se espera que esta situación se mantenga y que se proporcionen asistencia para la aplicación y flujos de información eficaces en toda la UE a partir de la futura base de datos de la Autoridad Bancaria Europea.

3. Aspectos estructurales destacados

Mientras que algunas de las causas subyacentes a los hechos analizados ya han sido abordadas o lo serán en breve gracias a los recientes cambios efectuados en el marco normativo, el análisis subraya una serie de aspectos estructurales destacados. Las conclusiones de este informe servirán para fundamentar el debate sobre la mejora del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y sentarán las bases para futuros debates con las partes interesadas pertinentes.

Algunas de las deficiencias destacadas en el presente informe son de carácter estructural y aún no se han abordado. Los distintos enfoques con respecto al cumplimiento de las normas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo por parte de las entidades de crédito y su supervisión por parte de las autoridades nacionales son la consecuencia de una armonización mínima a escala de la Unión. La integración de las inquietudes sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la supervisión prudencial, especialmente en situaciones transfronterizas, aún no se ha formulado suficientemente en el marco prudencial.

Esto da lugar a un nivel de fragmentación normativo y de supervisión en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo que resulta inadecuado al considerar la actividad transfronteriza en la Unión, en constante aumento, y la supervisión prudencial centralizada en la Unión Bancaria. Estos débiles vínculos socavan la integridad del sistema financiero de la Unión en su conjunto y seguirán existiendo a menos que se garantice que todas las entidades implementan de manera coherente y eficaz unas normas comunes y se someten a una supervisión de la máxima calidad.

Esto implica que las tareas de las diversas autoridades pertinentes involucradas en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo deben definirse con claridad y asignarse correctamente, garantizando al mismo tiempo que no se deje sin supervisión ninguna actividad que conlleve riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Asimismo, a escala internacional, la cooperación con las autoridades de terceros países clave deberá ser más estructurada y sistemática, garantizando posiciones concertadas en la cooperación con terceros países.

Podría considerarse la posibilidad de seguir armonizando el código normativo para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en lo que respecta tanto a las

obligaciones de las entidades de crédito como a las facultades, las obligaciones y las herramientas que se necesitan para una supervisión eficaz. En concreto, debería estudiarse la posibilidad de transformar la Directiva contra el blanqueo de capitales en un Reglamento, que podría establecer un marco normativo en materia de lucha contra el blanqueo de capitales de la Unión armonizado y de aplicación directa. Además, debería seguir desarrollándose la dimensión transfronteriza de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo para armonizarla con el actual nivel de integración en el mercado bancario. También podrían contemplarse alternativas diferentes para garantizar una supervisión coherente y de alta calidad en la lucha contra el blanqueo de capitales, un intercambio de información sin fisuras y una cooperación óptima entre todas las autoridades pertinentes de la Unión. Para ello podría ser necesario asignar tareas de supervisión específicas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales a un organismo de la Unión.