



Bruselas, 7.5.2020  
C(2020) 2800 final

## **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**sobre un Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo**

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

### sobre un Plan de acción para una política global de la Unión en materia de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo

#### I. INTRODUCCIÓN

La Comisión está firmemente comprometida con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, en la UE y en el mundo entero. Debe haber una tolerancia cero con el dinero lícito en la Unión Europea. El reciente aumento de las actividades delictivas en el contexto de la pandemia de COVID-19<sup>1</sup> es un recordatorio de que los delincuentes aprovecharán todas las vías posibles para llevar a cabo sus actividades ilícitas en detrimento de la sociedad. La UE debe mostrar idéntica determinación para garantizar que no se beneficiarán del producto de estos delitos.

A lo largo de más de treinta años, la UE ha desarrollado un sólido marco normativo para la prevención y la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, sustentado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE<sup>2</sup>. Las normas de la UE son de largo alcance y trascienden los estándares internacionales adoptados por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>3</sup>. El ámbito de las empresas y profesiones sujetas a estas normas ha aumentado de manera constante.

Las recientes novedades legislativas tienen como objetivo reforzar el marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la UE. Entre ellas figuran las modificaciones de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales (4DCBC), introducidas por la quinta Directiva contra el blanqueo de capitales (5DCBC)<sup>4</sup>; un mandato mejorado para la Autoridad Bancaria Europea<sup>5</sup>; nuevas disposiciones que se aplicarán a los controles de

---

<sup>1</sup> Europol: «Pandemic profiteering: how criminals exploit the COVID-19 crisis», marzo de 2020. La Autoridad Bancaria Europea también ha recordado a las entidades de crédito y financieras la importancia de contar con unos sistemas y controles efectivos y ha solicitado a las autoridades competentes su apoyo a este respecto. Véase la «Declaración de la ABE sobre acciones para mitigar los riesgos de la delincuencia financiera en la pandemia de COVID-19».

<sup>2</sup> El Tribunal de Justicia ha reconocido que el objetivo de la lucha contra el blanqueo de capitales está vinculado a la protección del orden público y puede justificar una restricción de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, incluida la libre circulación de capitales. Las restricciones deben ser proporcionadas (véase *Jyske Bank Gibraltar*, C-212/11, y *LHU Zeng*, C-190/17).

<sup>3</sup> El GAFI es un organismo intergubernamental que establece estándares y promueve la aplicación efectiva de medidas para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La Comisión, 14 Estados miembros de la UE y los dos Estados de la AELC-EEE son miembros del GAFI, mientras que 13 Estados miembros son miembros de Moneyval, una organización regional.

<sup>4</sup> 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 (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 156 de 19.6.2018, pp. 43-74.

<sup>5</sup> Reglamento (UE) 2019/2175 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2019, que modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea); el Reglamento (UE) n.º 1094/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación); el Reglamento (UE) n.º 1095/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados); el Reglamento (UE) n.º 600/2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros; el Reglamento (UE)

efectivo<sup>6</sup> a partir de junio de 2021; modificaciones de la Directiva sobre requisitos de capital (DRC)<sup>7</sup>; nuevas normas sobre el acceso a la información financiera por parte de las autoridades policiales<sup>8</sup> y una definición armonizada de los delitos y sanciones relacionados con el blanqueo de capitales<sup>9</sup>.

Además, la UE ha establecido un nuevo régimen general de protección de los denunciantes, que debe transponerse a más tardar en diciembre de 2021<sup>10</sup> y que complementa las normas vigentes en materia de protección de los denunciantes de irregularidades de la 4DCBC. El nuevo régimen reforzará la capacidad de las autoridades nacionales y de la UE para prevenir, detectar y combatir las infracciones de las normas contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, entre otras.

No obstante, existe un consenso cada vez más amplio sobre la necesidad de mejorar considerablemente el marco. Deben resolverse las principales divergencias en su aplicación y las graves deficiencias en el cumplimiento de las normas.

En su Comunicación «Hacia una mejor aplicación del marco de la UE para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo»<sup>11</sup> y los informes de acompañamiento de julio de 2019, la Comisión estableció las medidas necesarias para garantizar una política global de la UE sobre la prevención del blanqueo de capitales y la lucha contra la financiación del terrorismo. Esas medidas incluyen una mejor aplicación de las normas vigentes; un código normativo más detallado y armonizado; una supervisión coherente y de alta calidad, también mediante la atribución de funciones específicas de supervisión a un organismo de la UE; la interconexión de los registros centrales de cuentas bancarias y un mecanismo más sólido para coordinar y apoyar la labor de las unidades de información financiera (UIF).

---

2016/1011, sobre los índices utilizados como referencia en los instrumentos financieros y en los contratos financieros o para medir la rentabilidad de los fondos de inversión, y el Reglamento (UE) 2015/847 relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 334 de 27.12.2019, pp. 1-145.

<sup>6</sup> Reglamento (UE) 2018/1672 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a los controles de la entrada o salida de efectivo de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1889/2005, DO L 284 de 12.11.2018, pp. 6-21.

<sup>7</sup> 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 (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 150 de 7.6.2019, pp. 253-295.

<sup>8</sup> Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otros tipos para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de determinados delitos, y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo, DO L 186 de 11.7.2019, pp. 122-137.

<sup>9</sup> Directiva (UE) 2018/1673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal, DO L 284 de 12.11.2018, pp. 22-30.

<sup>10</sup> Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, DO L 305 de 26.11.2019, pp. 17-56.

<sup>11</sup> COM (2019) 360 final.

El Parlamento Europeo y el Consejo comparten esta opinión. En su Resolución de 19 de septiembre de 2019<sup>12</sup>, el Parlamento Europeo pidió que se dé mayor impulso a las iniciativas que puedan reforzar las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la Unión, y que se acelere la transposición de las normas de la UE por parte de los Estados miembros. El 5 de diciembre de 2019, el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros adoptó unas conclusiones sobre las prioridades estratégicas para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo<sup>13</sup>, en las que invita a la Comisión a estudiar medidas que puedan mejorar el marco existente.

La Comisión tiene la intención de aplicar una política global de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, adaptada a las amenazas, los riesgos y las vulnerabilidades específicos a los que se enfrenta actualmente la UE<sup>14</sup> y concebida de modo que pueda evolucionar de manera eficiente teniendo en cuenta las innovaciones. Un marco más sólido de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo fomentará aún más la integridad del sistema financiero de la UE, algo necesario para completar la implementación de la Unión Bancaria y la Unión Económica y Monetaria.

Sobre la base de una evaluación de impacto que incluya los efectos sobre los derechos fundamentales, debe establecerse un sistema integrado de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la UE. Basándose en el ejemplo de las reformas introducidas en el ámbito de la regulación y supervisión prudencial del sector bancario, este sistema debe fundarse en un código normativo armonizado y un supervisor de la UE que trabaje en estrecha cooperación con las autoridades nacionales competentes, con miras a garantizar una supervisión coherente y de alta calidad en todo el mercado único. Debe ir acompañado de la creación de un mecanismo de la UE de coordinación y apoyo a las UIF, que mejore su eficacia, y de la interconexión de los registros nacionales centrales de cuentas bancarias, que acelerará el acceso transfronterizo de las autoridades policiales y de las UIF a la información sobre las cuentas bancarias.

El presente plan de acción describe cómo piensa la Comisión alcanzar estos objetivos, basándose en seis pilares:

- Garantizar la aplicación efectiva del actual marco de la UE de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
- Establecer un código normativo único de la UE para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
- Supervisar la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la UE.
- Establecer un mecanismo de cooperación y apoyo a las UIF.
- Aplicar el Derecho penal e intercambiar información a nivel de la Unión.
- Reforzar la dimensión internacional del marco de la UE de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

---

<sup>12</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de septiembre de 2019, sobre el estado de aplicación de la legislación de la Unión contra el blanqueo de capitales [2019/2820 (RSP)].

<sup>13</sup> Conclusiones del Consejo, de 5 de diciembre de 2019, sobre las prioridades estratégicas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (14823/19)

<sup>14</sup> Tal como se destaca en la última evaluación de riesgo supranacional de la Unión, el Informe de la Comisión 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 final.

## **II. GARANTIZAR LA APLICACIÓN EFECTIVA DEL ACTUAL MARCO DE LA UE DE LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALS Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO**

La primera prioridad es garantizar que los Estados miembros, las autoridades competentes y las entidades obligadas apliquen rigurosa y eficazmente las normas de la UE de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Esto requiere actuar en varios frentes.

### *Garantizar la transposición y aplicación efectivas de la Directiva contra el blanqueo de capitales*

En lo que respecta a la transposición de la 4DCBC, la Comisión ha incoado procedimientos de infracción contra todos los Estados miembros por no transponer plenamente la Directiva. Varios Estados miembros han respondido adoptando nuevas leyes que han dado lugar al archivo de los procedimientos de infracción correspondientes. Siguen en curso procedimientos de infracción contra otros Estados miembros. A mediados de 2021 concluirá un estudio de evaluación de la aplicación efectiva de la 4DCBC en los Estados miembros, que se integrará en el informe que la Comisión tiene que presentar sobre la aplicación efectiva de la 4DCBC<sup>15</sup>.

En cuanto a la transposición de la 5DCBC, cuyo plazo expiró el 10 de enero de 2020, la Comisión ya ha incoado una serie de procedimientos de infracción contra los Estados miembros que no han notificado ninguna medida de transposición. La Comisión supervisará de cerca la creación por los Estados miembros de los registros centrales de cuentas bancarias y de los registros de titularidad real, con el fin de garantizar que incluyan datos de alta calidad.

Ya se ha empezado a trabajar en la interconexión de los registros de titularidad real, que será operativa en 2021. La Comisión también publicará en 2021 la tercera evaluación supranacional de riesgos con el fin de informar el enfoque basado en el riesgo.

### *Supervisar la capacidad de los Estados miembros para prevenir y luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo*

El blanqueo de capitales es perjudicial no solo para la estabilidad del sistema financiero de la UE, sino también para la economía, la buena gobernanza y la confianza de los inversores. En el marco del ciclo del Semestre Europeo, la Comisión analiza cómo se aplican en la práctica las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en los Estados miembros, y sus conclusiones se traducen en las recomendaciones específicas por país en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo que adopta el Consejo. La Comisión proporciona asimismo asistencia técnica a los Estados miembros, a través de su Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales, en la ejecución de las reformas necesarias para colmar las lagunas más importantes del sistema de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la UE. Entre las carencias detectadas figuran una dotación insuficiente de personal de las autoridades competentes, deficiencias en la aplicación del enfoque basado en el riesgo y la atenuación de los riesgos

---

<sup>15</sup> Artículo 65, apartado 1, de la 4DCBC.

derivados de los usos indebidos de las sociedades ficticias, los visados de oro y los regímenes de ciudadanía.

### *La Autoridad Bancaria Europea (ABE)*

El mandato de la ABE se ha reforzado recientemente mediante el Reglamento (UE) 2019/2175<sup>16</sup>, que encomienda a la ABE la responsabilidad de dirigir, coordinar y supervisar los esfuerzos en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo por parte de todos los proveedores de servicios financieros y las autoridades competentes de la UE. La ABE también está facultada para establecer a escala de la UE una base de datos sobre riesgos y medidas de supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, llevar a cabo evaluaciones de riesgos de las autoridades competentes y solicitar, en su caso, a las autoridades que investiguen y consideren la posibilidad de tomar medidas en relación con entidades financieras concretas. La Comisión espera que la ABE haga pleno uso de sus competencias reforzadas, especialmente en la investigación de las infracciones del Derecho de la Unión por un supervisor nacional en el ejercicio de sus funciones. La ABE ya ha empezado a llevar a cabo revisiones de la aplicación y publicó un primer informe en febrero de 2020<sup>17</sup>. Este informe apunta una serie de retos y considera que «los enfoques de las autoridades competentes respecto de la supervisión bancaria en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo no siempre son eficaces».

Como se expone en la sección IV, la creación de un supervisor de la UE aumentará el cumplimiento de las normas. Garantizará que se adopten las medidas adecuadas para evitar, en primer lugar, que se produzca el blanqueo de capitales y que, cuando no pueda impedirse, se impongan sanciones eficaces. El nuevo supervisor de la UE se concebirá de manera tal que se garantice que disponga de las competencias, la capacidad de investigación y las facultades en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como de la estructura de toma de decisiones, necesarias para aplicar las normas de manera más eficaz y actuar con carácter preventivo en caso de sospecha para garantizar la aplicación efectiva del código normativo único. La Comisión opina que las inspecciones *in situ* para evaluar la eficacia del marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en los Estados miembros serán esenciales para establecer normas de alta calidad en toda la Unión.

La Comisión seguirá garantizando la transposición plena y correcta de las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y propondrá recomendaciones específicas por país sobre la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el segundo trimestre de 2020.
--

### **III. ELABORAR UN CÓDIGO NORMATIVO REFORZADO**

El marco jurídico de la UE es de largo alcance. Ha ampliado progresivamente el ámbito de las denominadas entidades obligadas<sup>18</sup> y la lista de delitos principales, ha hecho mayor hincapié

<sup>16</sup> Véase la nota 3.

<sup>17</sup> Informe de la ABE sobre los enfoques de las autoridades competentes respecto de la supervisión bancaria en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, EBA/Rep/2020/06.

<sup>18</sup> Además del sector financiero, los profesionales del Derecho y los contables, el marco de la UE también se aplica a los agentes inmobiliarios, los juegos de azar, los comerciantes de bienes y los proveedores de servicios

en la titularidad real y el enfoque basado en el riesgo, y ha eliminado en gran medida los obstáculos a la comunicación y la cooperación entre las autoridades competentes. Ofrece a los Estados miembros un marco normativo global para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Sin embargo, el enfoque actual de la legislación de la UE ha dado lugar a divergencias en la aplicación del marco en los Estados miembros y, en parte, a la fijación de requisitos adicionales que van más allá de los que establece el Derecho de la UE. Ejemplos de esas medidas son la determinación de otras entidades obligadas, como las plataformas de financiación participativa o los comerciantes de diamantes; la atribución de competencias a las UIF para que embarguen bienes y la introducción de limitaciones a los pagos en efectivo<sup>19</sup>. La consecuencia es un panorama legislativo fragmentado en la UE, que genera costes y cargas adicionales a los proveedores de servicios transfronterizos o es motivo de búsqueda de la reglamentación más favorable, registrándose las empresas allí donde la normativa es más flexible]menos exigente.

La falta de detalle en las normas aplicables y en la división de responsabilidades con respecto a las cuestiones transfronterizas da pie a interpretaciones divergentes de la Directiva en los Estados miembros. Una cooperación inadecuada entre las autoridades competentes (UIF, supervisores, autoridades policiales y autoridades fiscales y aduaneras), tanto a nivel nacional como transfronterizo, crea posibles lagunas que pueden ser aprovechadas por los delincuentes. Las Autoridades Europeas de Supervisión también han observado<sup>20</sup> que las divergencias en el planteamiento regulador de la supervisión y en la aplicación del enfoque basado en el riesgo menoscaban la prestación de servicios transfronterizos y aumentan los costes para las empresas, al tiempo que socavan el buen funcionamiento del marco de la UE de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Esta cuestión es particularmente pertinente en el ámbito de las tecnofinanzas, y la ABE ha recomendado que la Comisión armonice los requisitos aplicables a estas empresas<sup>21</sup> cuando se aprecien riesgos de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo.

La legislación de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo debe ser más detallada y precisa, y estar menos sujeta a aplicaciones divergentes. No obstante, algunos requisitos adicionales impuestos por los Estados miembros al transponer las Directivas CBC podrían contribuir a reforzar el marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo e integrarse en el futuro código normativo de la UE. A fin de limitar las divergencias en la interpretación y aplicación de las normas, determinadas partes de la DCBC deben convertirse en disposiciones directamente aplicables establecidas en un Reglamento. Como mínimo, deben incluirse las disposiciones que establecen la lista de entidades obligadas, los requisitos de diligencia debida con respecto al cliente, los controles internos, las obligaciones de información, así como las disposiciones relativas a los registros de titularidad real y los registros centrales de cuentas bancarias.

---

de cambio de monedas virtuales y monedas fiduciarias, los proveedores de servicios de custodia de monederos electrónicos y los marchantes.

<sup>19</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las restricciones a los pagos en efectivo, COM (2018) 483 final. En el transcurso de 2021 se estudiará una nueva evaluación específica de esta cuestión.

<sup>20</sup> Dictamen conjunto de las AES sobre los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al sector financiero de la Unión Europea, 4 de octubre de 2019.

<sup>21</sup> Informe de la ABE sobre los posibles obstáculos a la prestación transfronteriza de servicios bancarios y de pago, 29 de octubre de 2019.

También debe considerarse un enfoque más armonizado para la identificación de las personas del medio político. Debe prestarse especial atención a la eficacia del sistema, proporcionando más detalles sobre la estructura y las tareas de supervisión de todas las entidades obligadas y las tareas de las UIF (véanse las secciones siguientes). Un sistema integrado de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la UE necesitará también un código normativo suficientemente detallado que facilite la supervisión directa.

Además, podría lograrse una mayor armonización de normas específicas mediante la habilitación para adoptar normas más detalladas a través de actos delegados o de ejecución a fin de adaptarse a situaciones cambiantes.

El ámbito de aplicación de la legislación de la UE debe ampliarse para regular las implicaciones de la innovación tecnológica y la evolución de los estándares internacionales. El trabajo a escala internacional apunta la necesidad de extender el ámbito de los sectores o entidades que son objeto de las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y evaluar cómo estas deben aplicarse a los proveedores de servicios de activos virtuales que no están regulados hasta la fecha<sup>22</sup>. Otras medidas podrían consistir en facilitar el uso de la identificación digital para la identificación y la comprobación remota de la identidad del cliente, así como para establecer relaciones comerciales a distancia o fijar un límite máximo para los pagos de grandes sumas de dinero en efectivo. Además, es necesaria una interconexión a escala de la UE de los registros centrales de cuentas bancarias para acelerar el acceso de las autoridades policiales y de las UIF a la información financiera y facilitar la cooperación transfronteriza.

Dado el aumento de los delitos financieros y el fraude cibernéticos en particular, podrían contemplarse disposiciones que faciliten la inmovilización administrativa a las UIF y que obliguen a las entidades financieras a atender y ejecutar las solicitudes de revocación. Nuevos riesgos nacen de los regímenes de inversión, ciudadanía y residencia. Habrá que prestar la consideración debida a la manera de mitigar estos riesgos. También debe prestarse atención a los sectores de riesgo identificados en el ejercicio de evaluación supranacional de riesgos.

Al tiempo que se trabaja en la introducción de nuevas medidas, será importante mantener al mínimo las cargas financieras y administrativas adicionales para los Estados miembros y las entidades obligadas, y aplicar un enfoque basado en el riesgo.

Ante el aumento de las sanciones por deficiencias en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, las entidades obligadas han buscado maneras de incrementar el cumplimiento, desde la asignación de recursos adicionales y el establecimiento de amplios programas de medidas correctoras hasta la revisión radical de sus modelos de negocio y el abandono de algunos productos, clientes o mercados, en particular los acuerdos de corresponsalía bancaria. Esto podría tener consecuencias imprevistas en la prestación de servicios financieros y la financiación de la economía. Las soluciones tecnológicas, que podrían ayudar a mejorar la detección de transacciones y actividades sospechosas, deben estar en consonancia con las normas internacionales y de la UE sobre blanqueo de capitales y

---

<sup>22</sup> El GAFI define los activos virtuales como representaciones digitales de valor que pueden intercambiarse o transferirse digitalmente, y que pueden utilizarse con fines de pago o de inversión. Los activos virtuales no incluyen las representaciones digitales de monedas fiduciarias, valores y otros activos financieros ya regulados por sus propios estándares.



financiación del terrorismo y cumplir otras disposiciones de la UE, en particular en materia de protección de datos y defensa de la competencia.

Dado que las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la Unión no pretenden denegar el acceso a los servicios financieros legítimos, es necesaria una mayor claridad sobre la relación de las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo con otras disposiciones legislativas en el sector financiero<sup>23</sup>. Debe tenerse en cuenta si, y en qué circunstancias, el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo podrían dar lugar a la declaración de inviabilidad o [de probable inviabilidad y constituir la posible causa de la resolución de un banco con arreglo a la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias<sup>24</sup> o de su liquidación con arreglo a los procedimientos de insolvencia ordinarios, así como de la necesidad de reembolsar a los depositantes. La Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos<sup>25</sup> podría mejorar con disposiciones más claras para reducir aún más el riesgo de que a los depositantes sospechosos de actividades de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo se les conceda un reembolso con arreglo a un sistema de garantía de depósitos (SGD), al tiempo que aclaren las funciones de los SGD y otras autoridades competentes en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. También merece consideración la manera de conciliar la obligación impuesta por la Directiva sobre cuentas de pago<sup>26</sup> de proporcionar una cuenta básica a cualquier cliente con la obligación de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de poner fin a la relación comercial cuando las entidades obligadas tengan sospechas sobre el cliente o no puedan obtener información actualizada sobre él. Por último, se necesitará una revisión para evaluar si las categorías de proveedores de servicios de pago cubiertas actualmente por la legislación en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo son adecuadas.

Los marcos de los servicios financieros podrían seguir desarrollándose para garantizar que los supervisores prudenciales tengan obligaciones concretas de compartir información con sus homólogos en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Las pruebas de aptitud y honorabilidad requeridas en la legislación sobre servicios financieros deben aplicar condiciones más estrictas en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Las entidades obligadas, al acceder a la información pertinente para llevar a cabo la diligencia debida con respecto al cliente, y las autoridades públicas que intercambian información entre sí, también fuera de la UE, deben cumplir plenamente la legislación de la UE en materia de protección de datos. Por ejemplo, el hecho de ofrecer a las entidades obligadas el acceso a determinados registros públicos podría plantear problemas de protección de datos. También se ha mencionado la dificultad de garantizar el cumplimiento

---

<sup>23</sup> Véase también el anuncio, en el Programa de trabajo de la Comisión, de que la Comisión presentará un marco legislativo para las criptomonedas.

<sup>24</sup> Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 173 de 12.6.2014, pp. 190-348.

<sup>25</sup> Directiva 2014/49/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, relativa a los sistemas de garantía de depósitos (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 173 de 12.6.2014, pp. 149-178.

<sup>26</sup> Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas (Texto pertinente a efectos del EEE), DO L 257 de 28.8.2014, pp. 214-246.

de la protección de datos y la confidencialidad en el contexto del intercambio de información entre las autoridades competentes. Estas cuestiones deben tratarse debidamente.

La Comisión presentará propuestas legislativas en el primer trimestre de 2021 para elaborar un código normativo único en el ámbito de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, sobre la base de una evaluación de impacto exhaustiva.

#### ***IV. SUPERVISAR LA LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO A ESCALA DE LA UE***

La supervisión es el eje central de un marco eficaz de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La importancia de una supervisión adecuada se confirmó en el paquete de medidas de lucha contra el blanqueo de capitales, de julio de 2019, en el que el análisis de varios casos de blanqueo de capitales reveló deficiencias significativas en la gestión de riesgos de las entidades de crédito y su vigilancia por parte tanto de los supervisores prudenciales como de los supervisores de la lucha contra el blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Al mismo tiempo, algunos casos recientes de blanqueo de capitales denunciados por los medios de comunicación también apuntan a una supervisión deficiente de las entidades no financieras.

Estas importantes cuestiones son el resultado tanto del diseño del marco de supervisión como de su aplicación. Actualmente, la supervisión en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la UE se basa en los Estados miembros. Su calidad y eficacia son desiguales en la UE, debido a las significativas diferencias entre los recursos humanos y financieros, las capacidades y la prioridad que se les dedican. La Unión no dispone de mecanismos suficientemente eficaces para gestionar los casos de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo con repercusiones transfronterizas. El marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la UE es tan fuerte como su eslabón más débil, y los fallos de una autoridad nacional competente generan riesgos para el mercado único en su conjunto. Toda la UE sufre, en consecuencia, un perjuicio financiero, económico y de reputación.

La UE no puede permitirse esperar a que se planteen más problemas antes de construir un sistema eficaz de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo que contribuya al buen funcionamiento del mercado único y de la Unión Bancaria. Es indispensable una supervisión de gran calidad de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en toda la UE para recuperar la confianza entre sus ciudadanos y la comunidad internacional en general.

Existe una clara y obvia necesidad de disponer de un sistema integrado de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la UE que garantice una aplicación coherente y de alta calidad de las normas en este ámbito en toda la UE y promueva una cooperación eficaz entre todas las autoridades competentes. Si bien los sectores y las cuestiones en juego pueden diferir ampliamente, la experiencia adquirida con el establecimiento y el funcionamiento de los mecanismos existentes a nivel de la UE encargados de tareas de supervisión centralizadas, como el Mecanismo Único de Supervisión, la Junta Única de Resolución y el Sistema Europeo de Supervisores Financieros, puede aportar ideas útiles.

La creación de un sistema de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la UE que integre y complemente las normas nacionales solventará la fragmentación de la supervisión, garantizará una aplicación armonizada de las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la UE y su aplicación efectiva, prestará apoyo a las actividades de supervisión *in situ* y asegurará un flujo constante de información sobre las medidas en curso y las principales deficiencias detectadas. Los supervisores nacionales seguirán constituyendo un elemento esencial de este sistema y continuarán siendo responsables de la mayor parte de la supervisión cotidiana. Establecer el núcleo de la UE de este sistema constituye una prioridad, y sus funciones, competencias e interacción con los supervisores nacionales deberán definirse claramente en una propuesta legislativa.

#### *Funciones del supervisor de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la UE*

El supervisor de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la UE deberá tener competencias muy claras para supervisar e instruir a las autoridades nacionales en el ejercicio de las diferentes funciones relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como para mejorar la coordinación con los supervisores de fuera de la UE. Un proceso formalizado debería definir la interacción y las competencias respectivas de los supervisores nacionales y de la UE.

La necesidad de garantizar una supervisión de alta calidad de los casos transfronterizos y de evitar eslabones débiles en el marco de supervisión de la UE aporta razones de peso para que se confíen a un organismo de la UE funciones de supervisión directa en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo respecto de determinadas entidades obligadas sobre las que podría tener una responsabilidad exclusiva o conjunta. Esto implica la capacidad de revisar las políticas, los procedimientos y los controles internos, así como su aplicación efectiva por las entidades supervisadas, junto con la revisión de la documentación sobre las transacciones y los clientes. El supervisor de la Unión podría encargarse, por sí solo o junto con el supervisor nacional, de llevar a cabo la supervisión de entidades obligadas o de tipos de actividades claramente definidos durante un período de tiempo determinado, según el grado de riesgo que planteen. El supervisor de la UE aportaría valor añadido mediante la supervisión y la evaluación de los riesgos en toda la UE. Inspirándose en la creación de organismos de la UE activos en otros ámbitos, la supervisión de la UE podría garantizarse mediante un mecanismo que incluya decisiones adoptadas a nivel de la UE y aplicadas por oficinas de la UE en los Estados miembros.

Otra opción podría ser combinar las competencias directas de supervisión de algunos tipos de entidades obligadas, en coordinación con los Estados miembros, con competencias de coordinación y supervisión de otras entidades. La Comisión propondrá un mecanismo de supervisión que refleje los principios de proporcionalidad y subsidiariedad, y se atenga a la jurisprudencia existente sobre las competencias que pueden otorgarse a las agencias de la Unión.

#### *Alcance de la supervisión a escala de la UE*

Los riesgos de blanqueo de capitales existen tanto dentro como fuera del sector financiero y evolucionan con el tiempo y de un Estado miembro a otro. Una supervisión más eficaz requeriría un mandato de un supervisor de la UE de la lucha contra el blanqueo de capitales y

la financiación del terrorismo que abarcara todos los ámbitos de riesgo desde el principio, reconociendo la gravedad de los riesgos a los que se enfrentan todos los sectores. Se garantizaría así que el supervisor de la UE dispusiera, desde el principio, de todas las herramientas necesarias para armonizar las prácticas en toda la UE y garantizar una supervisión de alto nivel en todos los sectores. Dada la complejidad de las funciones y el elevado número de entidades obligadas a escala de la UE, el supervisor de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo también puede concebirse de manera gradual, de modo que pueda cubrir todos los sectores (financieros y no financieros) sujetos a las obligaciones en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a medida que se consolide y demuestre su eficacia.

Como alternativa, el supervisor de la UE podría encargarse directamente del sector financiero en el marco de un sistema integrado con los supervisores nacionales y ser responsable de la supervisión indirecta del sector no financiero. La supervisión indirecta del sector no financiero permitiría que el organismo de la UE interviniera cuando se considerara necesario para garantizar una supervisión de alta calidad del sector no financiero en toda la Unión.

Otras opciones, de un alcance más limitado, consistirían en que el supervisor de la UE solo supervisase las entidades financieras, que representan la mayor parte de todas las transacciones financieras. Una supervisión centralizada en este sector podría lograrse con mayor facilidad, ya que ya está regulado y supervisado en gran medida. Sin embargo, esta opción mantendría eslabones débiles en el marco de supervisión de la UE y no garantizaría un sistema eficaz de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

En todos los casos, el enfoque basado en el riesgo de la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, consagrado tanto en la legislación de la Unión como en las normas internacionales, requiere que se determinen los factores de riesgo de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, así como que se asignen recursos de supervisión en función de los resultados de una evaluación de riesgos específica. La supervisión a escala de la UE debe diseñarse de modo que tenga en cuenta el riesgo y aproveche la experiencia adquirida a este respecto por los supervisores nacionales.

Por último, también podría estudiarse la posibilidad de atribuir al supervisor algunas competencias de supervisión y apoyo a la inmovilización de activos en virtud de las medidas restrictivas de la UE (sanciones) en todos los Estados miembros. Aunque las tareas y desafíos actuales pueden diferir en diversos aspectos entre las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y las medidas restrictivas, hay algunos desafíos y sinergias comunes que merece la pena evaluar.

### *¿Qué organismo de la UE?*

La tarea de garantizar la supervisión a escala de la UE puede confiarse a una agencia de la UE existente, a saber, la ABE, o a un nuevo organismo especializado.

La legislación recientemente adoptada obliga a la ABE a dirigir, coordinar y supervisar los esfuerzos para reforzar las medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en toda la UE con respecto a las entidades financieras. Atribuir a la ABE responsabilidades de supervisión adicionales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo ofrecería claras ventajas en punto a garantizar la

continuidad y su rápido funcionamiento. No obstante, esta opción requeriría también una reforma significativa de la ABE, así como un notable desarrollo de conocimientos y competencias en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Habría que revisar considerablemente su gobernanza y sus procesos de toma de decisiones para garantizar que las decisiones de supervisión se tomen siempre de manera independiente, en interés exclusivo de la UE. Además, habría que reforzar su capacidad y competencias de investigación. Dado su mandato y sus capacidades, la supervisión de las entidades obligadas más allá del sector financiero podría resultar difícil de organizar a nivel de la ABE.

Como alternativa, podría crearse un nuevo organismo de supervisión de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, que sería competente para la supervisión de las entidades obligadas, tanto en el sector financiero como en el no financiero. Esto permitiría una flexibilidad máxima para diseñar un sistema a medida en términos de organización y gobernanza, con procesos de toma de decisiones simplificados y acelerados para responder a los riesgos con rapidez, así como sinergias con el mecanismo de coordinación y apoyo a las UIF (véase la siguiente sección). No obstante, puede hacer falta más tiempo antes de que un nuevo organismo pueda ser operativo, los costes podrían ser relativamente mayores y habría que tener en cuenta los riesgos de ejecución. Según las funciones que se encomienden a este organismo, debe evitarse el riesgo de solapamientos o incoherencias innecesarios con el trabajo de otras autoridades de supervisión, como la ABE.

Una consideración clave sería el impacto presupuestario de cualquier opción. Especialmente en el contexto económico actual, podría abogarse por garantizar la financiación de las actividades de supervisión a través de la contribución de las entidades supervisadas del sector privado, como ya sucede con varios organismos de la UE.

La Comisión presentará propuestas para crear un supervisor de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la UE en el primer trimestre de 2021, sobre la base de una evaluación exhaustiva del impacto de las opciones sobre sus funciones, alcance y estructura.
---

## ***V. ESTABLECER UN MECANISMO DE COORDINACIÓN Y APOYO A LAS UIF***

El marco actual de la UE exige a las entidades obligadas que notifiquen todas las transacciones sospechosas a la UIF nacional. La información proporcionada por las entidades obligadas y los datos relativos al efectivo facilitados por las autoridades aduaneras constituyen la base de los análisis financieros de las UIF, que se transmiten a las autoridades policiales, los supervisores, las autoridades fiscales u otras UIF. Los utilizan, por ejemplo, las autoridades policiales en las investigaciones penales. El análisis estratégico de tendencias y modelos por parte de las UIF también se traduce en orientaciones e informaciones dadas a las entidades obligadas para ayudarles a identificar patrones en el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Se han detectado diversas deficiencias en la manera en que aplican las normas y cooperan entre sí y con otras autoridades a nivel nacional y en toda la UE.

A nivel interno, el uso de plantillas para la presentación de informes por parte de las entidades obligadas sigue siendo limitado, y a menudo se adaptan a las necesidades de

determinadas empresas (por ejemplo, los bancos). Varias UIF carecen aún de las herramientas informáticas necesarias para procesar y analizar eficazmente la información.

Las UIF deben hacer observaciones a las entidades obligadas en relación con sus informes. Sin embargo, esta información sigue siendo limitada. Las observaciones son casi inexistentes cuando los informes de las entidades se refieren a otro Estado miembro. Esta falta de observaciones priva a las entidades obligadas de las herramientas necesarias para adaptar u orientar sus medidas preventivas.

El escaso intercambio de información entre las UIF y otras autoridades competentes es motivo de gran preocupación, dado el carácter transfronterizo de gran parte del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Por ejemplo, aunque las autoridades aduaneras de la UE proporcionan periódicamente datos relativos al efectivo a las UIF, rara vez reciben comentarios de ellas, una información que es crucial para un análisis del riesgo más concreto y eficaz.

Los desafíos del funcionamiento y el alojamiento de FIU.net - el sistema de la UE para el intercambio de información entre las UIF - también reclaman una actuación, dado que se trata de una antigua herramienta informática que requiere una mejora sustancial, tanto del programa como del equipo, así como el desarrollo de nuevas funcionalidades que faciliten la cooperación.

La mayor parte de las transacciones sospechosas comunicadas a las UIF tienen una dimensión transfronteriza, pero el análisis conjunto sigue siendo limitado. Esto se traduce en una falta de enlaces para detectar los casos transfronterizos. Son necesarias capacidades avanzadas para analizar la información en un contexto transfronterizo, especialmente en vista de la creciente complejidad de los casos de blanqueo de capitales.

#### *Función de un mecanismo de coordinación y apoyo a escala de la UE*

Un mecanismo de coordinación y apoyo a las UIF a escala de la UE subsanaría las deficiencias mencionadas. Desempeñaría una función destacada en la coordinación del trabajo de las UIF nacionales. Debería incluir la detección de transacciones sospechosas con una dimensión transfronteriza, el análisis conjunto de casos transfronterizos y la determinación de tendencias y factores pertinentes para evaluar los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo a nivel nacional y supranacional. El mecanismo también debería adoptar o proponer medidas de ejecución o estándares, de conformidad con las disposiciones más armonizadas del código normativo sobre las obligaciones de información y las características, las actividades, la cooperación y las plantillas de las UIF, así como promover la formación y el desarrollo de capacidades de las UIF. El mecanismo de coordinación y apoyo a escala de la UE también debería mejorar la cooperación entre las autoridades competentes (UIF, supervisores, autoridades policiales y aduaneras y autoridades fiscales), tanto a nivel nacional como transfronterizo, y con las UIF de fuera de la UE.

Tendría ventajas la creación de una capacidad más centralizada, basada en herramientas informáticas, que detectara las transacciones transfronterizas sospechosas y facilitara la determinación de tendencias.

La sostenibilidad de FIU.net, actualmente gestionado por Europol, también es importante en este contexto. Es urgente invertir en su desarrollo para superar los problemas actuales, que

dificultan el intercambio de información y la comparación de datos. Dada la transferencia prevista de la administración técnica del sistema por parte de Europol, debe encontrarse una solución adecuada y financieramente viable. A corto plazo, la Comisión asumirá la gestión de FIU.net para garantizar el funcionamiento continuo e ininterrumpido del sistema<sup>27</sup>. A más largo plazo, podría encomendarse al mecanismo de coordinación y apoyo de la UE la tarea de alojar FIU.net o su sucesor. Podrían estudiarse otras soluciones adecuadas.

#### *Organismo responsable de un mecanismo de coordinación y apoyo a escala de la UE*

La tarea de proporcionar un mecanismo de apoyo y coordinación de las UIF dependerá de la función que se prevea atribuir a este mecanismo.

De acuerdo con el objetivo de asignar amplias funciones a este mecanismo de coordinación y apoyo con el fin de tratar todos los elementos analizados anteriormente, su gestión podría ser encomendada a una agencia de la UE ya existente o a un nuevo organismo especializado. En el caso de que se cree un nuevo organismo de la UE para labores de supervisión, podría encargarse también de la gestión de este mecanismo. En este sentido, cabe señalar que doce UIF en la UE ejercen actualmente funciones de supervisión al menos del sector no financiero, y algunas de ellas de todos los sectores.

Una función más restrictiva del mecanismo de coordinación y apoyo resolvería algunas de las deficiencias detectadas, pero no daría lugar a un mecanismo eficaz de coordinación y apoyo a escala de la UE. En tales circunstancias, podrían contemplarse varias opciones. Por ejemplo, si su labor se limita a presentar proyectos de normas técnicas y directrices reglamentarias, esto podría lograrse mediante la transformación de la Plataforma de las UIF, que es en la actualidad un comité informal de la Comisión, en un comité de comitología, correspondiendo a la Comisión la adopción de los resultados de su trabajo mediante actos delegados o de ejecución. Una red formal de UIF con mandato y funciones propias podría ser una alternativa.

Cualquiera que sea la forma que adopte el mecanismo de coordinación y apoyo, su gobernanza y sus procesos de toma de decisiones deben ser suficientemente independientes, al tiempo que funciona como una red de UIF nacionales con un centro de la UE.

La Comisión presentará propuestas para establecer un mecanismo de coordinación y apoyo de la UE a las UIF en el primer trimestre de 2021, sobre la base de una evaluación exhaustiva del impacto de las opciones relativas a su función y estructura. La Comisión asumirá la gestión de FIU.net en el cuarto trimestre de 2020.
---

## **VI. APLICAR EL DERECHO PENAL E INTERCAMBIAR INFORMACIÓN A NIVEL DE LA UNIÓN**

Varios instrumentos legislativos y acuerdos institucionales facilitan el cumplimiento de las disposiciones de Derecho penal y el intercambio de información a escala de la UE.

Iniciativas recientes han colmado lagunas en la definición y sanción del blanqueo de capitales en toda la UE y han facilitado la cooperación judicial y policial<sup>28</sup>. La Comisión supervisará

<sup>27</sup> Con el debido respeto de la naturaleza de la información de que se trate.

<sup>28</sup> Véase la nota 9.

su oportuna transposición y ejecución. El uso de información financiera en el caso de delitos graves también se ha reforzado dando a las autoridades policiales acceso directo al registro central de cuentas bancarias, mejorando al mismo tiempo la cooperación entre las autoridades policiales, las UIF y Europol en la persecución de delitos graves de este tipo<sup>29</sup>. Estas medidas acelerarán las investigaciones penales y permitirán a las autoridades luchar más eficazmente contra la delincuencia transfronteriza. Una interconexión a escala de la UE de los registros centrales de cuentas bancarias acelerará el acceso de las autoridades policiales y de las UIF a la información financiera y facilitará la cooperación transfronteriza, y deberá incluir también a las autoridades policiales, en cualquier caso. Esta interconexión debe considerarse prioritaria.

Se han establecido estándares fundamentales para la recuperación del producto del delito<sup>30</sup>. En 2020, la Comisión publicará un informe que ofrecerá una panorámica de la aplicación de estas normas y propondrá formas de mejorar el funcionamiento de las oficinas de recuperación de activos. Las nuevas medidas que se aplicarán a partir de diciembre de 2020<sup>31</sup> facilitarán la recuperación transfronteriza de activos y acelerarán y simplificarán el embargo y el decomiso de activos de origen delictivo en toda la UE.

Al mismo tiempo, también es fundamental crear capacidades a nivel de la UE para investigar y perseguir la delincuencia financiera.

Europol ha intensificado sus esfuerzos para luchar contra la delincuencia económica y financiera con el nuevo Centro Europeo de Lucha contra la Delincuencia Económica y Financiera (CELDEF), que debería estar operativo a lo largo de 2020. Este Centro concentrará todas las capacidades de inteligencia financiera y delincuencia económica en una única entidad de Europol y procurará reforzar la eficacia y la visibilidad operativas, así como mejorar la gestión de las partes interesadas y las oportunidades de financiación. La Comisión apoya plenamente la creación del CELDEF y entiende que subraya la importancia de la investigación financiera en todos los ámbitos delictivos en los que Europol es competente.

La Comisión considera que el CELDEF sería el homólogo natural del mecanismo de apoyo y coordinación a las UIF de la UE, y que ambas entidades podrían aportar soluciones para promover el intercambio de información, en particular en los casos transfronterizos.

Para mejorar la investigación y el enjuiciamiento de los casos de blanqueo de capitales en toda la UE, la Comisión financia<sup>32</sup> la Red Operativa de Lucha contra el Blanqueo de Capitales (AMON), que conecta las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes. Esta red facilita las investigaciones financieras transfronterizas y tiene un alcance mundial. Debe mejorarse y promoverse su labor y debe contar con un presupuesto operativo para prestar apoyo en casos concretos. Todos los Estados miembros de la UE deberían adherirse a ella. Además, los Estados miembros deben seguir haciendo uso de la ayuda de Eurojust para facilitar la cooperación transfronteriza en apoyo de los enjuiciamientos del blanqueo de capitales. Por último, la Fiscalía Europea, que empezará a operar a finales de 2020, será

---

<sup>29</sup> Véase la nota 8.

<sup>30</sup> Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea, DO L 127 de 29.4.2014, pp. 39-50.

<sup>31</sup> Reglamento (UE) 2018/1805 sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso, DO L 303 de 28.11.2018, pp. 1-38.

<sup>32</sup> Fondos de policía del FSI.



competente para investigar y enjuiciar los delitos de blanqueo de capitales relacionados con delitos contra el presupuesto de la UE.

Sigue habiendo margen para mejorar y promover el intercambio de información entre todas las autoridades competentes (UIF, supervisores, autoridades policiales y aduaneras y autoridades fiscales), tanto a nivel nacional como transfronterizo.

En el contexto de un mejor uso de la inteligencia financiera, debe fomentarse en la medida de lo posible la función de las asociaciones público-privadas (APP), dado que, en algunos casos, la naturaleza de la información puede limitar su uso compartido y este debe ser conforme a la legislación en materia de protección de datos. Las APP suponen compartir información entre las autoridades policiales, las UIF y el sector privado, intercambios que pueden adoptar diversas formas. Algunos se limitan al intercambio de información sobre tipologías y tendencias por parte de las UIF y de las autoridades policiales con las entidades obligadas. Otros consisten en la puesta en común de información operativa sobre sospechosos por parte de las autoridades policiales y judiciales con las entidades obligadas a efectos de la supervisión de las operaciones de dichos sospechosos. Todo intercambio de información que contenga datos personales debe cumplir plenamente con la legislación en materia de protección de datos y respetar los mandatos de las autoridades involucradas.

El actual marco de la UE de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo exige ya que las UIF compartan tipologías y tendencias con el sector privado. Esta obligación podría aclararse y reforzarse, como parte de la facilitación de algunos tipos de APP y la mejora del intercambio de información. Al mismo tiempo, debido a las diferencias entre los marcos jurídicos y las modalidades prácticas de los Estados miembros, la Comisión considera esencial contar con directrices y compartir buenas prácticas en el ámbito de las APP, en relación, en particular, con las normas de defensa de la competencia, las salvaguardias y restricciones en la protección de datos y las garantías en materia de derechos fundamentales.

<p>La Comisión publicará orientaciones sobre las APP a más tardar en el primer trimestre de 2021. Por lo que se refiere a los aspectos relativos a la protección de datos de las APP, la Comisión estudiará la posibilidad de solicitar al Consejo Europeo de Protección de Datos que emita un dictamen. Se estudiarán las opciones para reforzar la red AMON e intensificar el intercambio de información nacional y transfronterizo entre todas las autoridades competentes.</p>
--

## ***VII. REFORZAR LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL MARCO DE LUCHA CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALES Y LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO***

El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo son amenazas mundiales, que la UE está resuelta a combatir en cooperación con sus socios internacionales. Como impulsor de estándares de ámbito mundial, el GAFI ha liderado la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala mundial. La Comisión contribuye activamente a la labor del GAFI y mantiene su compromiso de aplicar sus estándares y fomentar su cumplimiento a nivel mundial. No obstante, el nuevo enfoque integral de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo que la UE necesita requiere una participación más importante de la UE en el establecimiento de dichos estándares internacionales.

La Comisión ha aprobado, en nombre de la UE, el nuevo mandato del GAFI<sup>33</sup> y tiene la intención de desempeñar un papel destacado en el refuerzo de los estándares mundiales y en su elevación al nivel de las normas de la UE en ámbitos clave. Un ejemplo es la transparencia de la titularidad real, ámbito en el que la UE ha adoptado un enfoque ambicioso para hacer frente a los riesgos que plantean las estructuras opacas. Del mismo modo, la Comisión apoyará activamente los esfuerzos para afrontar los riesgos nuevos y emergentes a nivel mundial. Para tener éxito, resulta esencial que la UE hable con una sola voz en el GAFI. Esto podría lograrse encomendando a la Comisión la tarea de representar a la Unión Europea en el GAFI, de conformidad con las disposiciones del Tratado. Como primera medida, debe establecerse un mecanismo de coordinación reforzada entre la Comisión y los Estados miembros para tener representantes que defiendan posiciones comunes en el GAFI.

Las evaluaciones mutuas realizadas por el GAFI ayudan a aumentar el cumplimiento de los estándares internacionales, porque la presión de los pares sigue siendo un motor del cambio. Hasta ahora, las evaluaciones de los marcos de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de los Estados miembros de la UE no han tenido en cuenta adecuadamente el carácter supranacional de las normas de la UE. Este aspecto adquirirá mayor importancia si se introducen nuevas estructuras, como la supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y el mecanismo de coordinación y apoyo a escala de la UE. El objetivo de la Comisión es garantizar que, cuando las normas se apliquen a escala de la UE, se evalúen de manera común. En este contexto, también podría considerarse la posibilidad de que las normas de la UE sean evaluadas por el GAFI a nivel de la UE.

La Comisión también debe seguir aplicando una política autónoma respecto de terceros países para proteger el sistema financiero de la UE. Las entidades obligadas deben adoptar medidas de mitigación en función de los factores de riesgo geográficos y de otro tipo que sean pertinentes. También deben ejercer una mayor vigilancia de las transacciones o relaciones de negocios en las que intervengan países con deficiencias estratégicas en sus marcos de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Con arreglo a la 5DCBC, la Comisión debe crear una capacidad autónoma para identificar a los países que presentan tales deficiencias estratégicas<sup>34</sup>.

La Comisión determinará aquellos países que representen una amenaza específica para el sistema financiero de la Unión utilizando una metodología autónoma que tenga debidamente en cuenta la sinergia con el proceso de elaboración de listas del GAFI, un diálogo reforzado con terceros países, que se llevará a cabo en cooperación con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y en estrecha consulta con los expertos de los Estados miembros. Sobre la base de la metodología revisada<sup>35</sup>, que se publica al mismo tiempo que este Plan de Acción, este proceso llevará a la Comisión a colaborar, en cooperación con el SEAE, con terceros países en los que se detecten deficiencias con carácter preliminar, con el fin de desarrollar, en la medida de lo posible, un plan de acción para subsanarlas. Tras un período de observación, la Comisión evaluará los avances en el cumplimiento de estos compromisos para concluir sus evaluaciones.

---

<sup>33</sup> Aprobado por los ministros y representantes del Grupo de Acción Financiera Internacional el 12 de abril de 2019.

<sup>34</sup> Véase [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02016R1675-20181022SWD\(2020\)99](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:02016R1675-20181022SWD(2020)99).

<sup>35</sup> SWD (2020) 99.

La lista de la UE de terceros países de alto riesgo constituye una herramienta fundamental para las entidades obligadas y las autoridades públicas, pero también podría tener efectos fuera del marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. La Comisión se ha comprometido a supervisar si la inclusión en la lista afecta a las decisiones de equivalencia<sup>36</sup> y a velar por que se apliquen las garantías adecuadas con respecto a los instrumentos financieros utilizados, de conformidad con el artículo 155 del Reglamento Financiero<sup>37</sup>.

La experiencia adquirida en el proceso de elaboración de listas de la UE y la creación de nuevas funciones de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la UE podrían abocar a una revisión del enfoque de los riesgos planteados por terceros países. Como miembro del GAFI, la Comisión debe seguir teniendo en cuenta la petición de medidas del GAFI para afrontar los riesgos planteados por terceros países, conservando la capacidad de aplicar también las medidas apropiadas independientemente de cualquier llamamiento del GAFI, en cumplimiento de las normas internacionales. En ese contexto, un supervisor a nivel de la UE también podría contribuir a mitigar los riesgos de terceros países mediante el desarrollo de medidas adecuadas de reducción del riesgo para las entidades obligadas en función del tipo y la gravedad de las deficiencias. Serían medidas más detalladas y basadas en el riesgo para afrontar los riesgos planteados por el marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en otras jurisdicciones. Este proceso también podría complementarse con un enfoque basado en las transacciones, dado que ninguna jurisdicción es inmune a los riesgos emergentes de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Del mismo modo, una función de coordinación y apoyo a las UIF podría aportar una contribución valiosa para detectar nuevas tendencias y riesgos planteados por terceros países, así como posibles problemas de cooperación internacional.

Como parte de este conjunto de medidas para gestionar los riesgos externos, la Comisión está desarrollando un instrumento técnico<sup>38</sup> para proporcionar asistencia técnica a terceros países a fin de aumentar su capacidad y subsanar las deficiencias de sus marcos nacionales de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Como uno de los principales donantes internacionales en este ámbito y sirviéndose de su extensa red diplomática, la UE utilizaría esta capacidad para reforzar los obstáculos contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en todo el mundo. La política comercial también contribuye a desarrollar garantías adecuadas para las inversiones<sup>39</sup> y los flujos comerciales. La Comisión recabará compromisos de los socios comerciales de la UE para aplicar medidas de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y mantendrá un margen de regulación para actuar en caso de que el sistema financiero de la UE se vea expuesto a riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

Junto con este Plan de Acción, se publica una nueva metodología de evaluación de los terceros países de alto riesgo. La Comisión seguirá trabajando con los Estados miembros y aumentará

<sup>36</sup> COM (2019) 349 final de 29.7.2019.

<sup>37</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, DO L 193 de 30.7.2018, pp. 1-222.

<sup>38</sup> Mecanismo Mundial de la UE en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

<sup>39</sup> Reglamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, para el control de las inversiones extranjeras directas en la Unión, DO L 79I de 21.3.2019, pp. 1-14.

su participación en el GAFI, de modo que la UE pueda desempeñar un papel más importante en todo el mundo.

### VIII. CAMINO A SEGUIR: HOJA DE RUTA

Tal como se detalla en el presente Plan de Acción, la Comisión propondrá varias medidas para mejorar el marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Se preparará una evaluación de impacto, que incluya los derechos fundamentales y, en particular, el derecho a la protección de los datos personales, para valorar las distintas opciones en términos de cambios legislativos:

<b>Acción</b>	<b>Medios</b>	<b>Calendario</b>
Aplicar efectivamente el actual marco de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo de la UE	<p>Procedimiento judicial / de infracción</p> <p>Estudio sobre la aplicación de la 4DCBC</p> <p>Tercera evaluación supranacional de riesgos</p> <p>Trabajo de interconexión de los registros de titularidad real</p> <p>Recomendaciones específicas por país/Semestre Europeo</p> <p>Trabajo actual de la ABE</p>	Todas las medidas están en curso
Reforzar y desarrollar el código normativo único de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en la UE	<p>Propuesta de acto jurídico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- determinar los ámbitos que deberán pasar a ser objeto de un Reglamento y una Directiva modificada;</li> <li>- establecer nuevos ámbitos que deberán regularse a escala de la UE;</li> <li>- definir las modificaciones necesarias de otros actos legislativos vigentes.</li> </ul>	T1 2021
Introducir una supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a escala de la UE	Propuesta legislativa	T1 2021
Establecer un mecanismo de coordinación y apoyo a las UIF	<p>Propuesta legislativa</p> <p>Transferencia de la gestión técnica</p>	<p>T1 2021</p> <p>T4 2020</p>

	de FIU.net a la Comisión	
Aplicar el Derecho penal e intercambiar información	<p>Creación del CELDEF</p> <p>Orientaciones sobre las APP y posible dictamen del CEPD sobre los aspectos relativos a la protección de datos</p> <p>Supervisión de la transposición y aplicación de las directivas sobre Derecho penal y cooperación policial</p> <p>Opciones para mejorar el intercambio de información nacional y transfronterizo entre todas las autoridades competentes</p>	<p>T2 2020</p> <p>T1 2021</p>
Reforzar la dimensión internacional	<p>Metodología perfeccionada de la Comisión para la determinación de terceros países de alto riesgo</p> <p>Actos delegados</p>	<p>T1 2020</p> <p>En su caso (planificación provisional para 2020: T2, T3 y T4)</p>

La Comisión acogerá con satisfacción los pareceres de las partes interesadas sobre el camino a seguir establecido en el presente Plan de Acción y les invita a participar, a más tardar el 29 de julio de 2020, respondiendo al cuestionario disponible en relación con la iniciativa en el sitio web «Díganos lo que piensa».