

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos

[COM(2013) 44 final — 2013/0024 (COD)]

y sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo

[COM(2013) 45 final — 2013/0025 (COD)]

(2013/C 271/05)

Ponente: **Christophe ZEEB**

Los días 28 y 27 de febrero de 2013, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo, y el 12 de marzo de 2013, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo

COM(2013) 45 final – 2013/0025(COD).

y la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos

COM(2013) 44 final – 2013/0024 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de abril de 2013.

En su 490º pleno de los días 22 y 23 de mayo de 2013 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 145 votos a favor y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) celebra las propuestas de la Comisión que tienen por objetivo adaptar el marco normativo europeo a la luz de las modificaciones de las normas internacionales de prevención de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Los delincuentes que abusan del sistema financiero y de las facilidades que ofrece el mercado interno ponen efectivamente en peligro los fundamentos mismos de nuestra sociedad. En opinión del CESE, es esencial dotar a la Unión Europea y a los Estados miembros de medios eficaces para reforzar la integridad y la transparencia de las operaciones financieras. A este respecto, las propuestas de la Comisión van ciertamente en la dirección correcta.

1.2 El CESE acoge favorablemente las aclaraciones sobre la obligación de diligencia que los profesionales deben aplicar, por un lado, respecto de los beneficiarios finales de las empresas, lo que permite ganar transparencia acerca de los individuos que actúan detrás de la pantalla que puede constituir una persona jurídica, así como, por otra parte, respecto de las personas

políticamente expuestas que pueden suponer un mayor riesgo de corrupción en razón de sus funciones. El CESE aprueba también la inclusión de los proveedores de servicios de juegos de azar en la lista de profesionales sujetos a las obligaciones, ya que este sector puede utilizarse para el blanqueo de capitales.

1.3 El CESE acoge positivamente el objetivo de la Comisión de situar a la Unión Europea en la vanguardia mundial de la lucha contra el blanqueo de dinero y el terrorismo. El CESE considera que una de las maneras de garantizar la eficacia del nuevo marco normativo europeo, permitiendo así asumir a la UE el liderazgo en la lucha contra el blanqueo de capitales, es el esfuerzo colectivo de todas las partes interesadas. El CESE acoge favorablemente las aclaraciones que se han añadido a lo largo de la propuesta para asegurar la proporcionalidad en relación con las pymes. El CESE considera apropiado facilitar a las «pequeñas entidades» asistencia técnica y profesional a través de organismos intermedios, tales como las cámaras, asociaciones y federaciones profesionales, para que puedan cumplir las obligaciones establecidas en la propuesta.

1.4 El CESE celebra que la Comisión haya intentado lograr un delicado acto de equilibrio entre intereses que parecen *a priori* difícilmente conciliables, como son la protección de datos personales y la lucha contra el blanqueo de capitales. La finalidad de la recogida y análisis de información, incluidos los datos personales, por un amplio espectro de profesionales tiene como único objetivo detectar las actividades delictivas. Los profesionales deben, por tanto, velar por preservar, en la medida de lo posible, la privacidad de sus clientes, priorizando al mismo tiempo la ayuda a las autoridades nacionales en la lucha contra la delincuencia.

1.5 El CESE acoge favorablemente la propuesta de armonización europea de las sanciones aplicables al sector financiero. La prevención de la delincuencia debe ser lo más eficaz posible debiendo imponerse a los profesionales sanciones disuasorias que sean proporcionales a las sumas de dinero objeto de blanqueo. El CESE pide por tanto a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen la aplicación coherente y correcta de las sanciones y multas administrativas.

2. Contexto

2.1 El blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva constituyen amenazas para la seguridad mundial y la integridad del sistema financiero. El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es el organismo encargado en el plano internacional de elaborar medidas, que se denominan *recomendaciones*, de prevención y lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y, desde hace poco, también contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

2.2 Durante casi tres años, se han revisado las recomendaciones del GAFI a fin de reforzar las medidas de prevención y proteger en mayor grado el sistema financiero, al dotar a los gobiernos de instrumentos más robustos para sancionar las infracciones graves. Por ello, en febrero de 2012 el GAFI adoptó nuevas recomendaciones ⁽¹⁾.

2.3 Las nuevas recomendaciones del GAFI introdujeron las siguientes modificaciones esenciales:

2.3.1 Las recomendaciones establecen con mayor precisión el concepto de enfoque basado en el riesgo que los países y las entidades sujetas a las obligaciones («los profesionales») deben poner en práctica para conocer mejor los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo («BC/FT») a los que se enfrentan y adaptar sus sistemas de diligencia debida, permitiendo así asignar apropiadamente sus recursos en función de la naturaleza de los riesgos detectados.

2.3.2 Las recomendaciones formulan las aclaraciones necesarias sobre la naturaleza de las obligaciones de los profesionales. En ellas se indica el alcance de las obligaciones (i) de transparencia en cuanto a la identidad de los titulares reales de las empresas y los beneficiarios de las transferencias bancarias electrónicas y (ii) de identificación de las personas políticamente expuestas que puedan suponer un mayor riesgo de corrupción en razón de sus funciones.

2.3.3 Las recomendaciones consagran medios más eficaces de investigación para las autoridades policiales y judiciales y las unidades de información financiera, y refuerzan el intercambio de información en materia de investigación, control y persecución de delitos graves.

2.4 El GAFI iniciará una nueva ronda de evaluaciones mutuas de sus miembros a partir de 2014 y se centrará específicamente en la eficacia de la aplicación de sus nuevas recomendaciones.

3. Propuesta de la Comisión

3.1 Las propuestas (i) de la cuarta Directiva de lucha contra el BC/FT y (ii) del segundo Reglamento relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos son parte de la actualización del marco normativo europeo y su objetivo es reflejar los cambios que han aportado las recomendaciones del GAFI.

3.2 Los principales cambios que las propuestas realizan en el marco normativo europeo son los siguientes:

3.2.1 Integran la lista de profesionales (i) los comerciantes que efectúen transacciones en efectivo por importes superiores a 7 500 euros ⁽²⁾, (ii) los proveedores de servicios de juegos de azar y (iii) las agencias de alquiler.

3.2.2 El delito fiscal penal está construido específicamente como delito subyacente al delito de blanqueo.

3.2.3 La propuesta de Directiva establece que el enfoque basado en el riesgo, en el plano supranacional o nacional o en el nivel de cada profesional, debe llevarse a la práctica en función del grado de diligencia debida sobre la base de una lista mínima de factores que han de tenerse en cuenta o de orientaciones elaboradas por las autoridades europeas de supervisión.

3.2.4 Las autoridades europeas de supervisión (ABE, AESPJ y AEVM) están llamadas a participar en la evaluación de los riesgos de BC/FT en la Unión Europea y a emitir normas técnicas de regulación dirigidas a los Estados miembros y a las entidades financieras.

⁽¹⁾ www.fatf-gafi.org

⁽²⁾ El umbral actual es de 15 000 euros.

3.2.5 Los profesionales deben obtener información sobre los beneficiarios reales y deben considerar a las personas que estén políticamente expuestas, tanto en el ámbito nacional como si trabajan para organizaciones internacionales, como una categoría de clientes sometidos a un riesgo particular.

3.2.6 Se establece una lista de sanciones administrativas para los casos de violación sistemática de los requisitos fundamentales de la Directiva por parte de los profesionales.

3.3 Los cambios propuestos se basan en particular en el estudio ⁽³⁾ sobre la aplicación de la tercera Directiva relativa a la lucha contra el BC/FT elaborado por una empresa auditora independiente, así como en documentos de posición recibidos por la Comisión durante su consulta pública.

3.4 Las propuestas de Directiva y de Reglamento tienen por objeto, respectivamente, sustituir la Directiva y el Reglamento actuales, que serán derogados.

4. Comentarios generales

4.1 El CESE respalda la necesidad de adaptar el actual marco normativo de la UE en la lucha contra el BC/FT a la luz de los cambios que se han producido en el plano internacional. El CESE es consciente de que el fenómeno del BC/FT afecta a todos los sectores de la economía y de que se debe prestar atención muy especial a la eficacia del marco normativo para prevenir el uso del sistema financiero con fines delictivos.

4.2 El CESE acoge positivamente el objetivo de la Comisión de situar a la Unión Europea en la vanguardia mundial de la lucha contra el blanqueo de dinero y el terrorismo. Se remite a su posicionamiento, expuesto en un dictamen previo, en el que acogían favorablemente «los progresos realizados en el terreno de las normas destinadas a prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, como símbolo de una Unión Europea que garantiza altos niveles de probidad y buena conducta en los comportamientos públicos y privados. [La] Directiva representa tanto un avance concreto en la gestión de los asuntos financieros como un medio para reforzar la Unión Europea» ⁽⁴⁾.

4.3 El CESE estima que la reducción de 15 000 EUR a 7 500 EUR del umbral a partir del cual los comerciantes deben poner en práctica las obligaciones derivadas de la propuesta de Directiva representa un paso más en la dirección correcta para promover los pagos no realizados en efectivo. El CESE señaló ya

en un dictamen anterior ⁽⁵⁾ que el dinero en efectivo se considera un factor que facilita la economía sumergida y que los pagos no realizados en efectivo son más transparentes en el plano fiscal y económico, y menos onerosos para la sociedad en su conjunto, así como prácticos, seguros e innovadores.

4.4 Apoyar a las pequeñas entidades

4.4.1 El CESE acoge favorablemente la inclusión de las agencias de alquiler y los proveedores de servicios de juegos de azar entre los obligados a luchar contra el BC/FT, a pesar de que estas entidades no son objeto de las recomendaciones del GAFL.

4.4.2 El CESE acoge favorablemente las clarificaciones que se han introducido a lo largo de la propuesta para garantizar la proporcionalidad en lo que respecta a las pymes. Para garantizar que las pequeñas entidades puedan cumplir las obligaciones establecidas en la propuesta de Directiva, el CESE propone que se haga participar formalmente a organismos intermedios, como las cámaras profesionales, las asociaciones y las federaciones que representan a las pequeñas entidades a escala nacional, y se les dote de competencias de orientación, apoyo e intermediación. Es imperativo que las pequeñas entidades reciban apoyo para evitar que se conviertan en destinatarios prioritarios de los blanqueadores.

4.5 Conciliación de los requisitos de identificación en la era digital

4.5.1 La obligación de identificar a las personas debe realizarse mediante su presencia física. En su defecto, los profesionales deben aplicar unas medidas de diligencia debida reforzadas por razón del riesgo que implica la transacción celebrada a distancia. El CESE se pregunta si este nivel de exigencia es coherente con la corriente principal de nuestra sociedad que se dirige hacia una era completamente digital.

4.5.2 El CESE pide a la Comisión que estudie medidas para conciliar los requisitos de identificación del cliente con el uso cada vez más extendido de pagos y comunicaciones por vía electrónica.

4.6 Equilibrio entre la protección de los datos personales y la lucha contra el blanqueo de capitales

4.6.1 El CESE destaca la importancia de conciliar los intereses relativos a la protección de datos personales, por un lado, con la salvaguarda de la integridad del sistema financiero a través de la lucha contra el BC/FT, por el otro.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf

⁽⁴⁾ DO C 267 de 27.10.2005, pp. 30-35.

⁽⁵⁾ DO C 351, 15.11.2012, p. 52.

4.6.2 En la medida en que la lucha contra el BC/FT se basa en la recopilación y el análisis de información, incluidos los datos personales, por parte de un amplio espectro de profesionales, el CESE considera que las propuestas cumplen ampliamente las exigencias formuladas tanto con respecto a los Estados miembros como a los profesionales, a fin de lograr un mejor equilibrio entre cuestiones difícilmente conciliables *a priori*.

4.6.3 En cuanto a la obligación recogida en el artículo 39 de la propuesta de Directiva –consistente en la destrucción obligatoria de los documentos y la información recogidos al final del periodo de conservación de cinco o diez años–, el CESE insta a los Estados miembros a que garanticen que su legislación prevea situaciones (tales como procedimientos penales, quiebras o sucesiones) en las que tal obligación no sea aplicable a fin de impedir que vaya en contra del interés general.

4.6.4 El CESE propone que la Directiva establezca expresamente la obligación de mantener la estricta confidencialidad de la identidad de las personas que hacen declaraciones de operaciones sospechosas, a menos que hayan dado su consentimiento para que se revele su identidad, o si su divulgación resulta esencial para garantizar un procedimiento jurisdiccional equitativo en el marco de una acción penal.

4.7 Cimentar la legitimidad de la intervención de las autoridades europeas de supervisión

4.7.1 El CESE señala que las autoridades europeas de supervisión estarán involucradas, en el plano europeo, en el análisis de los riesgos del BC/FT y que podrán emitir orientaciones y normas reguladoras dirigidas a los Estados miembros y a las entidades financieras. Aunque el CESE destaca la importancia de la consulta y cooperación con las autoridades europeas de supervisión en materia de lucha europea contra el BC/FT, señala sin embargo que la competencia de representación y regulación de esas autoridades está limitada al sector financiero es limitada. No obstante, muchos profesionales sujetos a las obligaciones no se encuadran en el sector financiero y por tanto no están representados en el nivel europeo. El CESE propone por ello que la Comisión actúe como parte interesada en este nivel en lo que se refiere al análisis de riesgos y a la formulación de orientaciones en nombre de los profesionales no financieros sujetos a las obligaciones en materia de lucha contra el BC/FT.

4.7.2 El CESE está convencido de la necesidad de disponer de recomendaciones y normas interpretativas armonizadas de ámbito europeo con el fin de garantizar una aplicación más uniforme de las normas de lucha contra el BC/FT en los Estados miembros.

4.8 Sanciones administrativas

4.8.1 Las propuestas establecen una lista de sanciones administrativas que se ajusta a la Comunicación de la Comisión de

8 de diciembre de 2010 «Regímenes sancionadores más rigurosos en el sector de servicios financieros», que fue objeto de un dictamen del CESE ⁽⁶⁾ y que reaparece en otras propuestas recientes de la Comisión ⁽⁷⁾.

4.8.2 El CESE insta a la armonización europea de las sanciones aplicables en el sector financiero. Está claro que la represión de la delincuencia no acaba con ella. Por tanto, es esencial que la prevención del delito sea lo más efectiva posible y que se impongan sanciones disuasorias y proporcionales a las cantidades objeto de blanqueo a aquellos profesionales que no respetan sus obligaciones de lucha contra el BC/FT.

4.8.3 Sin embargo, el CESE alberga dudas sobre el carácter puramente «administrativo» de las sanciones propuestas y teme una posible impugnación de la severidad de las sanciones administrativas propuestas por razón de la jerarquía de las normas jurídicas y de la proporcionalidad de las sanciones penales. Si bien es cierto que las sanciones administrativas propuestas tienen un efecto disuasorio y que persiguen un objetivo de armonización europea, no lo es menos que las sanciones penales previstas para el delito de blanqueo varían de un país a otro. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que garanticen la aplicación coherente y correcta de las sanciones impuestas a los profesionales que han incumplido sus obligaciones de lucha contra el BC/FT y las sanciones penales en que incurrirían en caso de delito de blanqueo.

4.8.4 El CESE teme que la adecuación de las sanciones administrativas al artículo 6, apartado 1, y al artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos pueda ser cuestionada por el riesgo de que ciertas sanciones administrativas se vean reclasificadas como «delitos» que no pueden ser declarados más que por un tribunal independiente tras un juicio equitativo, requisitos que no cumplen las autoridades administrativas. El CESE insta a la Comisión a que encuentre soluciones jurídicas adecuadas para garantizar que el régimen de sanciones propuesto no pueda cuestionarse en modo alguno.

4.8.5 El CESE considera que la propuesta de introducir normas mínimas basadas en principios para la aplicación de las medidas y sanciones administrativas constituye un enfoque que refuerza la respuesta de la UE en su conjunto.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE recomienda ampliar la definición de la financiación del terrorismo recogida en el apartado 4 del artículo 1 de la propuesta de Directiva, a fin de contemplar «cualquier otro acto», además de las infracciones previstas, conforme al tenor literal de la recomendación 5 del GAFL.

⁽⁶⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 108.

⁽⁷⁾ COM(2011) 651 final, COM(2011) 656 final y COM(2011) 683 final.

5.2 El CESE señala que los anexos de la propuesta de Directiva establecen una lista de factores y elementos de riesgo que los profesionales deben verificar como parte de sus obligaciones de lucha contra el BC/FT. El CESE considera que las listas que figuran en los anexos no son exhaustivas y que los profesionales deberían tener también en cuenta, en el contexto del enfoque basado en el riesgo, otros factores que se hallan estrechamente relacionados con los Estados miembros y con las diversas circunstancias de las transacciones que llevan a cabo.

5.3 El CESE opina que la clave para resolver el problema de la piratería reside en rastrear y tomar medidas enérgicas contra los flujos financieros relacionados con ella. En la UE debería establecerse una lista negra de las entidades financieras implicadas en el blanqueo de capitales procedentes de la piratería. El Banco Mundial, Interpol y Europol pueden prestar asistencia en la lucha para rastrear los rescates, que deberían localizarse y confiscarse, de modo que la piratería deje de ser un negocio atractivo ⁽⁸⁾.

Bruselas, 23 de mayo de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ DO C 76, 14.3.2013, p. 15.