COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 24.7.2019
COM(2019) 371 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

en el que se evalúa el marco de cooperación entre las unidades de inteligencia financiera

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

en el que se evalúa el marco de cooperación entre las unidades de inteligencia financiera

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 65, apartado 2, de la quinta Directiva antiblanqueo establece que la Comisión evaluará el marco de la cooperación de las Unidades de Información Financiera con terceros países, así como los obstáculos y las oportunidades para mejorar la cooperación entre las Unidades de Información Financiera de la Unión, incluida la posibilidad de crear un mecanismo de coordinación y apoyo[1]. Esta obligación figura también en el Reglamento sobre controles de efectivo[2] y en la Directiva para facilitar el acceso a información financiera y de otro tipo. El presente informe evalúa los aspectos enumerados en el artículo 65, apartado 2, de la Directiva antiblanqueo.

Las unidades de inteligencia financiera (UIF) desempeñan un papel central en el marco de la Unión para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Se encuentran en una posición clave entre el sector privado y las autoridades competentes. Las UIF dirigen la labor de los agentes económicos para detectar las transacciones sospechosas de estar vinculadas al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Debido al carácter transnacional de la delincuencia organizada y de las actividades terroristas, la cooperación transfronteriza entre las distintas UIF es sumamente importante. Los terroristas operan a través de las fronteras —dejando un rastro de información financiera en distintos países— y cada vez es más frecuente que los autores del blanqueo de capitales y los grupos delictivos organizados oculten y reinviertan sus activos en Estados miembros diferentes de aquel donde se cometió el delito que dio lugar a los bienes.

Las UIF son unidades autónomas e independientes desde el punto de vista operativo creadas en el marco de la UE para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo cuyo funcionamiento y competencias se rigen fundamentalmente por la Directiva antiblanqueo[3].

En el plano internacional, el Grupo de Acción Financiera Internacional[4] y el Grupo Egmont de unidades de inteligencia financiera (el Grupo Egmont)[5] formulan las normas que rigen las

[1] El Parlamento Europeo fue un paso más allá en su Resolución, de 26 de marzo de 2019, sobre delitos financieros y evasión y elusión fiscales, y pidió a la Comisión que estudiase la posibilidad de crear una Unidad de Inteligencia Financiera de la UE como centro para la labor conjunta de investigación y para la coordinación, con su propio ámbito de autonomía y competencias de investigación en materia de delincuencia financiera transfronteriza. (Apartado 256) [Comisión Especial sobre Delitos Financieros y Evasión y Elusión Fiscales (TAX3)].

[2] Considerando 26 del Reglamento (UE) 2018/1672 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.

[3] 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).

[4] El Grupo de Acción Financiera Internacional es un organismo intergubernamental creado en 1989 por los ministros de las jurisdicciones que lo integran. Tiene por objetivo establecer normas y promover la

actividades de las UIF. Las principales tareas de la UIF consisten en recibir y analizar comunicaciones e información de transacciones sospechosas relevantes para combatir el blanqueo de capitales, los delitos subyacentes conexos y la financiación del terrorismo, así como en remitir los resultados de sus análisis y cualquier otra información a las autoridades nacionales competentes y a otras UIF. Así pues, son los centros de la inteligencia financiera. La Directiva antiblanqueo trasciende esas normas internacionales y establece obligaciones más específicas y una cooperación más estrecha con la UE, habida cuenta de la libre circulación de capitales y la libre prestación de servicios financieros que trae consigo un espacio financiero integrado de la Unión.

El trabajo de la Plataforma de las UIF de la UE[6] y la creación de la red UIF.net[7], un sistema de información que conecta bases de datos descentralizadas a fin de que las UIF puedan intercambiar información, han sustentado la colaboración entre las UIF a nivel de la UE. El 1 de enero de 2016, la UIF.net se integró en la Europol con el fin de garantizar la estabilidad y la financiación periódica de dicha red, lo cual también ofrece oportunidades para reforzar el intercambio de información entre la Europol y las UIF.

La Directiva (UE) 2019/1153 para facilitar el acceso a información financiera y de otro tipo, aprobada el 20 de junio de 2019[8], regula algunos aspectos de la cooperación entre las UIF de los Estados miembros en lo que respecta al intercambio de información. Sin embargo, contrariamente a la propuesta original de la Comisión, la Directiva no incluye normas que establezcan plazos precisos y canales informáticos para que las UIF de diferentes Estados miembros intercambien información. Además, el ámbito de aplicación del artículo en la materia se limita a los casos de terrorismo y delincuencia organizada asociada al terrorismo, y no abarca

---

ejecución de medidas jurídicas, normativas y operativas para combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Quince Estados miembros de la UE y los tres Estados del EEE forman parte del Grupo de Acción Financiera Internacional, mientras que trece Estados miembros forman parte de Moneyval, una organización regional. La Comisión Europea es miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional. http://www.fatf-gafi.org/

[5] El Grupo Egmont es la organización internacional que proporciona la red de cooperación global para las UIF con el propósito de luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Desde julio de 2019 está compuesto por 164 UIF, entre las que se incluyen todas las UIF de los Estados miembros. La Comisión Europea tiene condición de observadora en el Grupo Egmont desde 2017. El Grupo Egmont ofrece una plataforma en la que las UIF pueden intercambiar experiencias y buenas prácticas y organiza reuniones en diversos entornos estructurales. Al convertirse en miembros, las UIF se comprometen a cumplir las responsabilidades que les confiere la Carta del Grupo Egmont, tales como cumplir las normas relativas al estado operativo de una UIF o intercambiar información en el sentido más amplio posible con otros miembros del Grupo. La Carta puede consultarse en https://egmontgroup.org/en/document-library/8.

[6] En 2006, la Comisión creó un grupo de expertos oficioso —la Plataforma de las UIF de la UE— integrado por representantes de las UIF de los Estados miembros. Las reuniones de la Plataforma facilitan la cooperación entre las UIF al crear un foro en el que pueden intercambiar sus puntos de vista y en el que se proporciona asesoramiento sobre cuestiones de ejecución pertinentes para las UIF y las entidades que comunican información. La función de la Plataforma se vuelve a confirmar en el artículo 51 de la cuarta Directiva antiblanqueo. Información adicional: https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=ES - Plataforma de las unidades de inteligencia financiera de la UE (referencia E03251).

[7] La UIF.net comenzó a funcionar en 2007 y estuvo cofinanciada hasta 2015 por la Comisión Europea (desde el 1 de enero de 2016 está integrada en la Europol). La cuarta Directiva antiblanqueo se refiere específicamente a ella como el canal de comunicación recomendado entre las UIF. La UIF.net permite que las UIF elaboren listas despersonalizadas que pueden emplearse para determinar coincidencias aproximadas (coincidencia/no coincidencia) y así cotejar sus datos con los de otras UIF conectadas al sistema, con miras a detectar sujetos de interés para las UIF en otros Estados miembros. Esto se consigue con los llamados «filtros Ma3tch», sin necesidad de compartir o exponer datos personales.

[8] Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales (DO L 186 de 11.7.2019, pp. 122-137). Esta Directiva derogó la Decisión 2000/642/JAI del Consejo, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de inteligencia financiera de los Estados miembros para el intercambio de información (DO L 271 de 24.10.2000, pp. 4-6).

todos los tipos de delitos graves, como se había propuesto en un principio. En consecuencia, la Comisión se comprometió a reflexionar en mayor profundidad acerca de la cooperación entre UIF, entre otras cosas por medio del presente informe.

Esto se basa en un «informe de situación»[9] anterior y en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la mejora de la cooperación entre las UIF de los Estados miembros[10]. Desde entonces, se han afrontado ciertas dificultades mediante la transposición y la ejecución de la cuarta Directiva antiblanqueo y determinadas medidas operativas adoptadas por las UIF. El informe se centra en los obstáculos para la cooperación que siguen existiendo.

Para la elaboración del presente informe, la Comisión realizó consultas dirigidas específicamente a las UIF de la UE[11] y las autoridades nacionales pertinentes[12]. La Comisión también consultó a las entidades obligadas y a la Europol con cuestionarios específicos y la celebración de reuniones.

El presente informe identifica algunos problemas que podrían ser el resultado de la incapacidad de los Estados miembros para transponer la Directiva antiblanqueo correctamente o por completo. La Directiva debería haberse incorporado al Derecho nacional el 26 de junio de 2017, por lo que el presente informe debe interpretarse sin perjuicio del derecho de la Comisión a iniciar los procedimientos oportunos por su incumplimiento.

Las UIF también tienen que cooperar e intercambiar información con otras autoridades públicas, tales como las autoridades policiales y judiciales, las autoridades aduaneras y fiscales, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude y los organismos de recuperación de activos. En algunos casos se han señalado problemas en lo que respecta a dicha cooperación. Por ejemplo, no se están transmitiendo las comunicaciones de transacciones sospechosas y otra información relacionada con la lucha contra el blanqueo de capitales a todas las administraciones fiscales de la UE, ya que las UIF[13] no consideran que la mayoría de ellas sean autoridades competentes, lo cual general obstáculos para combatir los delitos fiscales de manera efectiva[14]. En cuanto a la cooperación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Comisión ha propuesto[15] que dicha Oficina pueda conseguir información bancaria relevante para su actividad de investigación a través de las unidades de inteligencia financiera en los Estados miembros.

---

[9] El informe *Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information* de la Plataforma de las UIF de la UE, aprobado por las UIF de todos los Estados miembros el 11 de diciembre de 2016.

[10] Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la mejora de la cooperación entre las unidades de inteligencia financiera de la UE [SWD(2017) 275 de 26 de junio de 2017].

[11] La Plataforma de las UIF de la UE: la Comisión examinó las cuestiones con las UIF de los Estados miembros en reuniones celebradas el 20 de septiembre de 2018, el 11 de diciembre de 2018 y el 5 de marzo de 2019. Las UIF de veinticuatro Estados miembros respondieron al cuestionario. Las actas de las reuniones pueden consultarse en el sitio web de los Grupos de Expertos de la Comisión (referencia del Grupo: E03251).

[12] Esta consulta se llevó a cabo a través del Grupo de Expertos en Blanqueo de Capitales y Financiación del Terrorismo. La Comisión envió un cuestionario a los miembros pertinentes de dicho Grupo. Las conversaciones tuvieron lugar en las reuniones celebradas el 5 de octubre de 2018 y el 6 de febrero de 2019.

[13] Las autoridades aduaneras envían periódicamente datos relativos al dinero en efectivo (declaraciones e irregularidades) a las UIF, pero solo unas pocas dicen recibir observaciones al respecto. Con la información desvelada durante la sesión pública del TAX3 del 4.2.2019 salió a relucir que las UIF poseían información sobre el escándalo conocido como «Cum-Ex», que costó en torno a 55 000 millones EUR a los Estados miembros, pero que en aquel momento se les impidió compartirla con las autoridades fiscales.

[14] Según la Europol (2017), los delitos fiscales son los delitos subyacentes conexos de la mayoría de las comunicaciones de transacciones sospechosas que se intercambian.

[15] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 883/2013 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en lo referente a la cooperación con la Fiscalía Europea y la eficacia de las investigaciones de la OLAF [COM(2018) 338 final].

El presente informe deberá interpretarse juntamente con el informe de la Comisión sobre la evaluación supranacional de los riesgos[16], el informe de la Comisión sobre la interconexión de los mecanismos centralizados automatizados nacionales[17] y el informe de la Comisión sobre la evaluación de los recientes casos de presunto blanqueo de capitales con la implicación de instituciones de crédito de la UE[18], todos ellos publicados de manera simultánea al presente informe.

II. PRESENTACIÓN DE COMUNICACIONES A LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA POR PARTE DE LAS ENTIDADES OBLIGADAS

Es esencial que las unidades de inteligencia financiera (UIF) reciban información de calidad sobre las transacciones o las tentativas de transacciones que podrían estar asociadas a los productos de un delito o a la financiación del terrorismo. La Directiva antiblanqueo exige que toda entidad obligada informe, por iniciativa propia, a la UIF del Estado miembro donde esté establecida cuando sepa, sospeche o tenga motivos razonables para sospechar que los fondos usados en una transacción son el producto de actividades delictivas o están relacionados con la financiación del terrorismo, y que responda sin demora a las solicitudes de información adicional que les dirija la UIF. El flujo de la información debería incluir también observaciones y un seguimiento a la información presentada. Estas observaciones deberían remitirse puntualmente y abordar la eficacia y el seguimiento de los informes.

A la obligación de una entidad de informar a la UIF del Estado miembro donde esté establecida se añaden las obligaciones de las UIF de compartir información y comunicaciones con las UIF de otros Estados miembros cuando el caso tenga una dimensión transfronteriza.

1. Cooperación entre las unidades de inteligencia financiera y con las entidades que comunican la información

La Directiva antiblanqueo exige a los Estados miembros que pidan a las entidades obligadas que cooperen con las UIF nacionales informándolas sin demora de transacciones o actividades sospechosas, entre otras cosas mediante la presentación de comunicaciones de transacciones sospechosas. En la actualidad, muchas UIF reciben comunicaciones de las entidades obligadas a través de los sistemas nacionales de notificación electrónica destinados a tal fin[19]. El informe de situación de 2016 puso de relieve casos en los que la falta de herramientas informáticas —varias UIF mantienen procedimientos de trabajo en papel— había dificultado que las UIF procesaran y analizaran la información de un modo efectivo debido al elevado número de comunicaciones de transacciones sospechosas recibidas recientemente.

Pocas UIF usan modelos estandarizados en sus comunicaciones y los que emplean suelen estar centrados en los bancos, por lo que no son adecuados para otras entidades obligadas. Las entidades obligadas han presentado poca información a las UIF, aunque en los últimos años ha

16 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].

17 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].

18 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo sobre la evaluación de los recientes casos de presunto blanqueo de capitales con la implicación de instituciones de crédito de la UE [COM(2019) 373].

19 La mayoría de las UIF emplean un sistema llamado GoAML desarrollado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). En otros casos, han desarrollado sistemas informáticos internos o especiales.

aumentado el número de comunicaciones remitidas[20]. La mayoría de ellas las presentan instituciones de crédito y solo un porcentaje reducido procede de otras entidades obligadas[21]. La Plataforma de las UIF de la UE está trabajando con la Europol en un proyecto que comenzó en 2016 con el fin de elaborar un modelo común que se utilizará de manera uniforme para las comunicaciones de transacciones sospechosas en toda la UE. Disponer de un modelo uniforme ayudaría a las entidades obligadas a informar y facilitaría la difusión de comunicaciones de una UIF a otra.

El Reglamento sobre controles de efectivo [22] pide a las autoridades competentes de los Estados miembros (administraciones aduaneras) que faciliten a las UIF nacionales todas las declaraciones de efectivo e informen de las infracciones que detecten respecto de la obligación de declarar cuando una persona entra o sale de la UE con una suma de dinero en efectivo igual o superior a 10 000 EUR. El Reglamento (UE) 2018/1672, que en junio de 2021 derogará al Reglamento (UE) n.º 1889/2005, establece que la información se envíe empleando el mismo sistema informático, el Sistema de información aduanera, en un plazo máximo de quince días laborables.

Muchas comunicaciones se refieren a una transacción o actividad que afecta a dos o más Estados miembros. La cuestión de remitir todas las comunicaciones de transacciones sospechosas a un único punto de contacto de la UE se planteó en el contexto de aliviar la carga que soportan las entidades obligadas que prestan servicios en varios Estados miembros. Dicho punto de contacto único también evitaría que las UIF se ocupen de un volumen elevado de comunicaciones transfronterizas y notificaciones a otras UIF, dado que la entidad central de comunicación se encargaría de notificar o remitir las comunicaciones a todas las UIF pertinentes.

Las respuestas a los cuestionarios mostraron que las entidades obligadas tenían opiniones divergentes, pero estaban abiertas a un sistema futuro en el que la información o la comunicación pueda transmitirse a un punto de contacto único, el cual formaría parte de un mecanismo de coordinación y apoyo. En cambio, las UIF y las autoridades reguladoras no se mostraron favorables a centralizar la presentación de comunicaciones de transacciones sospechosas a un punto de contacto único. Las razones fundamentales de su oposición fueron: i) las barreras lingüísticas y el riesgo de sufrir retrasos, en particular cuando sea necesario adoptar medidas urgentes como la inmovilización de fondos; ii) motivos jurídicos relacionados con el principio de subsidiariedad, la posible discrepancia con las normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) relativas a la obligación de las entidades obligadas de informar a la UIF del lugar donde estén establecidas[23], y el principio de la autonomía y la independencia de las UIF; y iii) el posible deterioro de la confianza que las UIF han forjado con las entidades obligadas que se encuentran en sus territorios y de la cooperación entre las UIF de los Estados miembros.

Las UIF sostienen que se podrían alcanzar los mismos objetivos acordando modelos para la presentación de información y procesos para la difusión de las comunicaciones. También se argumentó que, en contraposición a la situación actual, debería ser imperativo que las entidades obligadas presenten comunicaciones por vías electrónicas a las UIF a nivel nacional a fin de

[20] El número de comunicaciones aumentó un 63 % entre 2009 y 2014, según un informe de la Europol publicado en 2017 (*From suspicion to action*). El informe indica además que menos del 1 % de las comunicaciones presentadas entre 2013 y 2014 estaban relacionadas con la financiación del terrorismo, mientras que el uso de efectivo era la razón principal por la que se presentaban (38 %). En cuanto a los delitos subyacentes, el fraude fiscal estuvo detrás del 39 % de las comunicaciones que se realizaron en el mismo período, seguido por el fraude y la estafa (30 %), y el narcotráfico (15 %). La financiación del terrorismo fue el motivo de menos del 0,5 % del total de comunicaciones. Este incremento ha continuado y, por ejemplo, en Finlandia las comunicaciones de transacciones sospechosas aumentaron de unas 1 000 al año en 2015 a cerca de 9 000 en 2018, mientras que en Suecia se pasó de unas 10 000 comunicaciones de transacciones sospechosas en 2016 a alrededor de 19 000 en 2018.

[21] La información recabada por la Comisión en el contexto de la evaluación supranacional de los riesgos de 2017 indicó que el 93 % de las comunicaciones de transacciones sospechosas proceden de instituciones financieras. SWD(2017) 241 final, anexo 5.

[22] Reglamento (CE) n.º 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad.

[23] Recomendación 29 y su nota interpretativa.

garantizar que las UIF puedan procesarlas de forma electrónica y, por lo tanto, de un modo más eficiente. Para ello sería necesario modificar el marco jurídico en vigor.

2. Mecanismos de respuesta

Conforme a la Directiva antiblanqueo, las UIF están obligadas a trasladar sus observaciones acerca de la eficacia y el seguimiento de las comunicaciones a las entidades obligadas, cuando proceda.

En las respuestas a los cuestionarios, las UIF señalaron que, en lo que respecta a la transmisión de observaciones, es habitual divulgar los documentos de tipología y orientación del GAFI inmediatamente después de su aprobación. Pocas UIF indicaron que también difunden sus propias comunicaciones y documentos de orientación en el contexto de las evaluaciones de riesgos nacionales. También pueden presentar observaciones por medio de alianzas público-privadas, reuniones periódicas con grupos de partes interesadas y capacitaciones. No obstante, las respuestas al cuestionario no proporcionaron suficiente información detallada para extraer conclusiones sobre el alcance y la frecuencia de estas reuniones y capacitaciones.

Dos tercios de las respuestas de las UIF reconocieron la necesidad de mejorar la comunicación de observaciones. En sus respuestas, las entidades obligadas también solicitaron reforzar el diálogo con las UIF y recibir más observaciones sobre cada una de las comunicaciones que presentan. Muchas UIF siguen teniendo dudas acerca de la utilidad de mantener diálogos estructurados, pero se mostraron abiertas a explorar esta opción.

En lo que respecta a la realización de observaciones sobre cada comunicación de transacciones sospechosas, muy pocas UIF indicaron hacerlo y normalmente en relación con las comunicaciones que se remiten al Ministerio Fiscal. Parece que las entidades obligadas nunca reciben observaciones transfronterizas en relación con las comunicaciones que una UIF traslada a la UIF a la que atañen. Tal vez no sea posible realizar observaciones sobre cada una de las comunicaciones, ya que ello interferiría con la confidencialidad de las investigaciones. No obstante, parece que las UIF aplican de distintas maneras las palabras «cuando sea posible», las cuales dan un amplio margen de discrecionalidad.

En cuanto a las observaciones sobre los datos relativos al dinero en efectivo, muy pocas administraciones aduaneras declaran recibir observaciones de las UIF respecto de las declaraciones de efectivo o las infracciones en este sentido. Tales observaciones son especialmente importantes cuando se detecta dinero en efectivo no declarado.

Las observaciones sobre la calidad de las comunicaciones de transacciones sospechosas, las orientaciones generales y la existencia de tipologías comunes son importantes para mejorar la calidad y la relevancia de las comunicaciones de transacciones sospechosas, y las UIF deberían atender esta obligación de una manera más provechosa.

III. COOPERACIÓN ENTRE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA EN LA UE

Las entidades obligadas deben informar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) del lugar donde estén establecidas. Este principio territorial se complementa con las obligaciones paralelas de las UIF de compartir información y comunicaciones con las UIF de otros Estados miembros, cotejar sus datos con los de otras UIF y efectuar análisis conjuntos. Para llevar a cabo estas acciones, las UIF deben comunicarse entre sí a través de canales protegidos y fomentar el uso de la UIF.net o el sistema que lo suceda.

1. Intercambio de información

De conformidad con el artículo 53, apartado 1, de la Directiva antiblanqueo, las UIF tienen la obligación de: i) transmitir «sin tardanza» toda comunicación «que afecte a otro Estado miembro» a la UIF de dicho Estado miembro, algo que normalmente se hace cuando, debido al principio territorial, una comunicación se presenta a la UIF de un Estado miembro al que esta no

le afecta; ii) transmitir espontáneamente, a discreción de la UIF, información o análisis que sean pertinentes para otro Estado miembro, lo cual se suele hacer en el caso de las comunicaciones que presentan un elemento transfronterizo; y iii) responder a las solicitudes de información de otra UIF. El nuevo Reglamento sobre controles de efectivo[24] reitera esta obligación.

- *Comunicaciones que afectan a otro Estado miembro*

Con respecto a la transmisión de las comunicaciones que afectan a otro Estado miembro, el informe de situación de las UIF puso de relieve su carácter automático y obligatorio, según el cual «la información debe remitirse a las UIF extranjeras competentes sobre la base de factores objetivos que dependan exclusivamente del reconocimiento de que la información recibida "afecta a otro Estado miembro". Su transmisión no debería supeditarse a los resultados del análisis de la UIF o a evaluaciones posteriores relativas, por ejemplo, a la relevancia del caso, la adecuación de la sospecha o una valoración de la proporcionalidad»[25].

Sin embargo, las respuestas a los cuestionarios muestran la existencia de un número muy reducido de comunicaciones transfronterizas, a pesar de que la obligación prevista en la Directiva antiblanqueo es aplicable desde junio de 2017. Con la salvedad de un Estado miembro, desde junio de 2017 no se ha producido un aumento notable del volumen de comunicaciones transfronterizas que las UIF presentan a sus homólogas.

- *Información pertinente para otro Estado miembro*

En cuanto a la transmisión espontánea de información pertinente para otro Estado miembro, estadísticas recientes sobre el uso de la UIF.net en 2018 indican que dieciséis Estados miembros enviaron menos de cien comunicaciones transfronterizas[26], mientras que todavía hay seis Estados miembros que no utilizan nunca esta función de la UIF.net[27]. Las respuestas a los cuestionarios y los datos estadísticos facilitados por la Europol evidencian que algunos Estados miembros no cumplen su obligación de transmitir información transfronteriza pertinente para otros Estados miembros y que muchos otros solo la cumplen parcialmente.

En septiembre de 2017, las UIF de los Estados miembros y la Europol crearon un grupo de trabajo en el contexto de la Plataforma de las UIF de la UE con el objetivo de intercambiar opiniones sobre la presentación de información y la transmisión de comunicaciones a nivel transfronterizo. Este grupo de trabajo ofrece a la Comisión asesoramiento y conocimientos técnicos sobre cuestiones operativas con miras a facilitar la cooperación entre las UIF nacionales e intercambiar puntos de vista sobre el uso de las funciones y proponer posibles mejoras técnicas para el sistema de la UIF.net. Esta labor se encuentra en una fase avanzada. Mientras tanto, a día de hoy pocos Estados miembros cumplen su obligación jurídica de remitir o transmitir comunicaciones transfronterizas. A este grupo de trabajo se le ha encargado además que proponga un marco que definiría los criterios que determinan el carácter «transfronterizo» de las comunicaciones de transacciones sospechosas, dado que las UIF pueden interpretar el criterio relativo a la «relevancia» de maneras muy distintas. En todo caso, el criterio relativo a la «relevancia» no debería anticiparse al análisis sustantivo de la información facilitada por la entidad obligada ni privar a la UIF afectada de la posibilidad de efectuar su propio análisis. El cumplimiento de la obligación de transmitir información pertinente para otro Estado miembro es imperativo para el correcto funcionamiento del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

- *Solicitudes de información*

Parece que, en general, todas las UIF atienden las solicitudes de información presentadas por otra UIF. No obstante, el informe de situación señaló la puntualidad de las respuestas a las solicitudes

[24] Artículo 9, apartado 2, del nuevo Reglamento sobre controles de efectivo, Reglamento (UE) 2018/1672.
[25] Informe de situación de las UIF de 2016, pp. 171 y 174.
Algunas UIF incluyeron varias comunicaciones en el mismo envío.
[27] La Europol presentó estos datos estadísticos en la reunión de la Plataforma de las UIF de la UE del 5 de marzo de 2019.

de información como un elemento crítico de la cooperación entre UIF y «puso de relieve que las demoras actuales en la recepción de la información de otras UIF pueden repercutir en la eficacia de las actividades analíticas y las consiguientes actuaciones de las autoridades policiales». Las respuestas de las UIF a los cuestionarios muestran que la gran mayoría de ellas atienden las solicitudes en el plazo de un mes que recomienda el Grupo Egmont. Cinco Estados miembros indicaron tardar de media una semana o menos en responder a las solicitudes que reciben, mientras que cinco Estados miembros señalaron que su tiempo medio de respuesta era de un mes. De las respuestas a los cuestionarios se desprende que las UIF de los Estados miembros manejan los mismos plazos tanto dentro como fuera de la UE. Cabe señalar que, si bien el plazo de un mes puede ajustarse al recomendado por el Grupo Egmont, supera con creces el tiempo medio que tardan las autoridades en intercambiar información en virtud de otros instrumentos de la UE, que suele ser de unos días y nunca superior a una semana[28]. Los plazos para responder a las solicitudes deben mejorar y ajustarse a las normas aplicables a otras autoridades de la Unión.

Además, algunas UIF indicaron plazos diferentes para atender las solicitudes en función de si la UIF dispone de la información solicitada en el momento de recibir la solicitud o si tiene que pedírsela a entidades obligadas u otras autoridades competentes. Suelen tardar más en responder al último tipo de solicitudes. En este sentido, resulta importante analizar los tipos de información a los que las UIF tienen acceso directo y que pueden proporcionar a otras UIF de forma oportuna. La Directiva antiblanqueo prevé que las UIF deben tener acceso a toda la información financiera, administrativa y policial y judicial que necesiten para llevar a cabo sus funciones. No obstante, el grado en que las UIF tienen acceso directo a una fuente de datos varía enormemente de un Estado miembro a otro. Las respuestas a un segundo cuestionario que analizaba más de setenta fuentes de información sugieren que ciertas UIF tienen acceso directo a más de treinta fuentes y otras, a menos de cinco[29]. Existen igualmente grandes divergencias en si las UIF tienen acceso directo o indirecto a determinadas bases de datos. Es importante señalar que tener acceso a dicha información también sirve a las UIF para analizar las comunicaciones de transacciones sospechosas y llevar a cabo análisis transfronterizos.

2. Cotejo de conjuntos de datos

El artículo 56, apartado 2, de la Directiva antiblanqueo exige a las UIF que «cooperen en la aplicación de tecnologías avanzadas» que les permitan «cotejar sus datos con los de otras UIF de forma anónima garantizando una protección plena de los datos personales, con el fin de detectar sujetos de interés para las UIF en otros Estados miembros e identificar sus ingresos y fondos». La idea era que esta disposición se cumpliera desde el punto de vista técnico haciendo un mejor uso de la tecnología «Ma3tch», que se desarrolló e incorporó como función de la UIF.net en abril de 2014[30]. Esta función de cotejo permite a las UIF encontrar vínculos pertinentes a la información en poder de otras UIF de manera automática determinando si existen o no coincidencias.

Las UIF no han aprovechado todo el potencial de esta herramienta y la mejora de la participación de las UIF ha sido un tema recurrente en la agenda de la Plataforma de las UIF de la UE. Aun así, en los últimos dos años se han logrado ciertos avances gracias, en parte, a que la Europol ha animado activamente a las UIF a explotar las ventajas de la nueva tecnología. En diciembre de 2017, dieciocho UIF usaban esta función, frente a las quince de febrero de ese mismo año. Del mismo modo, a finales de 2016 las UIF contaban con un total de noventa filtros, una cifra que llegó a los 126 en abril de 2018. A fin de alentar la consecución del objetivo general de que

[28] La Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo (DO L 386 de 29.12.2006, pp. 89-100) sobre el intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad establece que se debe responder a las solicitudes en un plazo de tres días. Por su parte, la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal. (DO L 130 de 1.5.2014) contempla un plazo de una semana.

[29] El 29 de abril de 2019, la Comisión envió un cuestionario a todas las UIF preguntando si poseen o gestionan o si tienen acceso directo o indirecto a 73 fuentes de información previamente definidas. Veinticuatro UIF respondieron a este cuestionario.

[30] El Consejo de Socios de la UIF.net (el predecesor del Grupo Asesor de la UIF.net) aprobó la propuesta de proyecto de integración de Ma3tch en febrero de 2013.

Ma3tch se use rutinariamente en el proceso de trabajo de las UIF, a finales de 2017 se creó un grupo de trabajo [31] cuyas recomendaciones fueron aprobadas en la reunión de la Plataforma de las UIF de la UE celebrada en marzo de 2019. La Comisión supervisará su puesta en práctica.

3. Análisis conjuntos

La Directiva antiblanqueo estipula que la cooperación entre las UIF de los Estados miembros debería ir un paso más allá del mero intercambio de información con fines de detección y análisis e incluir la realización de actividades analíticas conjuntas para así responder de manera efectiva a los casos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan a múltiples jurisdicciones. El artículo 51 de la Directiva impone a la Plataforma de las UIF de la UE el mandato de contribuir al «análisis conjunto» de los casos transfronterizos. Aunque los beneficios de esta cooperación para el intercambio de información resultan evidentes en comparación con el formato habitual, como puede demostrar la interconexión más amplia de hechos que, si se estudiasen de manera aislada a nivel nacional, pasarían desapercibidos, la realización de un análisis conjunto constituye en la práctica una tarea compleja y exigente.

Tan solo los pocos Estados miembros que participaron en uno de los dos proyectos piloto llevados a cabo en el contexto de la Plataforma de las UIF de la UE en 2016 y 2018 podrían compartir experiencias relativas a la realización de análisis conjuntos. Si bien los resultados operativos fueron positivos, los participantes en dichos proyectos tuvieron que superar una serie de dificultades, como las derivadas de las diferencias existentes entre las legislaciones nacionales en lo tocante a la capacidad y las facultades de las UIF para acceder a información, las fuentes de información disponibles y las restricciones de confidencialidad para compartir información. Otras dificultades se debieron a que cada UIF aplica distintas metodologías de trabajo en lo que respecta, por ejemplo, a la comprensión de la tarea analítica; a la importancia que otorgan a los elementos «policiales y judiciales» o «financieros», en función de la situación y el carácter de la UIF, o al establecimiento de objetivos y procedimientos diferentes.

Las UIF parecen aceptar de forma general que para potenciar este tipo de cooperación se requeriría asistencia y apoyo en materia de coordinación a nivel de la UE. Un documento conjunto que las UIF añadieron a los cuestionarios a mayores de sus aportaciones individuales señalaba que cualquier mecanismo futuro de cooperación a nivel de la UE debería «respaldar a las UIF que deseen efectuar análisis conjuntos y facilitar su labor preparando procedimientos comunes para la realización de análisis conjuntos que puedan aplicarse de manera coherente, introduciendo las adaptaciones necesarias en todos los ejercicios futuros, así como disponiendo de recursos humanos y soluciones informáticas específicos que se pongan a disposición de las UIF de los Estados miembros que quieran adoptar esta vía de trabajo». Algunas de las esferas de trabajo pertinentes podrían ser la instauración de criterios para determinar los tipos de casos transfronterizos apropiados para realizar un análisis conjunto; el establecimiento de una base común para desempeñar la función de «análisis» de un modo coordinado y productivo (una «metodología» de referencia); la definición de los pasos y las secuencias para desplegar las capacidades de información y las herramientas analíticas; y el acuerdo de los objetivos oportunos que se quieran alcanzar y de los resultados que se deseen obtener para hacer un seguimiento con la información que faciliten las UIF a nivel nacional.

4. UIF.net

De conformidad con el artículo 56, apartado 1, de la Directiva antiblanqueo, las UIF deberían utilizar canales de comunicación protegidos para comunicarse entre sí y fomentar el uso de la UIF.net o su sucesora. La UIF.net es el sistema informático específico que proporciona un canal seguro de comunicación entre las UIF de los Estados miembros, lo que les permite solicitar periódicamente archivos de casos, enviar comunicaciones transfronterizas y transmitir comunicaciones que afectan a las UIF de otros Estados miembros. Los Estados miembros deberían promover la utilización de este sistema como canal de comunicación entre sus

[31] El Grupo de Trabajo para la Promoción y Expansión de Mat3tch estaba integrado por las UIF de Bélgica, Estonia, Francia, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Polonia y la Europol.

respectivas UIF. La Europol alberga y opera el sistema desde 2016, y las UIF participan en su gobernanza por medio de un grupo consultivo.

Las UIF de los Estados miembros reconocen el valor añadido de la UIF.net y las ventajas que obtienen al usarlo para intercambiar información. No obstante, recientemente el sistema ha experimentado varias dificultades técnicas debidas a la necesidad de actualizarlo. Al menos la mitad de las UIF de los Estados miembros emplean la UIF.net como herramienta principal para comunicarse con otras UIF, lo que implica que solo recurren a Egmont Secure Web[32] cuando se producen fallos en el sistema o cuando este no está disponible. Pese a que la Directiva antiblanqueo obliga a los Estados miembros a fomentar el uso de la UIF.net o de su sucesora para que sus UIF se comuniquen entre sí, cuatro UIF explicaron en sus respuestas que, debido a las dificultades técnicas asociadas al funcionamiento de la UIF.net, utilizan Egmont Secure Web como alternativa equivalente a ella incluso para los intercambios dentro de la UE.

IV. COOPERACIÓN ENTRE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA Y LOS SUPERVISORES

Con arreglo a la Directiva antiblanqueo, las unidades de inteligencia financiera (UIF) tienen la obligación de transmitir comunicaciones de transacciones sospechosas y los resultados de su análisis a las autoridades competentes oportunas, incluidos los supervisores dedicados a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y los supervisores prudenciales. Los supervisores, por su parte, están obligados a trasladar a las UIF sus observaciones sobre el uso dado a la información facilitada y el resultado de la inspección efectuada a partir de dicha información.

El año pasado, varios eventos ampliamente cubiertos por los medios de comunicación pusieron a algunas instituciones europeas de crédito en el foco de atención y llamaron la atención sobre determinados aspectos de la aplicación del marco de la Unión para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, en particular en lo referente a la supervisión. El informe de la Comisión sobre la evaluación de los recientes casos de presunto blanqueo de capitales con la implicación de instituciones de crédito de la UE muestra que algunas autoridades señalaron que los requisitos de confidencialidad aplicables al supervisor del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y el supervisor prudencial impidieron la cooperación efectiva (el intercambio de información) entre la UIF, la policía, el supervisor prudencial y el supervisor del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En concreto, en varios de los casos en que se sustenta el informe, las UIF tuvieron una interacción escasa o nula con los supervisores, y viceversa.

Con arreglo a la Directiva antiblanqueo, ningún obstáculo debería impedir que las UIF cooperen e intercambien información con los supervisores prudenciales y del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Es más, están obligadas a compartir información con los supervisores cuando proceda. Sin embargo, en la mayoría de los casos en que se sustenta el informe sobre la evaluación de los recientes casos de presunto blanqueo de capitales con la implicación de instituciones de crédito de la UE, las UIF no compartieron información de forma estructural con los supervisores prudenciales y del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. En ocasiones, pueden existir impedimentos jurídicos internos que impidan que las UIF compartan información con los supervisores como, por ejemplo, cuando el análisis efectuado por una UIF se considera inteligencia criminal y solo puede compartirse con las autoridades policiales y judiciales. Por otro lado, hasta hace poco los supervisores prudenciales se enfrentaban a obstáculos jurídicos a nivel de la UE para intercambiar información con las UIF, los cuales se han subsanado recientemente

[32] Egmont Secure Web es la herramienta informática de comunicación desarrollada por el Grupo Egmont que las UIF utilizan para intercambiar información a nivel internacional.

gracias a la modificación de la Directiva sobre Requisitos de Capital[33]. Estas modificaciones obligan también a las autoridades pertinentes a cooperar de una forma más cabal. Asimismo, es poco frecuente que los supervisores transmitan a las UIF sus observaciones sobre el uso dado a la información facilitada y el resultado de la inspección efectuada a partir de dicha información.

También parece que las UIF no han participado en las evaluaciones aptas y apropiadas de la gestión de las instituciones de crédito llevadas a cabo por los supervisores prudenciales conforme a las obligaciones que les impone la Directiva sobre Requisitos de Capital. Sería importante que los supervisores prudenciales involucrasen más a las UIF en este proceso.

V. COOPERACIÓN DE LAS UNIDADES DE INTELIGENCIA FINANCIERA CON TERCEROS PAÍSES

La Directiva antiblanqueo no plantea o regula la cooperación de las unidades de inteligencia financiera (UIF) de los Estados miembros con las UIF de terceros países. Pese a ello, todos los Estados miembros que respondieron al cuestionario confirmaron que sus UIF intercambian información de manera periódica con las UIF de terceros países con arreglo a la Carta del Grupo Egmont y/o acuerdos o memorandos de entendimiento bilaterales.

Los Estados miembros también confirmaron la posibilidad de compartir información con las UIF de terceros Estados al margen de la red de cooperación de Egmont, con sujeción a las diversas condiciones jurídicas estipuladas en las legislaciones nacionales, en parte en función de si la UIF del tercer país accede a compartir información de manera recíproca y en parte según las condiciones que garantizan el procesamiento seguro y la confidencialidad de la información compartida.

En general, los memorandos de entendimiento de las UIF varían en lo que respecta al alcance geográfico. Una UIF indicó haber concertado más de cien acuerdos de ese tipo, mientras que dos UIF mencionaron solo cuatro memorandos de entendimiento.

Habida cuenta de la ausencia de regulación en la UE en este sentido, el presente informe evalúa si los Estados miembros siguen siendo competentes para regular los intercambios de información de las UIF con terceros países y, en caso afirmativo, si dichos intercambios se adecuan al marco de protección de datos de la Unión.

La cooperación de las UIF con terceros países a fin de luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es competencia externa exclusiva de la UE, dado que la Directiva antiblanqueo regula con exhaustividad las UIF. Por lo tanto, existe una incoherencia entre la naturaleza de la competencia externa de la UE y la práctica de los Estados miembros para negociar y concertar acuerdos o memorandos de entendimiento internacionales con las UIF de terceros países. En este contexto, las UIF de los Estados miembros actúan por iniciativa propia y sin que las instituciones de la UE participen en modo alguno. Están sujetas a obligaciones internacionales debido a su participación en el Grupo Egmont y a que sus respectivos Estados miembros forman parte del Grupo de Acción Financiera Internacional o de Moneyval. Los acuerdos o memorandos de entendimiento internacionales con las UIF de terceros países solo podrían ser compatibles con la competencia exclusiva de la UE en todas las cuestiones relacionadas con la Directiva antiblanqueo si se limitasen a cuestiones operativas, pero parece que no siempre es así.

[33] 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).

Cuando las UIF de los Estados miembros intercambian información con terceros países, tienen que cumplir los requisitos pertinentes del régimen de protección de datos de la UE aplicable que, en el caso de la cooperación de las UIF, está determinado por el Reglamento General de Protección de Datos[34]. A pesar de esta clara obligación, la mayoría de las UIF aplican en su lugar la Directiva sobre protección de datos policiales [Directiva (UE) 2016/680] o el Reglamento General de Protección de Datos y la Directiva sobre protección de datos policiales. Aunque esta cuestión es aplicable a todos los aspectos del trabajo de las UIF, tiene especial importancia en relación con la cooperación con terceros países, donde la Directiva sobre protección de datos policiales establece otros requisitos y condiciones para los intercambios.

De las respuestas a los cuestionarios se infiere que los Estados miembros son, en general, conscientes de esta obligación en el contexto de la cooperación con las UIF de terceros Estados, si bien existe cierta confusión acerca de las modalidades en que se cumplen los requisitos relativos a la protección de datos. La gran mayoría de los Estados miembros respondieron que cumplen las normas pertinentes de la UE en materia de protección de datos porque se adhieren a los puntos oportunos de los Principios del Grupo Egmont o incluyen dichas disposiciones en los memorandos de entendimiento pertinentes. Sin embargo, dichos artículos únicamente regulan la confidencialidad y la seguridad de los datos tratados o imponen restricciones para su uso. En cambio, no garantizan la existencia de salvaguardias adecuadas en términos de aplicabilidad ni que los titulares de los datos dispongan de derechos y acciones legales[35].

El capítulo V del Reglamento General de Protección de Datos estipula las normas para las transferencias de datos personales a terceros países. En ausencia de una decisión de adecuación, las transferencias pueden autorizarse si existen garantías adecuadas o si entran dentro de alguna de las excepciones previstas. En este sentido, solo cuatro de los veinticuatro Estados miembros que respondieron al cuestionario señalaron que sus legislaciones nacionales contienen artículos que exigen a los homólogos de terceros países garantías de que sus jurisdicciones cuentan con un nivel apropiado de protección de datos, y ningún Estado miembro afirmó acogerse a las excepciones contempladas en el Reglamento General de Protección de Datos para justificar las transferencias de información a terceros países[36]. Ningún otro Estado miembro facilitó explicación alguna sobre cómo regulan o justifican sus transferencias de información a terceros países. Los Estados miembros tienen la responsabilidad de velar por que las transferencias de información a las UIF de terceros países sean legítimas y se ajusten al marco de la UE para la protección de datos amparándose en una de las posibilidades que ofrece el Reglamento General de Protección de Datos.

Al mismo tiempo, conviene recordar que los Estados miembros tienen la obligación internacional de mantener una cooperación fluida y de compartir información con las UIF de terceros países. Los Estados miembros asumieron dicha obligación cuando aceptaron someterse a las normas internacionales comunes y los principios del Grupo de Acción Financiera Internacional y del Grupo Egmont, ambos interesados fundamentales en la lucha mundial contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Estos compromisos internacionales contraídos por los Estados miembros para cumplir las normas mundiales relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo están en línea con los intereses y las políticas de la UE en la materia, ya que uno de los objetivos de la Directiva antiblanqueo consiste en incorporar estas normas mundiales al Derecho de la UE. Compartir información con las UIF de terceros países es también importante en relación con la respuesta mundial a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

[34] El artículo 41, apartado 1, de la Directiva antiblanqueo indica que «la Directiva 95/46/CE, [...], será de aplicación al tratamiento de datos personales en virtud de la presente Directiva». Como la Directiva sobre protección de datos de 1995 fue sustituida por el Reglamento General de Protección de Datos, debería aplicarse este último.

[35] Como exige el artículo 46 del Reglamento General de Protección de Datos.

[36] Se señala que las excepciones deben aplicarse atendiendo a las particularidades de cada caso y no emplearse para transferencias estructurales y sistemáticas de datos a terceros países.

Por consiguiente, resulta fundamental velar por que los intercambios de información con UIF de terceros países sean plenamente compatibles con la competencia exclusiva de la Unión en todas las cuestiones que regula la Directiva antiblanqueo y el marco de protección de datos de la UE.

VI. CONCLUSIÓN

1. Conclusiones relativas a la actuación de las unidades de inteligencia financiera

El marco la UE, y el internacional, para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo dependen de que el sector privado comunique sus sospechas, las unidades de inteligencia financiera (UIF) realicen análisis, y las UIF y las autoridades pertinentes cooperen entre sí. Resulta ineludible que el sector privado cumpla su obligación jurídica de comunicar transacciones sospechosas y, al hacerlo, reciba apoyo y asistencia de las autoridades pertinentes. También es esencial que las UIF puedan desempeñar sus tareas y que, habida cuenta del carácter transfronterizo de muchas transacciones, cooperen entre sí y con las autoridades competentes, incluidas las autoridades policiales y judiciales, pero también las autoridades fiscales y aduaneras y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, de una manera más productiva y eficiente. Es igualmente importante que las UIF de los Estados miembros cooperen con UIF de terceros países con vistas a luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a nivel mundial y cumplir las normas internacionales en la materia.

Desde la redacción del informe de situación, los Estados miembros han abordado ciertos asuntos mediante la transposición y la ejecución de la cuarta Directiva antiblanqueo y de determinadas medidas operativas adoptadas por las UIF. El presente informe se centra en los obstáculos para la cooperación que siguen existiendo.

El análisis de las respuestas a los cuestionarios y los diálogos mantenidos con representantes del sector privado y los Estados miembros revelaron que la falta de un modelo común para presentar comunicaciones de transacciones sospechosas y la inexistencia de la obligación de transmitir dichas comunicaciones por vías electrónicas dificulta que el sector privado suministre información en este sentido. Para reforzar la capacidad del sector privado para detectar correctamente actividades sospechosas y presentar las comunicaciones más significativas, resulta fundamental que las UIF remitan al sector privado observaciones periódicas acerca de la calidad de sus comunicaciones y que ambas partes entablen un diálogo estructural en el que pongan en común tipologías, tendencias y orientaciones generales. Es preciso que las UIF adopten un enfoque común cuando hagan frente a las amenazas que afectan a todos los Estados miembros. Ello fortalecería la labor de las UIF relacionada con la información sobre la titularidad real y la transparencia general, la evaluación de los riesgos, la cooperación con las autoridades policiales y judiciales, y el trato con grandes grupos financieros internacionales.

En ocasiones, las UIF tampoco disponen de las herramientas informáticas necesarias para importar y exportar con eficiencia la información de la UIF.net que les permitiría analizar eficazmente las comunicaciones de transacciones sospechosas que reciben y tener un acceso diferenciado a las bases de datos nacionales, lo cual les impide efectuar análisis de la manera más amplia y útil posible. No obstante, varias UIF han empezado a desarrollar herramientas informáticas, que redoblan la eficiencia de sus análisis nacionales y repercuten positivamente en los análisis conjuntos de los casos transfronterizos. Se podrían crear a nivel central herramientas comunes basadas en la inteligencia artificial (p. ej., para efectuar análisis conjuntos o detectar tendencias) y el aprendizaje automático (p. ej., para presentar observaciones al sector privado y desarrollar tipologías) para ponerlas a disposición de las UIF de los Estados miembros a través de un mecanismo de cooperación y asistencia.

El principio territorial que exige que las entidades obligadas informen a la UIF del lugar donde estén establecidas hace que sea esencial que las UIF cooperen entre sí en el sentido más amplio posible. Sin embargo, al analizar las respuestas a los cuestionarios se constata que la mayoría de las UIF no han compartido comunicaciones e información con la frecuencia con la que deberían, y algunas de ellas no lo han hecho en absoluto. Parece que los problemas técnicos que afectan de

manera recurrente al funcionamiento de la UIF.net han influido enormemente en estas dificultades y hacen que a las UIF les resulte más complicado compartir información. Mientras tanto, la Europol trabaja para mantener la UIF.net y ha preparado una propuesta de un nuevo sistema que sustituirá a esta red. Este trabajo está en suspenso a la espera de que se estudien las preguntas planteadas por las UIF, que se refieren en particular a cuestiones relativas al cumplimiento de la protección de datos. Estas dudas deberían resolverse con carácter urgente a fin de poder seguir adelante con el desarrollo.

En aquellos lugares donde las UIF intercambian información tras la recepción de solicitudes, el plazo para atender dichas solicitudes varía considerablemente y, aunque se ajusta a las normas internacionales en la materia, no cumple las normas de la UE aplicables a los intercambios de información entre autoridades de la Unión. Parece que tampoco se transmite suficiente información pertinente a los supervisores prudenciales y del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y que las legislaciones nacionales de algunos Estados miembros y las prácticas operativas que se centran en la cooperación con las autoridades policiales y judiciales obstaculizan en cierto modo la cooperación. Las enmiendas introducidas recientemente en la Directiva sobre Requisitos de Capital ayudarán a resolver esta última cuestión.

El hecho de que las UIF de los Estados miembros presenten una condición, unas facultades y un planteamiento organizativo diferentes sigue afectando a su capacidad para acceder a la información financiera, administrativa y policial pertinente y compartirla (en especial la que está en poder de las entidades obligadas y/o las autoridades policiales y judiciales). Esta vulnerabilidad, identificada en 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, persiste[37].

La Plataforma de las UIF de la UE ha desempeñado un papel central a la hora de definir las cuestiones antes expuestas. En los últimos años ha puesto un gran empeño en resolver la mayoría de los problemas detectados de un modo productivo desde el punto de vista operativo. No obstante, presenta limitaciones jurídicas que le impiden producir modelos, orientaciones y normas jurídicamente vinculantes, competencias que se requerirían para superar las dificultades encontradas.

La Directiva (UE) 2019/1153 para facilitar el acceso a información financiera y de otro tipo, aprobada el 20 de junio de 2019, regula algunos aspectos de la cooperación entre las UIF de los Estados miembros en lo que respecta al intercambio de información. Sin embargo, la Directiva no incluye normas que establezcan plazos precisos y canales informáticos para que las unidades de inteligencia financiera de diferentes Estados miembros intercambien información. Además, el alcance de la aplicación de las disposiciones pertinentes se ha limitado a los casos de terrorismo y de delincuencia organizada asociada al terrorismo.

La ausencia de regulación de los intercambios de información entre las UIF de los Estados miembros y las de terceros países se tradujo en la adopción de un enfoque no armonizado para llevarlos a cabo, y existen dudas de si dichos intercambios son conformes al marco de protección de datos de la Unión. Es necesario garantizar que los intercambios de información con las UIF de terceros países sean plenamente compatibles con la competencia exclusiva de la Unión en todas las cuestiones relacionadas con la Directiva antiblanqueo y con el marco de la UE para la protección de datos, ya sea regulando el asunto a nivel de la Unión o aprovechando las posibilidades que ofrece el Reglamento General de Protección de Datos.

2. Problemas estructurales pendientes

[37] Véase el capítulo relativo a las vulnerabilidades horizontales del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SWD(2017) 241 final] que acompaña al 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(2017) 340 final], de 26 de junio de 2017.

Con el objetivo de subsanar las deficiencias detectadas, la Comisión seguirá reflexionando sobre posibles nuevas medidas y evaluará opciones que sustituyan o complementen al sistema existente. Es probable que muchas de las deficiencias detectadas perduren hasta que el marco jurídico de la UE para la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo detalle con más claridad las distintas tareas y las obligaciones en materia de cooperación transfronteriza de las UIF. Asimismo, la presente evaluación pone de manifiesto la necesidad de consolidar el mecanismo destinado a **coordinar y respaldar la cooperación y el análisis transfronterizos**. Este mecanismo podría, al menos, incluir competencias para adoptar normas, modelos y orientaciones en el ámbito de trabajo de las UIF que sean jurídicamente vinculantes. También podría incorporar ciertos aspectos de la presentación centralizada de comunicaciones y un aumento de la capacidad central que se base en el uso de nuevas herramientas informáticas (basadas en tecnologías de inteligencia artificial y aprendizaje automático) que fortalezcan y faciliten la realización de análisis conjuntos.